

**Rapporto  
del Consiglio federale in adempimento del postulato  
Malama 10.3045 del 3 marzo 2010  
Sicurezza interna: chiarire le competenze**

del 2 marzo 2012

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

in adempimento del postulato Malama del 3 marzo 2010 (10.3045 Sicurezza interna: chiarire le competenze), vi sottoponiamo il presente rapporto affinché ne prendiate atto.

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

2 marzo 2012

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Da anni le questioni riguardanti la sicurezza interna sono al centro dell'attenzione; l'interesse ruota principalmente attorno al complicato assetto della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in materia di sicurezza interna. In questo contesto, la prassi legislativa della Confederazione è dibattuta nella politica e criticata nella dottrina. Anche le svariate prestazioni di sostegno della Confederazione a favore dei Cantoni hanno suscitato controversie e servito da spunto per numerosi interventi parlamentari.*

*Il Consiglio federale sottopone il presente rapporto in adempimento del postulato Malama (10.3045; Sicurezza interna: chiarire le competenze). Il postulato recita:*

*«Il Consiglio federale è incaricato di presentare entro la fine del 2010 un rapporto in cui verifica,*

- 1. quali competenze normative e di applicazione del diritto la Costituzione federale conferisce alla Confederazione nell'ambito della sicurezza interna;*
- 2. in che misura la Confederazione sostiene in via permanente o temporanea i Cantoni nell'esecuzione dei loro compiti a tutela della sicurezza interna;*
- 3. se la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della sicurezza interna sancita dalla Costituzione è adeguata alla situazione e alle sfide attuali;*
- 4. come va concepita un'eventuale revisione totale della Costituzione federale nel settore della sicurezza interna.»*

*La struttura del postulato riflette quella del presente rapporto: la prima parte contiene un'analisi giuridica della situazione in essere e il rilevamento dell'attuale ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nella prassi. In un passaggio successivo sono indicati i punti deboli dell'attuale sistema, sulla cui base sono poi formulate possibili proposte di soluzione. Lo scopo del presente rapporto consiste nel fornire un quadro complessivo della situazione, dedicando un'attenzione particolare alla problematica di natura costituzionale. Per elaborare il rapporto, il competente Ufficio federale di giustizia ha coinvolto un gruppo di valutazione costituito da tutti gli uffici interessati, da rappresentanti della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS).*

*L'analisi effettuata ha evidenziato una serie di lacune nel settore della sicurezza interna. I risultati a disposizione mostrano che, sotto diversi punti di vista, la ripartizione delle competenze tra gli attori nel settore della sicurezza va migliorata. Concretamente sono stati sottoposti a un'accurata analisi i seguenti ambiti:*

- compiti di sicurezza dell'esercito;*
- compiti di sicurezza in materia di confini e dogane;*
- compiti di sicurezza, di polizia criminale e di polizia giudiziaria;*

- 
- *obblighi di tutela di diritto internazionale;*
  - *navigazione aerea;*
  - *protezione dello Stato;*
  - *delega di compiti di sicurezza a privati;*
  - *violenza in occasione di manifestazioni sportive.*

*Le insufficienze e le lacune che richiedono una rettifica a livello giuridico rendono necessari adeguamenti o precisazioni delle prescrizioni legali; a tratti è tuttavia necessario adeguare anche la Costituzione.*

*Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza che riveste una cooperazione fattiva ed efficace in materia di sicurezza tra Confederazione e Cantoni. E pertanto disposto a procedere ai necessari chiarimenti e miglioramenti. Laddove è emersa la necessità d'intervento a livello legislativo con ripercussioni su procedure legislative in corso, il Consiglio federale provvederà a far confluire le raccomandazioni del presente rapporto direttamente nei progetti in corso. Riguarda agli altri punti da rivedere si rinuncia per ora a conferire incarichi concreti finché il rapporto non sarà stato discusso in Parlamento e il Consiglio federale non avrà ricevuto gli eventuali mandati.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3974</b>
<b>Abbreviazioni</b>	<b>3982</b>
<b>1 Mandato e organizzazione dei lavori</b>	<b>3984</b>
1.1 Introduzione	3984
1.1.1 Situazione iniziale	3984
1.1.2 Orizzonte temporale	3985
1.1.3 Procedimento	3985
1.2 Mandato	3986
1.2.1 Contenuto	3986
1.2.2 Punti di raccordo con altri rapporti e progetti	3986
1.2.2.1 Rapporto del Consiglio federale sulla politica della sicurezza in Svizzera	3987
1.2.2.2 Rapporto della CDDGP sulla carenza dei mezzi di polizia	3987
1.2.2.3 Delega di compiti di sicurezza a società di sicurezza private	3987
1.2.2.4 Ruolo della Sicurezza militare	3988
1.2.2.5 Delimitazione tra compiti delle autorità di polizia e dell'Amministrazione federale delle dogane	3988
1.2.2.6 Rete integrata Svizzera per la sicurezza	3988
1.2.2.7 Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche	3989
1.2.2.8 Strategia nazionale per la Cyber Defense	3989
1.2.2.9 Gestione integrata delle frontiere	3989
<b>2 Sicurezza interna – Descrizione e analisi della situazione in essere</b>	<b>3990</b>
2.1 Definizioni	3990
2.1.1 Sicurezza interna	3990
2.1.2 Sicurezza esterna	3991
2.1.3 Definizione esaustiva di sicurezza	3991
2.1.4 Definizione di sicurezza nel presente contesto	3992
2.2 Ripartizione costituzionale delle competenze	3992
2.2.1 Introduzione	3992
2.2.2 Competenze dei Cantoni ai livelli legislativo, di applicazione del diritto ed esecutivo	3993
2.2.2.1 Sovranità dei Cantoni in materia di polizia	3993
2.2.2.2 Autonomia dei Cantoni nell'adempimento dei loro compiti	3994
2.2.2.3 Legislazione intercantonale	3994
2.2.2.4 Esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni	3996
2.2.2.5 Delega contrattuale di compiti cantonali alla Confederazione	3997
2.2.3 Competenze della Confederazione in materia di legislazione e applicazione del diritto	3999

2.2.3.1	Mandato generale ai sensi dell'articolo 57 capoverso 1 Cost.	3999
2.2.3.2	Portata dell'articolo 57 capoverso 2 Cost.	3999
2.2.3.3	Basi legali esplicite	4000
2.2.3.4	Basi legali implicite	4000
2.2.3.5	Competenza della Confederazione in materia di tutela dell'ordine costituzionale dei Cantoni secondo l'articolo 52 Cost. (intervento della Confederazione)	4001
2.2.3.6	Competenza della Confederazione in settori strettamente connessi con gli affari esteri ai sensi dell'articolo 54 Cost.	4002
2.2.3.7	Competenze della Confederazione derivanti dalle competenze dei suoi organi	4003
2.2.3.7.1	Misure che possono essere adottate dal Consiglio federale	4003
2.2.3.7.2	Misure che possono essere adottate dall'Assemblea federale	4004
2.2.4	Ripartizione delle competenze in materia di stipulazione e attuazione dei trattati internazionali	4004
2.2.4.1	Ripartizione delle competenze in materia di stipulazione di trattati internazionali	4004
2.2.4.1.1	Competenze della Confederazione	4004
2.2.4.1.2	Competenze dei Cantoni	4005
2.2.4.2	Diritti di partecipazione dei Cantoni	4005
2.2.4.3	Ripartizione delle competenze in materia di attuazione di trattati internazionali	4006
2.2.5	Sicurezza interna dal punto di vista della NPC	4006
2.2.6	Prassi legislativa della Confederazione in materia di sicurezza interna – esempi attuali	4007
2.2.6.1	Legge sulle dogane	4007
2.2.6.2	Revisione parziale della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna	4008
2.2.6.3	Ordinanza sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione	4008
2.2.6.4	Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione	4009
2.2.6.5	Legge sull'impiego della coercizione	4009
2.2.6.6	Legge federale sul servizio informazioni civile	4009
2.2.6.7	Legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen	4010
2.2.6.8	Ordinanza sulla videosorveglianza nei trasporti pubblici	4010
2.2.6.9	Legge federale sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico	4011
2.2.6.10	Avamprogetto di revisione parziale della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI II «ridotta»)	4011
2.2.6.11	Avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia	4012

2.2.6.12	Avamprogetto di legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni	4012
2.2.6.13	Avamprogetto di legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero	4012
2.3	Ripartizione ed esercizio delle competenze in materia di sicurezza	4013
2.3.1	Introduzione	4013
2.3.2	Singoli ambiti di competenza	4013
2.3.2.1	Protezione dello Stato	4013
2.3.2.1.1	Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni	4013
2.3.2.1.2	Organi cantonali di protezione dello Stato	4015
2.3.2.1.3	Vigilanza sugli organi di protezione dello Stato	4015
2.3.2.1.4	Sintesi	4016
2.3.2.2	Compiti di polizia di sicurezza, giudiziaria e amministrativa	4016
2.3.2.2.1	Compiti di polizia di sicurezza	4017
2.3.2.2.1.1	Protezione di persone ed edifici	4017
2.3.2.2.1.2	Obblighi di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico	4018
2.3.2.2.2	Compiti di polizia criminale e giudiziaria	4019
2.3.2.2.3	Compiti amministrativi di polizia	4021
2.3.2.2.4	Banche dati della polizia della Confederazione	4022
2.3.2.2.5	Interventi della polizia in operazioni internazionali di pace	4022
2.3.2.3	Compiti di sicurezza dell'esercito	4024
2.3.2.3.1	Introduzione	4024
2.3.2.3.2	Compiti dell'esercito	4025
2.3.2.3.3	Appoggio alle autorità civili	4025
2.3.2.3.3.1	Aspetti generali	4025
2.3.2.3.3.2	Sussidiarietà	4026
2.3.2.3.3.4	Tipi d'impiego dell'esercito	4027
2.3.2.3.4.1	Servizio di promozione della pace	4027
2.3.2.3.4.2	Servizio d'appoggio	4028
2.3.2.3.4.3	Servizio attivo	4029
2.3.2.3.5	Quadro giuridico per l'impiego di truppe nel settore della sicurezza interna	4029
2.3.2.3.6	Ulteriori attività di supporto dell'esercito	4031
2.3.2.3.6.1	Sistemi di sorveglianza aerotrasportati dell'esercito	4031
2.3.2.3.6.2	Servizi di esplorazione radio e di trasmissione dell'esercito	4031
2.3.2.3.6.3	Servizi di supporto della Sicurezza militare	4032
2.3.2.3.6.3.1	Impiego della Sicurezza militare a favore di altri uffici federali al di fuori del servizio d'appoggio	4034
2.3.2.3.6.3.2	Distaccamento di protezione del Consiglio federale (DPCF)	4034
2.3.2.3.6.4	Supporto con materiale dell'esercito	4035

2.3.2.4	Protezione civile e della popolazione	4036
2.3.2.4.1	Protezione della popolazione	4037
2.3.2.4.2	Protezione civile	4038
2.3.2.5	Compiti in materia di sicurezza in ambito doganale e nelle aree di confine	4038
2.3.2.5.1	Compiti di natura fiscale ed economica	4039
2.3.2.5.2	Contributo alla sicurezza / azione penale	4039
2.3.2.5.3	Entità delle competenze originarie dell'AFD	4040
2.3.2.5.4	Collaborazione con i Cantoni	4041
2.3.2.5.4.1	Aspetti generali	4041
2.3.2.5.4.2	Ambiti di collaborazione e compiti delegati	4042
2.3.2.6	Sicurezza nelle imprese di trasporto pubblico	4043
2.3.2.7	Sicurezza della navigazione aerea	4045
2.3.2.7.1	Aeromobili e aeroporti	4045
2.3.2.7.2	Spazio aereo	4046
2.3.2.8	Perseguimento penale e assistenza giudiziaria	4047
2.3.2.8.1	Giurisdizione cantonale	4047
2.3.2.8.1.1	Fonti giuridiche in generale	4047
2.3.2.8.1.2	Giurisdizione cantonale originaria e delegata	4047
2.3.2.8.1.3	Competenza per materia e competenza funzionale delle autorità penali cantonali	4047
2.3.2.8.2	Giurisdizione federale	4047
2.3.2.8.2.1	Delimitazione tra giurisdizione federale in senso stretto e giurisdizione federale in senso lato	4047
2.3.2.8.2.2	Giurisdizione federale in senso stretto	4048
2.3.2.8.3	Competenza per le prime indagini	4048
2.3.2.8.4	Assistenza giudiziaria in materia penale	4048
2.3.2.8.4.1	Assistenza giudiziaria nazionale	4048
2.3.2.8.4.2	Assistenza giudiziaria internazionale	4049
2.3.2.9	Cooperazione internazionale di polizia	4049
2.3.2.9.1	Attività di polizia transfrontaliere	4050
2.3.2.9.2	Cooperazione globale	4050
2.3.2.9.3	Cooperazione bilaterale	4051
2.3.2.9.4	Cooperazione euroregionale	4052
2.3.3	Diritti universali	4053
2.3.4	Società di sicurezza private	4054
2.3.4.1	Il monopolio statale dell'uso della forza	4055
2.3.4.2	Delega di compiti di sicurezza a privati	4055
2.3.4.3	Basi e limiti legali	4057
2.3.4.4	Attività legislativa della Confederazione e dei Cantoni	4059
2.3.4.4.1	Normativa federale	4060
2.3.4.4.2	Normativa cantonale	4061
2.3.4.4.3	Società di sicurezza private attive in zone di crisi e di conflitto	4062
2.3.4.4.4	Sviluppi a livello internazionale	4063

<b>3 Aspetti cruciali nel settore della sicurezza</b>	<b>4063</b>
3.1 Critica al recente sviluppo dell'attività normativa e della prassi legislativa	4063
3.1.1 Articolo 57 capoverso 2 Cost. come fondamento costituzionale dei compiti di polizia della Confederazione	4063
3.1.2 Altre critiche	4065
3.2 Aspetti cruciali nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni	4067
3.2.1 Prestazioni di sicurezza dell'esercito	4067
3.2.1.1 Compiti dell'esercito	4067
3.2.1.2 Servizio d'appoggio: esempi	4068
3.2.1.2.1 Amba Centro	4069
3.2.1.2.2 Lithos	4069
3.2.1.2.3 Tiger/Fox	4070
3.2.1.2.4 WEF	4070
3.2.1.3 Ruolo della Sicurezza militare	4071
3.2.1.4 Conclusioni	4071
3.2.2 Amministrazione federale delle dogane	4073
3.2.2.1 Osservazioni introduttive	4073
3.2.2.2 Competenze in virtù del diritto federale	4074
3.2.2.2.1 Competenze in virtù del diritto doganale	4074
3.2.2.2.1.2 Competenze in virtù di altri atti normativi federali	4075
3.2.2.2.3 Valutazione	4076
3.2.2.3.1 Competenze della Confederazione nell'esecuzione del diritto federale	4076
3.2.2.3.2 Compiti di polizia retti dalla legge sulle dogane	4077
3.2.2.3.3 Compiti delegati dai Cantoni	4078
3.2.2.3.3.1 Delega di compiti affidati ai Cantoni dal diritto federale	4079
3.2.2.3.3.2 Delega di compiti che i Cantoni non sono in grado di assicurare con mezzi propri o per i quali la collaborazione con l'AFD è opportuna	4079
3.2.2.4 Conclusione	4080
3.2.3 Compiti di polizia sicurezza, di polizia giudiziaria e di polizia criminale della Confederazione	4080
3.2.3.1 Compiti di polizia di sicurezza	4080
3.2.3.2 Obblighi di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico	4081
3.2.3.3 Compiti di polizia giudiziaria	4082
3.2.3.4 Compiti di polizia criminale e di supporto	4083
3.2.3.4.1 Banche dati di polizia	4086
3.2.3.4.2 Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI)	4087
3.2.3.5 Ulteriore modo di procedere in ordine alla legge sui compiti di polizia	4088
3.2.3.6 Conclusione	4089

3.2.4 Navigazione aerea: Tiger e Fox	4090
3.2.4.1 Introduzione	4090
3.2.4.2 Valutazione	4091
3.2.4.3 Conclusione	4093
3.2.5 Protezione dello Stato	4093
3.2.5.1 Conclusione	4096
3.2.6 Delega di compiti di sicurezza a privati	4097
3.2.6.1 Delega di compiti pubblici di sicurezza	4097
3.2.6.2 Trasferimento di compiti privati di sicurezza	4098
3.2.6.3 Conclusione	4099
3.2.7 Violenza in occasione di manifestazioni sportive	4099
3.2.7.1 Situazione attuale	4099
3.2.7.2 Legislazione attuale	4100
3.2.7.3 Compiti di sicurezza privati e statali negli spazi semipubblici	4101
3.2.7.3.1 Compiti di sicurezza del gestore dello stadio	4101
3.2.7.3.2 Compiti di sicurezza della polizia	4102
3.2.7.4 Conclusione	4103
<b>4 Prospettive per una ridefinizione delle competenze nell'ambito della sicurezza</b>	<b>4103</b>
4.1 Introduzione	4103
4.2 Tesi e conclusioni	4104
<b>Allegato</b>	<b>4112</b>

## Abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale)
BAC	Base d'aiuto alla condotta
CC	Codice civile
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CG MPP	Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri
CP	Codice penale
CPP	Codice di diritto processuale penale (Codice di procedura penale)
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
dist spec PM	Distaccamento speciale della polizia militare
DPCF	Distaccamento di protezione del Consiglio federale
Dist contr info PM	Distaccamento di controinformazione della polizia militare
IBM	<i>Integrated Border Management</i> (gestione integrata delle frontiere)
IKAPOL	Accordo sugli interventi intercantionali di polizia
IPAS	Sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli dell'Ufficio federale di polizia
JANUS	Sistema d'informazione della Polizia giudiziaria federale
LCoe	Legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione)
LD	Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane
LFPC	Legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione
LFSI	Legge federale del 18 giugno 2010 sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione
LPPC	Legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile

LSIC	Legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile
LSIM	Legge federale del 3 ottobre 2008 sui sistemi d'informazione militari
LSIP	Legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione
LSIS	Legge federale del 12 giugno 2009 sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (Legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen)
LSO	Legge federale del 22 giugno 2007 sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite
MCC RSS	Meccanismo di consultazione e di coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni
OEV	Ordinanza del 22 ottobre 2008 concernente l'entrata e il rilascio del visto
OGEL	Ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica
OIMC	Ordinanza dell'8 dicembre 1997 concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio
OISS	Ordinanza del 31 ottobre 2007 sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione
ONA	Ordinanza del 14 novembre 1973 sulla navigazione aerea
OOSI	Ordinanza del 17 agosto 2011 sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico
O-SIC	Ordinanza del 4 dicembre 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione
OVsor-TP	Ordinanza del 4 novembre 2009 sulla videosorveglianza nei trasporti pubblici (Ordinanza sulla videosorveglianza TP)
PIC	Protezione delle infrastrutture critiche
PM	Polizia militare
RAPOLSIC	Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla politica di sicurezza della Svizzera
RIPOL	Sistema di ricerca informatizzato di polizia
SAP	Servizio di analisi e prevenzione
SCOCI	Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
Sic mil	Sicurezza militare
SIS	Servizio d'informazione Schengen
SM GSic	Stato maggiore della Giunta del Consiglio federale in materia di sicurezza
SSPM	Servizio di sicurezza della polizia militare
UE	Unione europea
UFPP	Ufficio federale della protezione della popolazione

# Rapporto

## 1 Mandato e organizzazione dei lavori

### 1.1 Introduzione

#### 1.1.1 Situazione iniziale

Con il presente Rapporto il Consiglio federale risponde al postulato Malama «Sicurezza interna. Chiarire le competenze» (10.3045) del 3 marzo 2010. Il postulato recita:

*«Il Consiglio federale è incaricato di presentare entro la fine del 2010 un rapporto in cui verifica*

- 1. quali competenze normative e di applicazione del diritto la Costituzione federale conferisce alla Confederazione nell'ambito della sicurezza interna;*
- 2. in che misura la Confederazione sostiene in via permanente o temporanea i Cantoni nell'esecuzione dei loro compiti a tutela della sicurezza interna;*
- 3. se la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della sicurezza interna sancita dalla Costituzione è adeguata alla situazione e alle sfide attuali;*
- 4. come va concepita un'eventuale revisione totale della Costituzione federale nel settore della sicurezza interna.»*

Il testo esplicativo riporta quanto segue a motivazione del postulato:

*«Da anni le questioni riguardanti la sicurezza interna sono al centro dell'attenzione, in particolare perché le minacce o le sfide moderne non si fermano più davanti alle frontiere cantonali o nazionali. La ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in questo ambito è assurda a più riprese a vero e proprio pomo della discordia. La tutela della sicurezza interna costituisce uno dei compiti statali fondamentali. Non sono ammissibili eventuali lacune nella sicurezza. D'altro canto, il rispetto dell'ordinamento costituzionale nell'ambito della sicurezza interna (competenze e diritti fondamentali) è particolarmente importante.*

*La revisione totale della Costituzione federale ha sì introdotto formalmente nuovi articoli in materia di sicurezza, ma non ha comportato novità sul piano del contenuto. Tuttavia, il ruolo della Confederazione non si limita più a fornire aiuto in caso di bisogno, come previsto ancora nel 1848. Il settore della sicurezza interna dovrebbe essere incentrato sull'articolo 57 della Costituzione. Ciononostante, questo articolo di per sé non istituisce, bensì presuppone competenze federali quali l'intervento della Confederazione o le competenze federali in altri ambiti correlati alla sicurezza interna.*

*Nonostante la parziale assenza di competenze, la Confederazione legifera sempre di più nel settore della polizia di sicurezza, erodendo la sfera di competenza primariamente cantonale. Dal canto loro, alcuni Cantoni trascurano i loro compiti in materia di sicurezza interna affidando nell'aiuto della Confederazione.*

*Oggi occorre perlomeno chiarire le competenze in materia di sicurezza interna; la necessità di una revisione appare comunque comprovata.»*

Nella sua risposta del 28 aprile 2010, il Consiglio federale ha proposto di approvare il postulato; lo stesso è stato accolto dal Consiglio nazionale il 18 giugno 2010.

### **1.1.2 Orizzonte temporale**

Il postulato Malama chiede che il rapporto sia presentato entro la fine del 2010. Le attività connesse all'attuazione del postulato sono state prontamente avviate ma presto sospese per un lungo periodo, per cui non è stato possibile rispettare il termine previsto. I lavori sono stati sospesi per le ragioni di seguito illustrate.

Nel 2010 si doveva decidere in merito a rapporti e progetti paradigmatici nel campo della politica della sicurezza, strettamente connessi sotto il profilo materiale con il presente rapporto, ad esempio il rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 23 giugno 2010<sup>1</sup> sulla politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSIK 2010), il rapporto sull'esercito 2010 del 1° ottobre 2010<sup>2</sup> e il progetto di «legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia». A causa dell'intreccio tematico con le questioni da chiarire nell'ambito del postulato Malama, è parso opportuno attendere quantomeno i risultati e le conclusioni dei citati progetti. Le informazioni ricavate da tali rapporti e progetti sono state integrate nel presente rapporto.

Per quanto riguarda la legge sui compiti in materia di polizia, il Consiglio federale ha nel frattempo deciso<sup>3</sup> di attendere la presentazione del presente rapporto per poi giudicare, sulla base degli esiti dello stesso, se e in quale misura debbano essere tenute in considerazione le proposte di modifica e di ampliamento della legge sui compiti in materia di polizia avanzate dai partecipanti alla procedura di consultazione.

### **1.1.3 Procedimento**

In seno all'Amministrazione federale numerosi servizi si occupano di questioni inerenti alla sicurezza. Di conseguenza si è ritenuto indispensabile, ai fini dell'adempimento del postulato, avvalersi delle loro competenze specialistiche teoriche e pratiche. Questo a maggior ragione se si considera che il postulato Malama non chiede semplicemente di svolgere un'analisi dal profilo giuridico della problematica concernente le competenze, ma anche di tracciare un quadro della situazione attuale effettiva in tema di sicurezza interna. Il competente Ufficio federale di giustizia (UFG) ha perciò costituito un gruppo di valutazione composto da esperti dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD), dello Stato maggiore della Giunsa del Consiglio federale in materia di sicurezza (SM GSic), dell'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP), della Segreteria generale del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), della Direzione del diritto internazionale pubblico del DFAE

<sup>1</sup> FF 2010 4511

<sup>2</sup> FF 2010 7855

<sup>3</sup> Decreto del Consiglio federale del 30 mar. 2011.

(DDIP) e della Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

La questione del postulato Malama riguarda aspetti della sicurezza interna e quindi un ambito che interessa in particolare le competenze dei Cantoni. Nel gruppo di valutazione era dunque rappresentata anche una delegazione della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), che hanno sostenuto il punto di vista dei Cantoni, supportando con competenza l'UFG nelle attività preparatorie e di redazione.

## **1.2 Mandato**

### **1.2.1 Contenuto**

Il postulato Malama conferisce al Consiglio federale il mandato di redigere un rapporto concernente l'ordinamento costituzionale delle competenze e l'effettiva ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in materia di sicurezza interna, verificando se l'attuale ripartizione delle competenze sia (ancora) adeguata alle odierne esigenze. Il rapporto deve altresì indicare quali debbano essere le caratteristiche dell'eventuale nuovo ordinamento costituzionale in materia di sicurezza interna.

La struttura del presente rapporto si rifà al mandato così formulato: la prima parte contiene un'analisi giuridica della situazione attuale e il rilevamento dell'odierna ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nella prassi. In un passaggio successivo sono indicati i punti deboli dell'attuale sistema, in base alle quali sono poi formulate le possibili soluzioni al riguardo.

Le questioni inerenti alla sicurezza sono state recentemente oggetto di diversi rapporti e analisi, perlopiù di carattere tecnico. Lo scopo del presente rapporto consiste nel fornire un quadro complessivo della situazione sulla base del materiale disponibile, dedicando un'attenzione particolare alla problematica di natura costituzionale.

### **1.2.2 Punti di raccordo con altri rapporti e progetti**

Sui piani sia cantonale sia federale sono svariati i progetti che si sono occupati di questioni inerenti alla sicurezza e che hanno preso in considerazione anche la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Nella stesura del presente rapporto si è debitamente tenuto conto delle informazioni ricavate da progetti ormai conclusi ma sempre attuali. La problematica delle interfacce tra i vari progetti è stata considerata anche in relazione a progetti tuttora in corso di attuazione e tematicamente legati al presente rapporto, al fine di garantire il coordinamento con quest'ultimo. Elenchiamo e descriviamo di seguito i principali progetti, rapporti e analisi:

### **1.2.2.1 Rapporto del Consiglio federale sulla politica della sicurezza in Svizzera**

Il Consiglio federale presenta periodicamente rapporti sulla politica della sicurezza in Svizzera. Questi conferiscono di volta in volta le direttive da seguire per quanto concerne l'impostazione della politica della sicurezza per gli anni successivi. Il più recente rapporto sulla politica della sicurezza è stato pubblicato nel 2010<sup>4</sup>. In tale sede il Consiglio federale giunge alla conclusione che, nell'ambito della politica della sicurezza, l'attenzione si sia spostata su settori differenti benché la situazione di minaccia non si sia sostanzialmente modificata. La strategia finora attuata dalla Svizzera va dunque proseguita, pur con determinate correzioni di rotta. Il rapporto presenta sostanziali elementi di novità, tra cui il miglioramento della cooperazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni in materia di politica della sicurezza, che s'intende realizzare nell'ambito della Rete integrata Svizzera per la sicurezza.

### **1.2.2.2 Rapporto della CDDGP sulla carenza dei mezzi di polizia**

In occasione dell'assemblea di primavera 2011, la CDDGP ha approvato un rapporto sull'evoluzione dei compiti e degli organici di polizia in Svizzera. Nel rapporto sono descritti anche i punti di raccordo e forniti i necessari chiarimenti relativamente ai ruoli in materia di sicurezza interna<sup>5</sup>. In primo piano devono essere posti, secondo la CDDGP, il futuro degli impieghi sussidiari di tutela – permanenti e non permanenti – dell'esercito e la cooperazione tra le autorità cantonali di polizia e il Corpo delle guardie di confine (Cgcf).

Oltre agli elementi di raccordo di seguito separatamente riportati, il rapporto si occupa anche delle seguenti tematiche:

- impiego di mediatori internazionali di pace; collaborazione DFAE/CDDGP;
- impiego del distacco di protezione del Consiglio federale;
- decreto federale sulla sicurezza nel traffico aereo (Tiger/Fox);
- delimitazione dei compiti delle autorità di polizia rispetto a quelli delle forze di polizia dei trasporti di aziende private di trasporti.

### **1.2.2.3 Delega di compiti di sicurezza a società di sicurezza private**

La CDDGP ha stabilito nell'assemblea d'autunno del 2007 che l'attività di polizia costituisce uno dei principali compiti dello Stato. La riduzione delle mansioni attribuite ai corpi di polizia mediante la delega di compiti a società di sicurezza private è quindi una questione molto delicata e ammissibile solo se attuata con esclusivo

<sup>4</sup> Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale del 23 giu. 2010 sulla politica della sicurezza della Svizzera, (RAPOLSIC 2010), FF 2010 4511.

<sup>5</sup> Rapporto CDDGP sulla carenza di mezzi di polizia del 2011 (soltanto in tedesco).

riferimento a specifiche attività. In relazione a questa problematica la CDDGP adotta da tempo una prassi consolidata, approvata sotto forma di raccomandazione nell'autunno 2007 su istanza della CCPCS<sup>6</sup>.

#### **1.2.2.4 Ruolo della Sicurezza militare**

La piattaforma CDDGP/DDPS/DFGP ha redatto nel febbraio 2008 un rapporto sul ruolo della Sicurezza militare (Sic mil)<sup>7</sup>, che si occupa in particolare della suddivisione dei compiti tra autorità cantonali di polizia e Sic mil.

#### **1.2.2.5 Delimitazione tra compiti delle autorità di polizia e dell'Amministrazione federale delle dogane**

In vista dell'entrata in vigore del Trattato di Schengen<sup>8</sup>, la CDDGP e il Dipartimento federale delle finanze hanno concordato di adottare un modello di accordo per stabilire quali mansioni di polizia debbano essere svolte dall'AFD o dal Cgcf autonomamente o in collaborazione con le autorità cantonali di polizia. Nel frattempo tutti i Cantoni di confine e alcuni Cantoni interni hanno stipulato accordi sulla base di questo accordo modello firmato con l'AFD.

Inoltre nel maggio 2008 la piattaforma CDDGP/Cgcf ha stabilito quali funzioni debba svolgere in futuro il Cgcf in diversi settori controversi<sup>9</sup>.

#### **1.2.2.6 Rete integrata Svizzera per la sicurezza**

La Rete integrata Svizzera per la sicurezza riunisce e coordina tutti i soggetti che in Svizzera si occupano di sicurezza, per consentire al Paese di rispondere con flessibilità, a tutto campo, in tempi rapidi e con efficacia alle minacce e pericoli in tema di politica della sicurezza<sup>10</sup>. La rete deve contribuire allo sviluppo dei rapporti di collaborazione già consolidati tra Confederazione, Cantoni e Comuni, senza interferire con le loro competenze originarie. Nell'ambito del neo istituito Meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza (MCC RSS), il Consiglio federale, la CDDGP, la Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri (CG MPP) hanno formulato l'obiettivo di giungere entro il 2012 a una definizione dei ruoli nel settore della sicurezza interna, nel quadro di una fase pilota<sup>11</sup>. In particolare è necessario elaborare un nuovo progetto per la protezione delle rappresentanze straniere in Svizzera.

<sup>6</sup> «Delega di compiti di sicurezza a privati», raccomandazioni della CCPCS alla CDDGP, approvate il 16 nov. 2007.

<sup>7</sup> Rapporto del febbraio 2008 alla CDDGP sul ruolo della Sicurezza militare (soltanto in tedesco).

<sup>8</sup> Bilaterali II, FF **2004** 5273

<sup>9</sup> Principi chiave inerenti ai compiti del Cgcf, approvati il 21 mag. 2008 dalla piattaforma CDDGP-AFD.

<sup>10</sup> RAPOLSIC 2010, capitolo 4.3.1.; FF **2010** 4511.

<sup>11</sup> Documento di base MCC RSS per la fase pilota 2011–2012, rilasciato da CDDGP e Consiglio federale rispettivamente in data 11 nov. 2010 e 19 gen. 2011; la fase pilota dovrà probabilmente essere prorogata.

### **1.2.2.7 Strategia nazionale per la protezione delle infrastrutture critiche**

Il Consiglio federale ha approvato il 5 giugno 2009 la strategia di base per la protezione delle infrastrutture critiche (PIC), che stabilisce tra l'altro obiettivi, definizioni, principi e prassi operative del programma PIC e definisce quattro misure attuative (inventario PIC, piani integrali di protezione, basi di ricerca, comunicazione dei rischi). I lavori corrispondenti sono coordinati dall'Ufficio federale della protezione della popolazione e armonizzati in seno a un gruppo di lavoro interdipartimentale in cui sono rappresentati anche due Cantoni. La strategia di base sarà attuata, verificata e convertita in una strategia nazionale entro la primavera del 2012. Sulla base dell'inventario PIC, che sarà disponibile a livello nazionale dalla metà del 2012, e di una valutazione dei rischi, sarà possibile definire le priorità in ordine ai mezzi d'intervento di Cantoni, Confederazione e operatori di infrastrutture critiche.

### **1.2.2.8 Strategia nazionale per la Cyber Defense**

Con decreto del Consiglio federale del 10 dicembre 2010 è stato dato mandato al DDPS di istituire, in collaborazione con tutti i soggetti interessati degli altri Dipartimenti, settori chiave e autorità di vigilanza, un gruppo di lavoro che entro gli inizi del 2012 elabori una strategia federale unitaria per contrastare la «cyberminaccia», tendenzialmente in crescita. Tale strategia deve dedicare particolare attenzione al rilevamento delle cyberminacce attuali e potenziali nel cyberspazio (tenendo debitamente conto del dibattito internazionale sull'argomento). Essa deve altresì accertare se la Confederazione e il Paese in generale ovvero gli esercenti di infrastrutture critiche informatizzate siano adeguatamente attrezzati per affrontare tali cyberminacce, dove sussista necessità di intervento oppure dove siano le lacune e come vi si può porre rimedio nel modo più efficace ed efficiente. Infine, la strategia nazionale per la Cyber Defense deve fornire una risposta alle questioni inerenti al grado di ambizione perseguito dal programma stesso, definire i fondamenti giuridici esistenti e quelli che devono eventualmente essere predisposti e porre le basi per lo sviluppo della collaborazione tra Confederazione, Cantoni e mondo economico.

### **1.2.2.9 Gestione integrata delle frontiere**

Con delibera del 2 febbraio 2011, il Consiglio federale ha istituito un gruppo strategico interno interdipartimentale che vede la partecipazione dei Cantoni, incaricandolo di elaborare una strategia svizzera per la gestione integrata delle frontiere<sup>12</sup>. L'operazione è stata effettuata in adempimento di una raccomandazione che poggia sulla valutazione delle frontiere esterne di Schengen con la Svizzera. Le autorità interessate della Confederazione e dei Cantoni sono state invitate a elaborare un modello teso a contrastare in maniera efficace e coordinata la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera, ad agevolare la migrazione legale e a garantire un assetto appropriato a una gestione delle frontiere conforme alle leggi e ai diritti umani. L'UE prevede l'utilizzo di quattro filtri: misure nei Paesi terzi, misure di cooperazione nello spazio Schengen, misure che riguardano il controllo delle fron-

<sup>12</sup> In inglese: Integrated Border Management (IBM)

tiere e misure da adottare sul territorio nazionale. In particolare quest'ultimo filtro – ma in parte anche il terzo – è direttamente collegato alla tematica oggetto del presente rapporto.

Nel quadro del rilevamento della gestione attuale delle frontiere, il gruppo strategico ha identificato svariati settori in cui si palesa un chiaro fabbisogno di miglioramento. Alcuni di questi aspetti problematici presentano un nesso più o meno chiaro con l'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. In vista dei lavori del gruppo di lavoro postulato Malama, il gruppo strategico ha deciso di imperniare il suo rapporto unicamente su questi problemi, senza sottoporre al Consiglio federale proposte strutturali tese a modificare l'attuale ripartizione delle competenze.

## **2 Sicurezza interna – Descrizione e analisi della situazione in essere**

### **2.1 Definizioni**

La Costituzione federale<sup>13</sup> (Cost.) distingue tra i concetti di sicurezza «interna» ed «esterna», senza però fornirne una definizione. L'articolo riguardante la sicurezza (art. 57 cpv. 1 Cost.) non distingue i due concetti fra loro. La distinzione figura invece nell'articolo 57 capoverso 2 Cost. e nelle disposizioni di cui all'articolo 173 cpv. 1 lettere a e b e all'articolo 185 capoversi 1 e 2 Cost., che circoscrivono le competenze dell'Assemblea federale e del Consiglio federale. Sotto il profilo costituzionale questa distinzione, oggi ritenuta di gran lunga superata ma tuttora operata in sede legislativa e nella prassi<sup>14</sup>, è importante particolarmente ai fini della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni:

#### **2.1.1 Sicurezza interna**

Rientrano nell'ambito della sicurezza interna tutti gli aspetti della sicurezza che non sono correlati agli affari esteri. Il concetto di sicurezza interna si rifà sostanzialmente alla definizione che ne dà la Costituzione federale del 1874<sup>15</sup>, secondo cui la sicurezza interna è sinonimo di mantenimento della pace e dell'ordine. Ci si riferisce qui sostanzialmente alla salvaguardia dell'esistenza stessa dello Stato e alla tutela delle sue istituzioni e dei suoi organi. A questa funzione protettiva dello Stato si affianca l'aspetto concernente il diritto di polizia, che si prefigge la tutela dei cosiddetti beni di polizia (in particolare la vita, la salute, la libertà, la proprietà) e punta principalmente a prevenire i pericoli. Al di là di questo ambito circoscritto ai compiti di polizia, il concetto di sicurezza interna include anche l'accertamento della responsabilità penale, segnatamente per mezzo dell'azione penale.

<sup>13</sup> RS 101

<sup>14</sup> Cfr. ad es. art. 4, 5 e 8 della legge federale del 21 mar. 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS 120) e FF 1994 II 1016 segg. e rinvii ivi riportati.

<sup>15</sup> Cfr. art. 2, 85 e 102 vCost.

La sicurezza interna è quindi sinonimo di prevenzione e reazione ai pericoli che minacciano l'ordine pubblico e lo Stato<sup>16</sup>. Nella misura in cui la Costituzione non attribuisca alla Confederazione specifiche competenze (esplicithe o implicite<sup>17</sup>), la tutela della sicurezza interna spetta in via prioritaria ai Cantoni<sup>18</sup>.

## 2.1.2 Sicurezza esterna

Rispetto a quanto finora osservato, rientrano nella «sicurezza esterna» i compiti strettamente correlati agli affari esteri e alla salvaguardia dell'indipendenza del Paese di cui all'articolo 54 Cost. Questa norma attribuisce espressamente alla Confederazione le competenze in materia di affari esteri; tale delega di competenze include anche la sicurezza esterna<sup>19</sup>. Alla Confederazione non spetta tuttavia una competenza esclusiva: in materia di affari esteri anche i Cantoni dispongono di determinati poteri<sup>20</sup>.

## 2.1.3 Definizione esaustiva di sicurezza

Data la varietà e il carattere transfrontaliero delle minacce e dei pericoli, è sempre più problematico distinguere tra sicurezza interna ed esterna. Il carattere multiforme dei pericoli e le loro interazioni nei diversi settori della sicurezza solleva dubbi quanto a una netta distinzione tra sicurezza interna ed esterna. La sicurezza interna ha oggi una connotazione spiccatamente internazionale<sup>21</sup>. Anche parte della dottrina considera ormai superata la rigorosa distinzione tra i due concetti<sup>22</sup>.

Già nel rapporto sulla politica della sicurezza 2000<sup>23</sup> è stata integrata una nuova nozione di sicurezza («sicurezza globale»), che include sia gli aspetti di sicurezza esterna sia quelli di sicurezza interna. Il nuovo rapporto sulla politica della sicurezza 2010 si mantiene su questa linea: invece di distinguere tra sicurezza interna ed esterna, suggerisce una classificazione in quattro ambiti di sicurezza al fine di

<sup>16</sup> Cfr. in particolare R.J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar, Zurigo/San Gallo 2008, art. 57, n. marg. 5, messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 375.

<sup>17</sup> Cfr. n. 2.2.3.3 e 2.2.3.4.

<sup>18</sup> Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 221.

<sup>19</sup> A. Ruch, *Äussere und innere Sicherheit*, in: *Verfassungsrecht der Schweiz*, a cura di D. Thürer/J.-F. Aubert/J.-P. Müller, Zurigo 2001, p. 892, n. marg. 8 seg.; R.J. Schweizer/G. Kúpfer in: St. Galler Kommentar, op.cit., *Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung*, pag. 1052, n. marg. 12; messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 375.

<sup>20</sup> Cfr. n. 2.2.4 segg.

<sup>21</sup> Messaggio concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e l'iniziativa popolare «S.O.S. – per una Svizzera senza polizia ficanaso», FF 1994 II 106.

<sup>22</sup> Cfr. ad es. R.J. Schweizer/G. Kúpfer, in: St. Galler Kommentar, op.cit., *Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung*, n. marg. 4; M. Mohler/P. Gattelin/R. Müller, *Unsicherheit über Sicherheit*, in: *NZZ* del 24 ago. 2007.

<sup>23</sup> Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sulla sicurezza della Svizzera del 7 giu. 1999, FF 1999 6561.

chiarire l'attribuzione dei compiti e delle competenze<sup>24</sup>. I quattro ambiti di sicurezza sono illustrati come segue:

- a. la difesa dai pericoli con mezzi di polizia, protezione dello Stato e azione penale;
- b. la prevenzione e gestione di catastrofi naturali e antropogeniche nonché di situazioni d'emergenza;
- c. il contenimento e la difesa nei confronti di un attacco militare;
- d. la tutela degli interessi della Svizzera all'estero e i contributi alla gestione delle crisi a livello internazionale.

Considerando la volatilità che caratterizza il settore della politica di sicurezza, appare utile conferire alla nozione di sicurezza una connotazione generale ed esauritiva, propria a rendere una visione globale della sicurezza. Non va comunque dimenticato che il nuovo concetto di sicurezza, ispirato secondo il diritto vigente a un'estesa cooperazione tra i singoli livelli statali, non trova appropriata espressione nella Costituzione federale. L'adempimento dei compiti di sicurezza in senso lato continua a riflettere la ripartizione costituzionale delle competenze tra Confederazione e Cantoni – difficoltosa nella prassi – secondo criteri di sicurezza «interna» ed «esterna». La collaborazione tra i diversi organi preposti alla sicurezza può dunque attuarsi solo nel quadro delle competenze attribuite dalla Costituzione federale a Confederazione e Cantoni.

## **2.1.4 Definizione di sicurezza nel presente contesto**

Il postulato Malama solleva perplessità riguardo a un contesto che interessa essenzialmente il tradizionale concetto di sicurezza interna. Il termine tecnico utilizzato nel presente rapporto va quindi inteso nel senso della definizione di sicurezza interna data nel numero 2.1.1. Da quanto precede occorre tener presente che non è possibile distinguere nettamente tra i concetti di «sicurezza interna» e «sicurezza esterna».

## **2.2 Ripartizione costituzionale delle competenze**

### **2.2.1 Introduzione**

L'articolo 3 Cost. disciplina il sistema di ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e stabilisce che i Cantoni esercitano tutti i diritti non attribuiti alla Confederazione. L'articolo 42 capoverso 1 Cost. precisa questo principio disciplinando che la Confederazione adempie gli incarichi assegnati dalla Costituzione federale. La Confederazione può quindi intervenire solo nei settori per i quali la Costituzione federale la dichiara responsabile e le conferisce le relative competenze operative<sup>25</sup> (principio di autorizzazione particolare). In tal senso l'articolo 3 Cost. rappresenta una clausola generale sussidiaria a beneficio dei Cantoni. Tutte le com-

<sup>24</sup> RAPOLSIC 2010

<sup>25</sup> B. Knapp, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et les cantons, in: D. Thürer/J.-F. Aubert/J.P. Müller (ed.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2001, § 29, n. marg. 3 segg.; P. Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2<sup>a</sup> ed., Stämpfli Verlag AG, Berna 2007, § 19, n. marg. 1 segg.

petenze non attribuite alla Confederazione spettano ai Cantoni (ripartizione integrale delle competenze). Di conseguenza non è ammissibile supporre l'esistenza di una lacuna per un compito non espressamente indicato nella Costituzione federale – ad esempio a causa del suo carattere viepiù intercantonale – e classificare di conseguenza tale compito come competenza federale<sup>26</sup>. Nemmeno sono possibili accordi di carattere legislativo tra Confederazione e Cantoni che modifichino la ripartizione costituzionale delle competenze<sup>27</sup>.

In relazione con l'articolo 3 Cost. va inoltre tenuto conto del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5a Cost. e concretizzato nell'articolo 43a Cost.; secondo tale principio la Confederazione – anche in presenza di una norma che le attribuisce determinate competenze – deve avocare a sé solo i settori che i Cantoni non riuscirebbero a gestire autonomamente e che necessitano di una regolamentazione unitaria<sup>28</sup>. La Confederazione è pertanto tenuta a evitare di assumere funzioni che possono essere svolte in modo soddisfacente dai Cantoni. Anche l'imperativo di rispettare criteri di economicità e adeguatezza ai bisogni nell'adempimento dei compiti attribuiti allo Stato, sancito dall'articolo 43a capoverso 5 Cost., non comporta modifiche del regime di assegnazione dei compiti: non si può attribuire un determinato compito alla Confederazione per il solo fatto che essa sia in grado di fornire una prestazione con maggiore efficienza economica rispetto ai Cantoni<sup>29</sup>.

L'articolo 46 Cost. sancisce infine il principio secondo cui i Cantoni sono di norma autorizzati e tenuti ad attuare il diritto federale. Tuttavia sono possibili deroghe a tale principio se disposizioni costituzionali o legali lo prevedono<sup>30</sup>.

## **2.2.2                   Competenze dei Cantoni ai livelli legislativo, di applicazione del diritto ed esecutivo**

### **2.2.2.1               Sovranità dei Cantoni in materia di polizia**

La competenza dei Cantoni di provvedere alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico nei rispettivi territori va considerata una loro competenza originaria<sup>31</sup>. I Cantoni esercitano sul loro territorio la sovranità in materia di polizia e sono di conseguenza competenti a legiferare in adempimento del loro mandato generale concernente la prevenzione delle minacce<sup>32</sup>. Il principio della responsabilità primaria dei Cantoni in materia di sicurezza sul loro territorio non è messo in discussione dalla dottrina né dalla giurisprudenza<sup>33</sup>. Il Consiglio federale ha reiteratamente stabilito nella prassi che il potere legislativo in materia di polizia spetta fondamen-

<sup>26</sup> U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7<sup>a</sup> ed., Schulthess Juristische Medien AG, Zurigo, Basilea, Ginevra 2008, n. marg. 1057.

<sup>27</sup> Cfr. n. 2.2.2.5.

<sup>28</sup> Messaggio NPC, FF **2002** 2224; Giovanni Biaggini, in: St. Galler Kommentar, loc.cit., art. 5a Cost., n. marg. 5.

<sup>29</sup> R.J. Schweizer/L. Müller, in: St. Galler Kommentar, loc.cit., art. 43a, marg. 24 seg.

<sup>30</sup> Cfr. in merito n. 2.2.2.4.

<sup>31</sup> Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF **1997** I 221.

<sup>32</sup> C. Linsi, in: LeGes 2006/2, pag. 10.

<sup>33</sup> R.J. Schweizer/G. Küpfer, in: St. Galler Kommentar, loc. cit., art. 57, n. marg. 5; A. Ruch, Äussere und innere Sicherheit, in: Verfassungsrecht der Schweiz, loc.cit., pag. 898, n. marg. 33; DTF **117** Ia 292.

talmente ai Cantoni<sup>34</sup>. Il fatto che la Confederazione non disponga di un mandato generale in materia di prevenzione delle minacce trova riscontro anche sul piano istituzionale: mentre ciascuno dei 26 Cantoni dispone di un proprio corpo di polizia, non esiste un' autorità di polizia operante globalmente a livello federale.

### **2.2.2.2 Autonomia dei Cantoni nell' adempimento dei loro compiti**

Se, riguardo a uno specifico settore, la Costituzione federale non attribuisce competenze alla Confederazione, queste spettano ai Cantoni, in conformità alle regole generali in materia. Questo significa che i Cantoni possono assumere tutte le competenze che non sono state espressamente attribuite alla Confederazione. Di conseguenza le competenze in materia di sicurezza non specificamente attribuite alla Confederazione incombono sostanzialmente ai Cantoni.

L' articolo 43 Cost. precisa che i Cantoni stabiliscono quali compiti svolgere e come adempiervi nei limiti delle rispettive competenze. Questo principio non si applica però in modo incondizionato: non sempre i Cantoni sono liberi, pur nell' ambito delle loro competenze, di stabilire quali compiti svolgere e in che modo portarli a termine, soprattutto quando la Costituzione attribuisce loro compiti specifici o impone modalità d' adempimento. In tali casi l' autonomia cantonale è limitata nella misura in cui la Costituzione federale pone determinate esigenze in relazione all' adempimento dei compiti<sup>35</sup>. Un esempio in questo senso è riportato nell' articolo 57 capoverso 1 Cost.; anche i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione federale (art. 35 Cost.) limitano il margine d' azione dei Cantoni<sup>36</sup>.

### **2.2.2.3 Legislazione intercantonale**

Come menzionato, i Cantoni hanno la competenza legislativa nei settori che la Costituzione federale non attribuisce alla Confederazione. Nel loro ambito di competenze i Cantoni possono inoltre concludere accordi fra loro a scopi diversi, anche di carattere normativo, dando così vita a organizzazioni e istituzioni comuni. Possono essere oggetto di accordi intercantonali i compiti originariamente attribuiti ai Cantoni, nonché quelli ad essi delegati. I trattati intercantonali prevalgono sul diritto cantonale (art. 48 cpv. 5 Cost.) ma sono però fortiori al diritto federale (art. 49 Cost.). L' articolo 48 Cost. stabilisce le condizioni e i limiti della legislazione intercantonale: gli accordi tra i Cantoni non possono essere in contrasto con il diritto e gli interessi della Confederazione né con il diritto di altri Cantoni; inoltre devono essere resi noti alla Confederazione<sup>37</sup>. I quattro concordati di polizia (Svizzera occidentale, Svizzera nordoccidentale, Svizzera centrale, Svizzera orientale) costituiscono i principali esempi della collaborazione intercantonale in materia di sicurezza. Tutti i Cantoni ad eccezione di quelli di Zurigo e del Ticino aderiscono a uno di questi

<sup>34</sup> Cfr. ad es. FF 2007 5886 5436, 2006 609, 2004 578, 1994 I 975.

<sup>35</sup> J. F. Aubert/P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, art. 43, n. marg. 2.

<sup>36</sup> U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, loc. cit., n. marg. 1070.

<sup>37</sup> Art. 48 cpv. 3 Cost.

quattro concordati. Riveste importanza sempre maggiore l'accordo sugli impieghi di polizia intercantionali del 2006 (IKAPOL), che obbliga i Cantoni a collaborare in occasione di eventi di una certa portata. IKAPOL disciplina le competenze, gli aspetti organizzativi e la distribuzione degli oneri in materia di tali impieghi di polizia intercantionali. La collaborazione di polizia avviene a più livelli: se un Cantone non è in grado di gestire un evento con le proprie forze di polizia, può ricorrere al sostegno previsto dal concordato di polizia; se anche ciò non basta, può chiedere un impiego di polizia intercantonale. Le pertinenti condizioni quadro, le vie decisionali e gli organi operativi e politici sono chiaramente definiti. È inoltre prevista la nomina di un comandante di polizia cui viene affidata la direzione degli interventi.

L'articolo 48 capoverso 1 primo periodo Cost. sottolinea che i Cantoni possono in particolare «adempiere insieme compiti d'interesse regionale». L'espressione «in particolare» presente nell'articolo suggerisce che i trattati di valenza nazionale non sono di per sé esclusi benché la Costituzione federale consideri la legislazione intercantonale innanzitutto uno strumento per l'adempimento di compiti regionali<sup>38</sup>. Dal messaggio sulla revisione della Costituzione federale emerge chiaramente che per approdare a un disciplinamento uniforme a livello nazionale si impone la via della legislazione federale<sup>39</sup>. Questo punto di vista è condiviso da parte della dottrina<sup>40</sup>. La critica rivolta ai concordati di portata nazionale è di raggiungere un'unificazione del diritto in modo scarsamente democratico e senza il coinvolgimento dell'opinione pubblica nell'ambito della sua elaborazione. Le disposizioni intercantionali – sempre che non si tratti di concordati normativi – sono spesso emanate dai governi escludendo le rappresentanze dei Cantoni; le possibilità d'influsso della base democratica sui contenuti e sull'assetto dei concordati sono pertanto esigue e, oltre alla scarsa partecipazione, anche il controllo parlamentare è limitato. Taluni Cantoni hanno tuttavia trovato soluzioni per colmare questo deficit democratico; un esempio in tal senso è l'istituzione di commissioni parlamentari aventi il compito di partecipare all'elaborazione di accordi intercantionali<sup>41</sup>. Oggetto di critica è infine anche il carattere farraginoso dei trattati intercantionali che emerge non da ultimo in sede di revisione degli accordi multilaterali.

La dottrina è però del parere che i concordati nazionali presentino anche vantaggi rispetto al disciplinamento federale. Fa notare ad esempio come sia possibile distinguere gli interessi comuni dei 26 Cantoni da quelli della Confederazione; talvolta i concordati permetterebbero infatti di individuare soluzioni più idonee e adeguate alle esigenze in campo. Inoltre ciascun Cantone ha la possibilità di disdire un trattato intercantonale non più gradito; quest'opzione non è evidentemente data nel caso in cui una legge federale supplisce a un trattato cantonale<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> U. Abderhalden, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, LeGes 2006/1, pag. 17.

<sup>39</sup> Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 201.

<sup>40</sup> U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, op.cit., n. marg. 1290; R. Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, 2003 Basilea/Ginevra/Monaco di Baviera, n. marg. 816; L. Mader, Erfahrungen und Erwartungen auf dem Gebiet des kooperativen Föderalismus – einige Fragen und Anmerkungen aus Sicht eines Vertreters des Bundes, in: Institut für Föderalismus (ed.), Friburgo, Prima Conferenza nazionale sul federalismo (2005).

<sup>41</sup> Cfr. U. Abderhalden, op.cit., p. 13 seg.; cfr. anche art. 65 della Costituzione del Canton San Gallo del 10 giu. 2001 (RS 131.225).

<sup>42</sup> Cfr. U. Abderhalden, in: St. Galler Kommentar, loc.cit., art. 48, marg. 24.

Le riserve recentemente espresse nei confronti dei concordati che vedono associati tutti i Cantoni non sono state condivise dalle Camere federali: gli argomenti contrari sono emersi in occasione dell'introduzione di una serie di misure a livello federale contro la tifoseria violenta. Mancando la necessaria competenza della Confederazione al riguardo<sup>43</sup>, tali misure sono state integrate con durata di validità limitata nella legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna<sup>44</sup>. Decorso tale termine, il Parlamento ha scartato la soluzione sul piano federale che avrebbe comportato una modifica costituzionale, favorendo in tal modo l'adozione di un concordato di portata nazionale sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive<sup>45</sup>.

I nuovi strumenti messi in campo nel quadro della riforma del federalismo consentono alla Confederazione di obbligare i Cantoni – a determinate condizioni – a collaborare. Ad esempio l'articolo 48a Cost. prevede per determinati ambiti di competenze (elencati esaustivamente) che la Confederazione possa conferire ad accordi intercantionali un carattere di obbligatorietà generale o obbligare i Cantoni ad aderirvi.

L'articolo 48 capoverso 2 Cost. autorizza la Confederazione a prendere parte ad accordi intercantionali. L'adesione della Confederazione a concordati di natura legislativa è invece prevista solo nei limiti delle sue competenze costituzionali. La Confederazione deve quindi disporre di una competenza nell'ambito di disciplinamento del concordato<sup>46</sup>. I settori che si prestano per questo tipo di trattati sono quelli in cui Confederazione e Cantoni dispongono di competenze parallele o nell'ambito dei quali si riscontrano competenze concorrenti con effetto derogatorio susseguente<sup>47</sup>. La facoltà concessa dall'articolo 48 capoverso 2 Cost. si estende anche alla partecipazione della Confederazione a organizzazioni e istituzioni comuni ai sensi dell'articolo 48 capoverso 1 Cost.

#### **2.2.2.4 Esecuzione del diritto federale da parte dei Cantoni**

L'articolo 46 Cost. sancisce un principio importante ai fini della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Ai sensi del suo capoverso 1 i Cantoni attuano il diritto federale secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge; ai sensi del capoverso 3 del medesimo articolo la Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà d'azione possibile e tiene conto delle loro peculiarità. In particolare è necessario che sia tenuto debitamente conto dei fattori sociali, economici e culturali<sup>48</sup>. Per attuazione s'intendono sia il recepimento del diritto federale nella legisla-

<sup>43</sup> Si trattava delle seguenti misure: interdizione di accedere a un'area, obbligo di presentarsi alla polizia e fermo preventivo di polizia.

<sup>44</sup> LMSI, RS 120; FF 2005 5035.

<sup>45</sup> Al concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, entrato in vigore il 1° gen. 2010, hanno aderito tutti i 26 Cantoni.

<sup>46</sup> Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 201; U. Abderhalden, loc.cit., pag. 11; U. Häfelin/W. Haller/ H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, loc.cit., n. marg. 1277.

<sup>47</sup> In caso di competenze dotate di effetto derogatorio susseguente, la competenza spetta ai Cantoni nella misura in cui la Confederazione non eserciti la propria competenza. Qualora la Confederazione eserciti la propria competenza legislativa, il diritto federale ha priorità sul diritto cantonale anteriore.

<sup>48</sup> Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 199.

zione cantonale sia la sua effettiva applicazione mediante l'attività amministrativa<sup>49</sup>. L'attuazione e l'esecuzione sono in genere finanziate dai Cantoni medesimi.

L'articolo 46 sancisce il principio del federalismo esecutivo, il quale è a sua volta espressione particolare del principio di sussidiarietà. Questo principio afferma che la Confederazione è tenuta a disciplinare direttamente la fase esecutiva solo quando l'esecuzione del compito assegnato richiede disposizioni unitarie; con questa norma la Costituzione federale introduce una presunzione di esecuzione a favore dei Cantoni. Tuttavia tale presunzione, diversamente da quanto prevede l'articolo 3 Cost., non è pienamente garantita sul piano costituzionale; l'articolo 46 capoverso 1 Cost. lascia al legislatore federale la libertà di decidere diversamente (attuazione da parte della Confederazione; attuazione congiunta di Confederazione – che ad esempio si riserva l'adempimento di determinati compiti – e Cantoni). Il Tribunale federale ha ribadito al riguardo che, fatte salve eventuali disposizioni costituzionali contrarie, il legislatore federale stabilisce in che misura l'esecuzione di un determinato ambito del diritto federale spetti ai Cantoni<sup>50</sup>.

### **2.2.2.5 Delega contrattuale di compiti cantionali alla Confederazione**

Il vigente diritto costituzionale contiene solo disposizioni sommarie sugli accordi tra Confederazione e Cantoni. Disposizioni generali riguardanti accordi sulla collaborazione reciproca tra Confederazione e Cantoni sono sancite unicamente dall'articolo 46 capoverso 2 Cost. e dall'articolo 48 capoverso 2 Cost. L'articolo 46 capoverso 2 Cost. disciplina l'attuazione del diritto federale da parte dei Cantoni per mezzo di accordi programmatici. Si tratta di accordi tra Confederazione e Cantoni che definiscono gli obiettivi di attuazione e la partecipazione finanziaria della Confederazione alla realizzazione dei relativi programmi. L'articolo 48 capoverso 2 Cost. concede alla Confederazione la possibilità di aderire ad accordi intercantonali. La Costituzione federale prevede accordi tra Confederazione e Cantoni unicamente nel settore universitario: l'articolo 63a capoverso 4 Cost. disciplina che la Confederazione e i Cantoni possono stipulare accordi ai fini dell'adempimento delle funzioni di coordinamento nell'ambito universitario svizzero e delegare determinati poteri a organi collegiali.

La Costituzione non contiene però disposizioni riguardanti l'ammissibilità di accordi bilaterali tra Confederazione e Cantoni, la natura (semplice negozio giuridico o atto normativo), il contenuto, la procedura di conclusione e la competenza di concludere siffatti accordi<sup>51</sup>, nonché i rimedi giuridici e la possibilità di verificare la conformità degli accordi con il diritto internazionale e la Costituzione. A tale proposito è indubbio soltanto che le disposizioni contrattuali debbano avere un adeguato fondamento giuridico nell'ordinamento delle rispettive parti contraenti visto che un accordo non

<sup>49</sup> Messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 213.

<sup>50</sup> DTF 127 II 49

<sup>51</sup> In merito alla problematica del deficit democratico nei trattati normativi tra la Confederazione e i Cantoni cfr. rapporto del Consiglio federale del 27 mag. 2002 sui trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni (in adempimento del postulato «Consiglio degli Stati 01.3426. Commissione delle istituzioni politiche CS (99.436). Trattati normativi conclusi tra la Confederazione e i Cantoni» del 27 ago. 2001, [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Temi > Stato & Cittadino > Federalismo.

può compensare l'eventuale assenza di una base legale per l'agire di un'autorità. Sebbene rimangano molti aspetti da chiarire, la prassi ha anticipato la questione relativa all'ammissibilità di accordi tra Confederazione e Cantoni che non riguardino i compiti congiunti (art. 46 Cost.) né la legislazione in materia universitaria (art. 48 Cost.) e ha compiuto i primi passi verso una collaborazione su base contrattuale<sup>52</sup>.

Gli accordi tra Confederazione e Cantoni che prevedono il trasferimento di *competenze originarie*<sup>53</sup> da un livello di Stato a un altro, più precisamente dai Cantoni alla Confederazione, sollevano problemi di ordine costituzionale operando un passaggio di competenze su base contrattuale. Tali problemi non si pongono in caso di ridelega, mediante trattato, di compiti esecutivi attribuiti dalla Confederazione ai Cantoni: in virtù del diritto costituzionale vigente il legislatore federale decide se e in quale misura affidare ai Cantoni l'esecuzione di un determinato ambito del diritto federale. La Confederazione può dunque avocare a sé in ogni tempo compiti esecutivi, purché una norma giuridica lo preveda. Il trasferimento di compiti esecutivi tra i diversi enti pubblici non rimette quindi in causa la ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale. Tuttavia, in tali casi le basi legali non possono contrapporsi alla delega di compiti e vanno eventualmente adeguate. Questo principio si applica anche nel caso in cui la Confederazione non abbia disciplinato esplicitamente l'esecuzione di un determinato ambito materiale e la relativa competenza spetterebbe di conseguenza automaticamente ai Cantoni.

Nella dottrina il dibattito verte sui contenuti; in particolare ci si chiede se l'imperativo di reciproca collaborazione tra Confederazione e Cantoni sia interpretabile nel senso che, mediante trattato, i Cantoni possono trasferire alla Confederazione loro competenze originarie. Su questa problematica di grande attualità sono emerse divergenze d'opinione. La maggioranza ritiene che la ripartizione costituzionale delle competenze tra Confederazione e Cantoni abbia carattere cogente e che per tale ragione una delega volontaria di competenze dai Cantoni alla Confederazione sia possibile soltanto attraverso una revisione della Costituzione federale. Dal profilo costituzionale non è ammissibile una modifica dell'attuale ripartizione delle competenze mediante la conclusione di trattati tra Confederazione e Cantoni<sup>54</sup>.

Singoli autori si scostano da quest'interpretazione, a loro parere troppo categorica e riconoscono la legalità della delega di competenze mediante trattato nella misura in cui la Confederazione e i Cantoni dispongano in un determinato ambito di competenze parallele. In tal caso, il trasferimento di competenze mediante trattato non violerebbe il divieto costituzionale di modificare la ripartizione delle competenze poiché tanto i Cantoni quanto la Confederazione dispongono di competenze nell'am-

<sup>52</sup> Cfr. ad es. art. 97 legge sulle dogane (LD; RS **631.0**); il Consiglio federale ha poi istituito, il 16 set. 2011 con l'ordinanza concernente l'informatica e la telecomunicazione nell'Amministrazione federale (Ordinanza sull'informatica nell'Amministrazione federale; RS **172.010.58**) una base di diritto materiale per la conclusione di un accordo tra Confederazione e Cantoni sull'armonizzazione dei sistemi informatici di polizia.

<sup>53</sup> Per competenze originarie si intendono i poteri sui quali la Confederazione non ha competenze in base al vigente sistema costituzionale di ripartizione delle competenze e che quindi sono di competenza dei Cantoni; in questo modo esse si distinguono dalle attribuzioni delegate ai Cantoni, ossia le competenze che la Confederazione ha delegato ai Cantoni (compiti esecutivi).

<sup>54</sup> U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7<sup>a</sup> ed., Zurigo 2008, n. marg. 1265, 1277; P. Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2<sup>a</sup> ed., Berna 2007, § 25, n. marg. 19; R. R. Schweizer/M. Mohler, *Die polizeilichen Ausgleichsmassnahmen des Bundes und der Kantone nach dem Wegfall der Personenkontrollen an der Landesgrenze in verfassungsrechtlicher Sicht*, pag. 124.

bito interessato<sup>55</sup>. Il Consiglio federale si è allineato a questo punto di vista nel suo messaggio concernente la nuova legge sulle dogane<sup>56</sup>, giustificando la possibilità di delega di compiti cantonali alla Confederazione mediante trattato, prevista dall'articolo 97 LD (assunzione di compiti di polizia cantonale nell'area di confine), in quanto l'articolo 48 della Costituzione federale stabilisce che la Confederazione può stipulare un trattato con i Cantoni negli ambiti in cui dispone di competenze normative costituzionali<sup>57</sup>.

## **2.2.3 Competenze della Confederazione in materia di legislazione e applicazione del diritto**

### **2.2.3.1 Mandato generale ai sensi dell'articolo 57 capoverso 1 Cost.**

L'articolo 57 Cost. è considerato la disposizione costituzionale centrale sulla sicurezza. Secondo il suo capoverso 1, la Confederazione e i Cantoni si occupano, entro i limiti delle rispettive competenze, della sicurezza del Paese e della protezione della popolazione. Data la sua collocazione sistematica<sup>58</sup>, tale disposizione sembrerebbe costituire una norma di delega di competenze. Un esame più attento rivela invece che essa conferisce un mandato senza tuttavia provvedere a delimitare chiaramente gli ambiti di competenza dei suoi destinatari. L'articolo 57 capoverso 1 Cost. disciplina che, sia la Confederazione sia i Cantoni, adempiono determinati compiti nell'ambito della sicurezza del Paese e della tutela della popolazione. Esso non specifica però quali siano tali compiti e quale livello dello Stato sia competente per quali settori del mandato congiunto di protezione. Su questi aspetti la norma permane indefinita e programmatica<sup>59</sup>. L'articolo 57 capoverso 1 Cost. non contiene pertanto una disposizione attributiva di competenze e non può dunque essere invocata a titolo di base costituzionale per un eventuale intervento della Confederazione in materia di sicurezza interna. Affinché la Confederazione possa legiferare o intervenire altrimenti nell'ambito della sicurezza è quindi necessario che vi sia un'ulteriore norma costituzionale che le conferisca esplicitamente o implicitamente tali facultà. Se non è attribuita, la competenza spetta primariamente ai Cantoni.

### **2.2.3.2 Portata dell'articolo 57 capoverso 2 Cost.**

Secondo l'articolo 57 capoverso 2 Cost., la Confederazione e i Cantoni coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna. Questa disposizione sancisce l'obbligo di coordinamento senza tuttavia attribuire competenze specifiche alla Confedera-

<sup>55</sup> H.G. Nussbaum, Möglichkeiten der Übertragung kantonaler Aufgaben auf den Bund am Beispiel der Polizeivereinbarungen der Grenzkantone mit dem Grenzschutzkorps, in: Leges 2002/2; R. Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basilea, Ginevra, Monaco di Baviera 2003, n. marg. 844; U. Abderhalden, in: St. Galler Kommentar, loc. cit., art. 48, n. marg. 35.

<sup>56</sup> FF 2004 578 seg.

<sup>57</sup> L'art. 48 cpv. 2 Cost. afferma che la Confederazione può partecipare ai trattati intercantionali «nei limiti delle sue competenze».

<sup>58</sup> L'art. 57 Cost. è inserito nel capitolo 2 della Cost. (Titolo terzo) «Competenze».

<sup>59</sup> Cfr. R.P. Müller, Innere Sicherheit Schweiz, Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848, Thesis Verlag, Egg b. Einsiedeln, 2009, pag. 419 con rinvii.

zione. Il senso e la portata dell'articolo 57 capoverso 2 Cost. non sono finora stati chiariti in maniera definitiva. Non è chiaro in quale misura questo obbligo di coordinamento abbia una portata superiore rispetto a quello generale di collaborazione tra Confederazione e Cantoni secondo l'articolo 44 Cost. e se la norma indichi anche una competenza legislativa della Confederazione. La maggioranza della dottrina risponde però negativamente a tale interrogativo<sup>60</sup>.

Diversa è invece l'opinione espressa dal Consiglio federale al riguardo<sup>61, 62</sup>, il quale a più riprese ha affermato che l'articolo 57 capoverso 2 Cost., oltre a disciplinare l'obbligo di coordinamento attribuisce competenze, seppur in senso restrittivo. Se si limitasse a disciplinare unicamente un obbligo di collaborazione e coordinamento nell'adempimento dei compiti assegnati, l'articolo 57 capoverso 2 Cost. non avrebbe una portata indipendente, essendo questo principio fondamentale dell'organizzazione federale già contenuto nell'articolo 44 Cost.

Una competenza legislativa della Confederazione in relazione all'obbligo di coordinamento previsto dall'articolo 57 capoverso 2 Cost. è data unicamente per le questioni della la sicurezza che rientrano almeno in parte nella competenza della Confederazione e che, dal punto di vista di quest'ultima, necessitano di un coordinamento sul piano federale. In recenti progetti di legge<sup>63</sup> il Consiglio federale ha precisato la propria prassi stabilendo che, in tali casi, la competenza della Confederazione deve rivestire un'importanza non meramente marginale. Soddisfatti tali presupposti, la Confederazione può, nell'esercizio della propria competenza legislativa attribuita in virtù dell'articolo 57 capoverso 2 Cost., disciplinare anche settori che rientrerebbero in sé nell'ambito di competenza dei Cantoni. Soltanto in questo senso stretto tale disposizione fonda una competenza della Confederazione<sup>64</sup>.

### **2.2.3.3 Basi legali esplicite**

Da quanto menzionato, in materia di sicurezza interna spettano alla Confederazione solamente competenze parziali. La Costituzione contiene diverse norme che assegnano espressamente alla Confederazione competenze legislative in ambiti rilevanti ai fini della sicurezza. Tra tali norme vi sono quelle riguardanti l'impiego dell'esercito per la salvaguardia della sicurezza interna (art. 60 Cost.), la protezione civile (art. 61 Cost.), le armi e il materiale bellico (art. 107) e il diritto penale (art. 123 Cost.). La Confederazione dispone in tali ambiti di estesi poteri normativi che non si limitano a disposizioni di principio.

### **2.2.3.4 Basi legali implicite**

Per stabilire se la Costituzione federale conferisce una competenza alla Confederazione non è determinante il solo testo costituzionale. Oltre alle competenze ivi espressamente menzionate, vi sono quelle implicite della Confederazione, non espressamente sancite dalla Costituzione federale ma strettamente connesse a com-

<sup>60</sup> Per quanto riguarda i pareri espressi nella dottrina cfr. n. 3.1.1.

<sup>61</sup> Cfr. gli esempi riportati al n. 2.2.5.

<sup>62</sup> Per quanto riguarda le critiche a questa prassi cfr. n. 3.1.

<sup>63</sup> Cfr. rapporto esplicativo sull'avamprogetto della legge sui compiti di polizia.

<sup>64</sup> Cfr. anche n. 3.1.1.

petenze esplicite, oppure indispensabili affinché la Confederazione possa adempiere i compiti che le sono stati espressamente affidati. La Costituzione federale contiene diverse disposizioni che conferiscono alla Confederazione ampie competenze legislative e le consentono in tal modo di disciplinare nelle legislazioni settoriali anche questioni riguardanti la sicurezza. Si riscontrano competenze parziali della Confederazione rilevanti ai fini della sicurezza nei settori della circolazione stradale<sup>65</sup>, ferroviaria, filoviaria, navale e aerea<sup>66</sup>, trattandosi di ambiti materialmente connessi a siffatte competenze, nonché in virtù della sovranità della Confederazione in ambito doganale<sup>67</sup>.

Sono inoltre competenze implicite quelle che derivano dall'esistenza stessa dello Stato e che devono ragionevolmente essere attribuite alla Confederazione (cosiddette competenze intrinseche). Fra le competenze intrinseche della Confederazione figura l'adozione, sia all'interno sia verso l'esterno, delle misure necessarie alla propria protezione e a quella delle sue istituzioni e dei suoi organi. In quanto compito primario indispensabile, questa competenza spetta alla Confederazione in virtù della sua qualità di Stato e si fonda sull'esistenza stessa della collettività nazionale<sup>68</sup>. La LMSI in particolare poggia sulla competenza intrinseca della Confederazione, disciplinando prevalentemente ambiti attinenti alla protezione dello Stato; un altro esempio in tal senso è dato dall'avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia<sup>69</sup>. La norma costituzionale non scritta può anche costituire la base costituzionale di singole disposizioni in materia di sicurezza contenute in altre normative, ad esempio di disposizioni concernenti l'esercizio del diritto di polizia negli edifici federali secondo l'articolo 62<sup>f</sup> della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione<sup>70</sup> e l'articolo 69 della legge sul Parlamento<sup>71</sup>.

La dottrina costituzionale considera certa l'esistenza di un diritto costituzionale non scritto, sebbene non manchino voci critiche al riguardo: in relazione con il disegno di «legge federale sui servizi di sicurezza delle imprese di trasporto», presentato nel quadro della riforma delle ferrovie 2<sup>72</sup>, i Cantoni hanno contestato la competenza (implicita) della Confederazione di emanare disposizioni in materia di polizia dei trasporti.

### **2.2.3.5 Competenza della Confederazione in materia di tutela dell'ordine costituzionale dei Cantoni secondo l'articolo 52 Cost. (intervento della Confederazione)**

Mentre i Cantoni hanno la competenza primaria in materia di sicurezza interna, l'articolo 52 capoverso 2 Cost. attribuisce alla Confederazione una competenza sussidiaria. Questa norma stabilisce che la Confederazione tutela l'ordine costituzionale dei Cantoni e interviene in caso di perturbamento o minaccia dell'ordine interno

65 Art. 82 Cost.

66 Art. 87 Cost.

67 Art. 133 Cost.

68 DTF 117 Ia 202 con rinvii; A. Auer/G. Malinverni/M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Berna 2006, pag. 348, n. marg. 992.

69 LCPol, avamprogetto del nov. 2009, pag. 95.

70 LOGA, RS 172.010

71 LParl, RS 171.10

72 Messaggio aggiuntivo concernente la riforma delle ferrovie 2, FF 2007 2457.

di un Cantone che non è in grado di porvi rimedio da sé o con l'aiuto di altri Cantoni. La Confederazione deve pertanto intervenire nell'interesse del Cantone interessato quando gli strumenti di quest'ultimo e il supporto richiesto agli altri Cantoni non sono sufficienti. L'intervento federale è una competenza federale sussidiaria anche in rapporto all'obbligo dei Cantoni di prestarsi reciproca assistenza. Condizione necessaria per un intervento della Confederazione è il perturbamento o la minaccia dell'ordine costituzionale; intervenendo in modo incisivo sui Cantoni, la misura dev'essere adottata quale ultima ratio per risolvere un problema estremamente serio e preoccupante<sup>73</sup>. L'intervento ha carattere straordinario e non va confuso con l'impiego sussidiario dell'esercito di cui all'articolo 58 capoverso 2 Cost. Se l'intervento federale comporta l'impiego dell'esercito si è in presenza di un servizio d'ordine<sup>74</sup> (art. 83 LM).

### **2.2.3.6                    Competenza della Confederazione in settori strettamente connessi con gli affari esteri ai sensi dell'articolo 54 Cost.**

Ai sensi dell'articolo 54 Cost., gli affari esteri competono alla Confederazione. Si tratta di una competenza generale ed esaustiva, che non solo conferisce alla Confederazione la competenza diretta in materia di conclusione di trattati internazionali, ma rappresenta anche il fondamento costituzionale di atti normativi interni<sup>75</sup> in settori strettamente connessi con gli affari esteri<sup>76</sup>. A tale proposito è opportuno notare che la Confederazione si assume la responsabilità sul piano internazionale in caso di inattività di un Cantone, in particolare quando tale inattività costituisce una violazione degli obblighi internazionali della Svizzera. Inoltre, sussistendo degli obblighi di diritto internazionale, l'inattività di un Cantone può influire in modo non trascurabile sulla politica estera della Svizzera e di conseguenza sulle competenze del Consiglio federale in materia secondo l'articolo 54 della Costituzione.

Non è tuttavia ammessa un'interpretazione estensiva dell'articolo 54 Cost. che giustifichi la competenza della Confederazione in materia di sicurezza interna. Affinché sia data una competenza in materia di sicurezza interna, è quindi necessaria l'esistenza di uno stretto legame con gli affari esteri. In quest'ultimo caso la Confederazione dispone, in virtù dell'articolo 54 capoverso 1 Cost., di una base attributiva – sussidiaria – di competenze che le consente di operare sul piano legislativo anche in materia di sicurezza interna<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Dal 1848 gli interventi della Confederazione sono stati solamente una decina, uno solo dei quali nel XX secolo al di fuori dell'occupazione delle frontiere 1914–1918 e dei servizi attivi dell'esercito 1939–1945, ovvero nel 1932 a Ginevra.

<sup>74</sup> Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 52 BV, n. marg. 17.

<sup>75</sup> P. Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale, pag. 460, N 5; B. Ehrenzeller in: St. Galler Kommentar, art. 54, n. marg. 15.

<sup>76</sup> R. Schweizer/G. Küpfer in: St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Sicherheitsverfassung, pag. 1052 seg., n. marg. 12.

<sup>77</sup> Cfr. in tale contesto anche il n. 3.2.3.4.

### 2.2.3.7

## Competenze della Confederazione derivanti dalle competenze dei suoi organi

Gli organi della Confederazione hanno la possibilità di prendere le misure qui di seguito menzionate fondandosi direttamente su disposizioni costituzionali.

#### 2.2.3.7.1

### Misure che possono essere adottate dal Consiglio federale

Gli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. prevedono che il Consiglio federale possa emanare disposizioni e ordinanze di durata limitata, direttamente fondate sulla Costituzione federale, nel caso si verifichino circostanze che lo richiedano. Al riguardo l'articolo 184 capoverso 3 Cost. fa riferimento agli interessi del Paese (*«Se la tutela degli interessi del Paese lo richiede, può emanare ordinanze e decisioni. La validità delle ordinanze dev'essere limitata nel tempo»*), mentre l'articolo 185 capoverso 3 Cost. definisce, con una formulazione molto più precisa, le condizioni necessarie per l'applicazione di questa norma costituzionale (*«Fondandosi direttamente sul presente articolo, può emanare ordinanze e decisioni per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna. La validità di tali ordinanze dev'essere limitata nel tempo»*). Le ordinanze possono presentare un carattere legislativo sostitutivo o completo; esse devono essere necessarie, urgenti, giustificate da interessi pubblici superiori e proporzionate<sup>78</sup>.

Nonostante siano di tenore analogo, le due disposizioni si differenziano quanto al campo di applicazione: l'articolo 185 capoverso 3 Cost. è soprattutto incentrato sulle misure di polizia; l'articolo 184 capoverso 3 Cost., su misure motivate da ragioni di politica estera. Spesso risulta più difficile definire chiaramente queste misure rispetto a quelle sulla salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblico. Per tale motivo, l'apprezzamento politico di una misura da parte del Consiglio federale esercita un ruolo più importante nel contesto dell'articolo 184 capoverso 3 Cost. che non in quello dell'articolo 185 capoverso 3 Cost. il cui campo di applicazione risulta essere fortemente limitato già dal tenore stesso della norma. Nella prassi l'articolo 184 capoverso 3 Cost. è considerato come attributivo di un ampio margine di manovra al Consiglio federale affinché esso possa tutelare nel modo più completo possibile gli interessi della Svizzera in materia di politica estera. Diversamente, l'articolo 185 capoverso 3 Cost. può costituire il fondamento giuridico di misure adottate dal Consiglio federale esclusivamente nel caso in cui gli ordinari meccanismi statali per la risoluzione dei problemi non funzionino o non funzionino più. La norma è dunque applicabile solamente quando gli usuali dispositivi dello Stato falliscono e non è possibile contrastare in altro modo gravi turbamenti dell'ordine pubblico verificatisi o incombenti<sup>79</sup>. Dato il carattere eccezionale dell'articolo 185 capoverso 3 Cost., tale competenza va utilizzata con riserbo. Adottata unicamente per casi straordinari, tale disposizione non può costituire il fondamento di una

<sup>78</sup> Per il periodo di validità delle ordinanze e decisioni adottate in forza della competenza degli organi della Confederazione cfr. art. 7c-e legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).

<sup>79</sup> Cfr. anche K. Eichenberger, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft del 29 mag. 1847, a cura di Aubert/ Eichenberger/Müller/ Rhinow/ Schindler, Basilea/Zurigo/Berna 1987–1996, art. 102, n. marg. 150.

competenza generale e continuativa del Consiglio federale in materia di sicurezza interna.

Se una situazione che richiede un intervento immediato e urgente del Consiglio federale presenta aspetti inerenti alla sicurezza sia interna sia esterna, è ipotizzabile che l'ordinanza da adottare o la decisione da prendere si fondino su entrambe le disposizioni costituzionali. In tal senso il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza che vieta il gruppo «Al-Qaida» e le organizzazioni associate<sup>80, 81</sup> richiamandosi agli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.

### **2.2.3.7.2 Misure che possono essere adottate dall'Assemblea federale**

Ai sensi dell'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost., anche l'Assemblea federale può adottare misure per la tutela della sicurezza interna o esterna qualora si verifichino circostanze straordinarie; in tali casi la Costituzione attribuisce all'Assemblea la competenza di emanare ordinanze o decreti federali semplici. Anche per il Parlamento valgono i principi stabiliti dagli articoli 184 e 185 Cost., per cui s'impone il riserbo anche nell'applicazione dell'articolo 173 capoverso 1 Cost.

## **2.2.4 Ripartizione delle competenze in materia di stipulazione e attuazione dei trattati internazionali**

### **2.2.4.1 Ripartizione delle competenze in materia di stipulazione di trattati internazionali**

#### **2.2.4.1.1 Competenze della Confederazione**

Ai sensi dell'articolo 54 capoverso 1 Cost., gli affari esteri rientrano nelle competenze della Confederazione. Secondo la prassi delle autorità federali, attualmente non più messa in discussione dalla dottrina, la competenza della Confederazione in materia di conclusione di trattati internazionali si estende a tutti i campi, compresi quelli che, in sede interna, sono di competenza dei Cantoni quali la polizia, la cultura o il diritto fiscale. In fatto di trattati internazionali, vale quindi il principio secondo cui la Confederazione può stipulare trattati che riguardino qualsiasi materia, rientranti sia nella competenza legislativa federale sia in quella cantonale<sup>82</sup>. La competenza della Confederazione in materia di politica estera si estende quindi oltre la sua competenza legislativa. Ciò nondimeno, la Confederazione deve tener conto delle competenze dei Cantoni e tutelare i loro interessi (cfr. art. 54 cpv. 3 Cost.) e si

<sup>80</sup> RS 122

<sup>81</sup> L'ordinanza del Consiglio federale, nel frattempo prorogata tre volte, deve essere sostituita da un'ordinanza dell'Assemblea federale basata sull'art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.; cfr. il messaggio concernente l'ordinanza dell'Assemblea federale che vieta il gruppo Al-Qaida e le organizzazioni associate, FF 2011 4041.

<sup>82</sup> Cfr. FF 1994 II 548

attiene quindi a criteri di grande cautela in sede di conclusione di trattati che tangono le competenze legislative cantonali. È il caso, ad esempio, degli accordi in materia di polizia<sup>83</sup>.

#### **2.2.4.1.2 Competenze dei Cantoni**

I Cantoni sono detentori di una competenza sussidiaria in materia di conclusione di trattati internazionali (art. 56 Cost.), alle seguenti condizioni:

- il trattato deve riguardare una materia rientrante nella competenza cantonale (art. 56 cpv. 1 Cost.);
- esso non deve essere in contrasto né con le leggi e gli interessi della Costituzione, né con le leggi di altri Cantoni (art. 56 cpv. 2);
- prima della conclusione del trattato, i Cantoni devono informarne la Confederazione (art. 56 cpv. 2 Cost.).

A tali condizioni se ne aggiunge una quarta, invero non figurante nella Costituzione ma ammessa dalla prassi delle autorità federali e accolta unanimemente dalla dottrina<sup>84</sup>, secondo cui la Confederazione non deve avere già stipulato un accordo internazionale sull'oggetto interessato.

#### **2.2.4.2 Diritti di partecipazione dei Cantoni**

L'articolo 55 Cost. dà ai Cantoni la possibilità di difendere autonomamente i propri interessi in sede di conclusione di un trattato internazionale, concedendo loro il diritto di essere informati, consultati e associati alla preparazione delle decisioni di politica estera che tangono le loro competenze o i loro interessi fondamentali. La legge federale del 22 dicembre 1999 sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC)<sup>85</sup> concretizza tale disposizione, precisando i doveri del Consiglio federale in materia di consultazione dei Cantoni. Ad esempio, se sono toccate le competenze dei Cantoni, la Confederazione associa i rappresentanti dei Cantoni alla preparazione dei mandati di negoziato nonché, in linea generale, ai negoziati stessi (art. 5 LFPC). La legislazione speciale può prevedere altri obblighi di consultazione per il Consiglio federale.

<sup>83</sup> Cfr. tra l'altro il messaggio del 1° feb. 2006 riguardante gli Accordi con Albania e Macedonia sulla cooperazione di polizia in materia di lotta contro la criminalità, FF **2006** 2033 2046, e il messaggio del 24 nov. 1999 concernente vari accordi di cooperazione in materia di polizia e giudiziaria con la Germania, nonché con Austria e Liechtenstein, FF **2000** 763 811.

<sup>84</sup> Cfr. in particolare T. Pfisterer, in: St. Galler Kommentar, loc.cit., art. 56, n. marg. 26.

<sup>85</sup> RS **138.1**

### **2.2.4.3 Ripartizione delle competenze in materia di attuazione di trattati internazionali**

Se la conclusione di un trattato internazionale soggiace a regole particolari riguardanti le competenze<sup>86</sup>, la sua attuazione è soggetta alle norme abituali di ripartizione delle competenze. Di conseguenza, quando aderisce a un trattato internazionale il cui oggetto è di competenza cantonale, la Confederazione non può adottare le necessarie disposizioni di esecuzione fondandosi su tale trattato. Questo compito spetta ai Cantoni. L'articolo 7 LFPC prevede inoltre che se l'attuazione del diritto internazionale è di competenza dei Cantoni, questi ultimi sono tenuti a provvedere per tempo ai necessari adattamenti. Quando invece l'oggetto del trattato rientra nella competenza della Confederazione, la stessa è autorizzata all'attuazione. Dal canto loro, i Cantoni sono tenuti a recepire nella loro legislazione i trattati conclusi dalla Confederazione e ad attuarli, come nel caso della legislazione federale. La Confederazione è responsabile in sede internazionale della mancata esecuzione del trattato e può, in caso d'inattività prolungata di un Cantone, prendere le misure necessarie in sua vece, nel quadro del suo compito di vigilanza.

### **2.2.5 Sicurezza interna dal punto di vista della NPC**

Adottata nel quadro della riforma del federalismo, la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) persegue la dissociazione dei compiti e del finanziamento nel quadro dell'adempimento dei compiti della Confederazione<sup>87</sup>. le competenze e le attribuzioni riguardanti l'adempimento dei compiti devono – se possibile e opportuno – essere conferite integralmente all'uno o all'altro livello dello Stato, nel tentativo di ottenere la più ampia convergenza possibile tra beneficiari e responsabili dei costi e delle decisioni (principio di equivalenza fiscale). Ai sensi della NPC, anche il principio di sussidiarietà (art. 5a Cost.) riveste importanza ai fini di un'adeguata attribuzione di competenze federali ai sensi della NPC; secondo tale principio, il livello statale sovraordinato deve assumere l'adempimento di un compito soltanto se quest'ultimo non può essere portato a termine con sufficiente efficienza ed efficacia dal livello statale subordinato. L'applicazione di questo principio mira da un lato a rafforzare l'autonomia cantonale; dall'altro, a permettere che la Confederazione possa concentrarsi principalmente sui suoi compiti nazionali, nonché influire materialmente e finanziariamente sui settori che esigono un disciplinamento uniforme. La NPC persegue una trasparenza dei costi e un impiego più efficiente delle risorse pubbliche.

La cooperazione intercantonale è considerata uno dei principali pilastri della NPC: i compiti devono essere assolti in misura maggiore a livello intercantonale. La collaborazione può essere imposta nella misura in cui la Confederazione può, su domanda dei Cantoni interessati, dichiarare di obbligatorietà generale la conclusione di trattati intercantionali o obbligare determinati Cantoni a parteciparvi (art. 48a Cost.).

<sup>86</sup> Art. 166 cpv. 2 Cost., art. 24 cpv. 2 legge sul Parlamento, art. 7a legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

<sup>87</sup> Cfr. messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni; FF 2002 2072.

Il settore della sicurezza interna non è stato incluso nel pacchetto di misure di attuazione della NPC; a motivo di tale omissione è stato evidenziato che la sovranità in materia di polizia compete sostanzialmente ai Cantoni mentre alla Confederazione è assegnata unicamente la responsabilità in specifici settori della sicurezza interna. Una dissociazione dei compiti e del finanziamento non si rivela quindi necessaria. È stato inoltre esaminato se sia opportuno inserire compiti di polizia nell'elenco dei settori che prevedono una collaborazione intercantonale ai sensi dell'articolo 48a Cost.

Questa opzione è stata però parimenti respinta. I due punti dovranno essere riesaminati a tempo debito, nel caso in cui la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel campo della sicurezza interna fosse oggetto di un nuovo disciplinamento a livello costituzionale.

## **2.2.6 Prassi legislativa della Confederazione in materia di sicurezza interna – esempi attuali**

Sebbene le competenze federali si concentrino sulla politica della sicurezza negli affari esteri, nell'ultimo decennio la Confederazione ha emanato o riveduto una serie di leggi e ordinanze che disciplinano questioni inerenti alla sicurezza interna. Qui di seguito è proposta una panoramica delle leggi e ordinanze sulla sicurezza emanate o rivedute dall'entrata in vigore della nuova Costituzione.

### **2.2.6.1 Legge sulle dogane**

La nuova legge del 18 marzo 2005<sup>88</sup> sulle dogane (LD) disciplina la sorveglianza e il controllo della circolazione di persone e di merci attraverso il confine doganale, la riscossione di tributi (doganali), l'attuazione di decreti della Confederazione di natura non doganale e l'adempimento di compiti attribuiti all'AFD (art. 1 LD). L'AFD si occupa di compiti di natura doganale (art. 94 LD) e non doganale (art. 95 LD), nonché di compiti di polizia di sicurezza (art. 96 LD). Ai sensi dell'articolo 96 LD, l'AFD si occupa di compiti di sicurezza nell'area di confine coordinandosi con la Polizia federale e cantonale, al fine di contribuire alla sicurezza interna del Paese e alla protezione della popolazione. Questa disposizione assegna per la prima volta un mandato in materia di polizia di sicurezza e di cooperazione all'AFD.

La LD conferisce inoltre ai Cantoni la possibilità di delegare mediante trattato alla Confederazione parte dei compiti di polizia nell'area di confine loro assegnati (art. 97 LD). Già nel suo ingresso, la legge sulle dogane si riferisce agli articoli 57 capoverso 2, 101, 121 capoverso 1 e 133 Cost.

### **2.2.6.2 Revisione parziale della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna**

Il punto chiave della revisione parziale del 24 marzo 2006 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>89</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) – denominata LMSI I – è costituito dall'introduzione di misure per la lotta alla violenza in occasione di manifestazioni sportive. Le disposizioni sono state inserite nella LMSI in previsione dei grandi avvenimenti sportivi EURO 08 e Campionato mondiale 2009 di disco su ghiaccio, ospitati dalla Svizzera. Nella sua versione originale, la modifica della legge prevedeva, oltre all'istituzione di una banca dati sugli hooligan (HOOGAN) e a una limitazione delle possibilità di espatriare per le persone che presentassero comportamenti violenti, un sistema a cascata di misure di polizia preventiva (divieto di accedere a un'area, obbligo di presentarsi alla polizia, fermo preventivo di polizia). La costituzionalità di queste misure coercitive, fondate in modo determinante sull'articolo 57 capoverso 2 Cost., era ritenuta dubbia, come riconosciuto dallo stesso Consiglio federale nel suo messaggio<sup>90</sup>. Queste disposizioni sono state dichiarate di durata limitata ed è stato assicurato che entro tale termine di validità sarebbe stata predisposta una base legale adeguata e definitiva. Questo intento era realizzabile mediante una modifica costituzionale o un concordato nazionale. Il Parlamento ha infine preferito la soluzione cantonale; le disposizioni interessate sono state integrate nel concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, entrato in vigore il 1° gennaio 2010. Dall'entrata in vigore della revisione parziale LMSI I, la LMSI è retta dall'articolo 54 capoverso 1 e dall'articolo 57 capoverso 2 Cost., nonché dalla competenza della Confederazione in materia di tutela della sicurezza interna ed esterna del Paese (competenza intrinseca della Confederazione).

### **2.2.6.3 Ordinanza sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione**

Entrata in vigore il 1° dicembre 2007, l'ordinanza del 31 ottobre 2007<sup>91</sup> sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione (OISS) disciplina i requisiti minimi che le società di sicurezza private devono soddisfare per poter svolgere compiti di sicurezza per la Confederazione. L'ordinanza si applica a tutte le autorità federali che delegano l'attuazione di un compito di protezione a società private di sicurezza in Svizzera o all'estero<sup>92</sup> ed è ordinanza retta dall'articolo 182 capoverso 2 Cost.

<sup>89</sup> RS 120

<sup>90</sup> FF 2005 5033

<sup>91</sup> RS 124

<sup>92</sup> In merito al disegno di legge volto a disciplinare l'attività di società di sicurezza private che svolgono attività all'estero a partire dalla Svizzera, cfr. n. 2.2.5.1.13.

## 2.2.6.4

### Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

La legge federale del 13 giugno 2008<sup>93</sup> sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP) disciplina una parte importante dell'attività di polizia: l'elaborazione dei dati. Con l'entrata in vigore della LSIP sono stati riuniti in un'unica legge e contestualmente aggiornati i fondamenti giuridici delle tre banche dati di polizia RIPO (sistema di ricerca informatizzato di polizia), IPAS (sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli dell'Ufficio federale di polizia) e JANUS (sistema d'informazione della Polizia giudiziaria federale). Con la LSIP è stata inoltre istituita la base legale per un registro nazionale di polizia che semplifichi notevolmente lo scambio di informazioni tra Confederazione e Cantoni. La LSIP regge però anche l'istituzione della sezione nazionale del sistema d'informazione di Schengen<sup>94</sup>. Dal profilo costituzionale si rifà agli articoli 173 capoverso 2 e 57 capoverso 2 Cost.

## 2.2.6.5

### Legge sull'impiego della coercizione

In vigore dal 2009, la legge federale del 20 marzo 2008<sup>95</sup> sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (LCoe) disciplina l'applicazione uniforme delle misure coercitive di polizia. Pensata originariamente come risposta alla richiesta dei Cantoni «*di sostenerli attivamente in occasione dell'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri*»<sup>96</sup>, la LCoe ha visto successivamente estendere il proprio campo di applicazione dalla sola categoria degli stranieri e dei richiedenti l'asilo a tutti gli interventi in cui è necessaria l'adozione di misure coercitive di polizia. Si applica alle autorità federali e in determinati casi anche a quelle cantonali (nel caso di coinvolgimento di stranieri o persone richiedenti l'asilo, di compiti di polizia nell'ambito della giurisdizione federale e nei trasporti di persone soggette a limitazione della libertà su mandato di autorità federali). All'esercizio si applica solo nella misura in cui esso svolge, sul territorio nazionale, un servizio d'appoggio per le autorità civili della Confederazione. La LCoe si applica infine anche all'AFD salvo quando la legge sulle dogane disponga altrimenti. I privati sono soggetti alla LCoe nei casi in cui le autorità vi ricorrono per l'adempimento di loro compiti<sup>97</sup>. La LCoe si rifà agli articoli 57 capoverso 2, 121 e 123 capoverso 1 Cost.

## 2.2.6.6

### Legge federale sul servizio informazioni civile

La legge federale del 3 ottobre 2008<sup>98</sup> sul servizio informazioni civile (LSIC) prevede la riorganizzazione dei rapporti di subordinazione dei servizi civili d'informazione. Dopo che sono state deplorate a più riprese lacune nella collaborazione tra i

<sup>93</sup> RS 361

<sup>94</sup> Cfr. a tale riguardo anche Christian Linsi, Aktuelle Entwicklungen im Polizeirecht des Bundes, LeGes 2006/2.

<sup>95</sup> RS 364

<sup>96</sup> FF 2006 2330

<sup>97</sup> Art. 2 LCoe.

<sup>98</sup> RS 121

due servizi civili d'informazione, il servizio civile interno d'informazione (Servizio di analisi e prevenzione – SAP) e il servizio informazioni concernente l'estero (SIS) sono stati subordinati a un unico dipartimento. Ciò ha comportato la scorporazione del SIS in quanto servizio civile dal sistema legislativo militare. La legge, che sotto il profilo organizzativo consente un'interpretazione piuttosto ampia, ammette anche la possibilità di un più serrato accorpamento tra SIS e SAP. Il Consiglio federale si è avvalso di quest'opportunità dando vita, mediante l'unificazione di SAP e SIS, a una nuova autorità in materia di politica della sicurezza, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). La LSIC si rifà agli articoli 54 capoverso 1 e 173 capoverso 2 Cost. ed è entrata in vigore all'inizio del 2010.

### **2.2.6.7                    Legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen**

La legge federale del 12 giugno 2009<sup>99</sup> sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (LSIS) è parimenti entrata in vigore il 1° gennaio 2010. Essa recepisce nell'ordinamento nazionale la decisione quadro 2006/960/GAI dell'Unione Europea (UE) relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge. Scopo della legge è consentire lo scambio più agevole delle informazioni al fine di prevenire e perseguire i reati. La legge non contiene tuttavia disposizioni materiali, ma disciplina solamente le modalità di scambio di informazioni. La LSIS è retta costituzionalmente dagli articoli 54 capoverso 1 e 123 capoverso 1 Cost.

### **2.2.6.8                    Ordinanza sulla videosorveglianza nei trasporti pubblici**

Sempre il 1° gennaio 2010 sono entrate in vigore anche le nuove disposizioni in materia di videosorveglianza nei trasporti pubblici (cfr. art. 16b legge sulle ferrovie, Lferr<sup>100</sup> e art. 55 legge sul trasporto dei viaggiatori, LTV<sup>101</sup>). Sulla scorta di queste nuove norme, il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza del 4 novembre 2009 sulla videosorveglianza nei trasporti pubblici OVsor-TP<sup>102</sup>, la quale si applica a tutte le aziende titolari di una concessione o autorizzazione al trasporto di viaggiatori o di una concessione d'infrastruttura ferroviaria. Rispetto all'ordinanza previgente<sup>103</sup>, quella attuale disciplina che le videoregistrazioni possono essere conservate per un periodo molto più lungo, fino a 100 giorni. La diffusione delle registrazioni deve invece sottostare alle regole previgenti: possono essere rese note solo alle autorità federali e cantonali preposte al perseguimento penale o alle autorità alle quali le imprese sporgono denuncia o rivendicano eventuali diritti. In tutti i casi la vigilanza

<sup>99</sup> RS 362.2

<sup>100</sup> RS 742.101

<sup>101</sup> RS 745.1

<sup>102</sup> RS 742.147.2

<sup>103</sup> RU 2003 4751; quest'ordinanza si applicava solo alle FFS.

in materia di videosorveglianza nei trasporti pubblici spetta ora all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza<sup>104</sup>.

### **2.2.6.9                    Legge federale sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico**

Il 1° ottobre 2011 è entrata in vigore la legge federale del 18 giugno 2010<sup>105</sup> sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico (LFSI), che ha abrogato la legge federale sulla polizia delle strade ferrate<sup>106</sup>, datata di oltre 130 anni. La nuova legge e la relativa ordinanza<sup>107</sup> definiscono in dettaglio i poteri degli organi preposti alla sicurezza. L'esercizio di tali poteri è disciplinato dalla LCoe. Gli organi preposti alla sicurezza possono essere costituiti da forze di polizia dei trasporti o da un servizio di sicurezza con meno poteri. La LFSI consente la delega di mansioni del servizio di sicurezza a organizzazioni private. A differenza di quanto stabiliva l'ordinamento previgente, i compiti in materia di polizia dei trasporti non possono più essere delegati a terzi. Tuttavia, un'azienda di trasporti può ancora usufruire del servizio di polizia dei trasporti di un'altra azienda di trasporti. La LFSI disciplina anche la collaborazione tra gli organi preposti alla sicurezza e le autorità di polizia. Nella misura in cui il suo piano di servizio lo consenta, la polizia dei trasporti può essere coinvolta negli interventi delle autorità di polizia, ad esempio per gli spostamenti dei tifosi in occasione di partite di calcio. Le autorità di polizia sono in tal caso tenute a comunicare alla polizia dei trasporti le informazioni necessarie ai fini dell'adempimento del compito loro assegnato. L'OOSI prevede che la polizia ferroviaria finora in attività sia trasformata entro il 30 giugno 2012 in un corpo di polizia dei trasporti ai sensi della LFSI. La legge è retta dagli articoli 57 capoverso 2, 87 e 92 Cost.

### **2.2.6.10                  Avamprogetto di revisione parziale della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI II «ridotta»)**

Il disegno di legge «LMSI II ridotta» contiene in sostanza le parti incontestate dell'originario disegno di revisione LMSI II, rinviato nella primavera 2009 dal Parlamento al Consiglio federale. Esso disciplina unicamente gli adeguamenti necessari a causa della mutata situazione organizzativa e normativa, a colmare specifiche lacune e ad attuare raccomandazioni delle autorità di vigilanza. Le restanti disposizioni del disegno di revisione originario, riguardanti l'introduzione dei controverse «mezzi speciali per l'acquisizione delle informazioni», devono essere sottoposte al Parlamento nel quadro di una modifica globale dei servizi civili di informazione (legge sul servizio informazioni).

<sup>104</sup> Cfr. art. 16a cpv. 3 Lferr, art. 54 cpv. 3 LTV e art. 6 cpv. 3 LFSI. Prima dell'entrata in vigore di tali disposizioni, la funzione di vigilanza in caso di videoregistrazioni effettuate sulla scorta di disposizioni cantonali nell'ambito dei trasporti pubblici era affidata agli incaricati cantonali della protezione dei dati.

<sup>105</sup> RS 745.2

<sup>106</sup> RU 3 422 e CS 7 27; AS 1958 335; RU 1986 1974

<sup>107</sup> Ordinanza sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico (OOSI; RS 745.21).

### **2.2.6.11**

#### **Avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia**

L'introduzione di una legge sui compiti in materia di polizia mira a porre rimedio alla frammentazione della legislazione federale in tale ambito, nell'ottica della sistematica del diritto, riunendo in un'unica legge i relativi compiti della Confederazione finora sparsi in diversi atti normativi. Si prevede inoltre di precisare ulteriormente talune norme vigenti e colmare singole lacune di natura giuridica. Infine si intende elaborare nuove norme giuridiche, ad esempio in materia di mezzi d'informazione di polizia e di cooperazione di polizia (formulazione di una parte generale). Il disegno di legge prevede altresì un disciplinamento esteso in materia di trasferimento di compiti di polizia della Confederazione a società di sicurezza private. L'avamprogetto del novembre 2009 concernente una nuova legge sui compiti di polizia si rifà agli articoli 54 capoverso 1, 57 capoverso 2 e 123 capoverso 1 Cost. e alla competenza intrinseca della Confederazione ai fini della salvaguardia della sicurezza interna.

### **2.2.6.12**

#### **Avamprogetto di legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni**

Nel 2008 la Svizzera ha sottoscritto la Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 contro la tratta di esseri umani. Il vigente ordinamento svizzero soddisfa, con una sola eccezione, tutti i requisiti richiesti dalla Convenzione; si ravvisa la necessità di introdurre nuove misure solo per quanto concerne la protezione extraprocedurale dei testimoni. L'avamprogetto di legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni introduce nell'ordinamento federale le strutture statali e creati i presupposti necessari per l'attuazione di programmi di protezione dei testimoni. L'avamprogetto di legge sulla protezione dei testimoni si rifà ai medesimi principi costituzionali che reggono l'avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia.

### **2.2.6.13**

#### **Avamprogetto di legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero**

L'avamprogetto di legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero mira ad assoggettare al controllo dello Stato l'attività di società di sicurezza private che dalla Svizzera estendono la propria attività all'estero<sup>108</sup>. Tale obiettivo sarà garantito imponendo un esteso obbligo di dichiarazione. Inoltre le società di mercenari saranno proibite del tutto in Svizzera. Oltre alla partecipazione diretta a ostilità nel quadro di un conflitto armato, potranno essere proibite anche altre attività svolte all'estero da società di sicurezza private, nel caso in cui ledano gli interessi della Svizzera. L'avamprogetto si fonda sulle seguenti norme costituzionali: articoli 54 capoverso 1, 95 capoverso 1 e 173 capoverso 2 Cost.

<sup>108</sup> Cfr. a tale riguardo anche la vigente ordinanza sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione, n. 2.2.5.1.3.

## **2.3 Ripartizione ed esercizio delle competenze in materia di sicurezza**

### **2.3.1 Introduzione**

La ripartizione delle competenze e le strutture del settore della sicurezza, apparentemente statiche a seguito dell'ordinamento costituzionale delle competenze, sono attuate e integrate per mezzo di leggi di attuazione, decreti e concordati delle Conferenze dei direttori e accordi tra Confederazione e Cantoni, che talvolta si sovrappongono a tal punto che la situazione giuridica in materia risulta essere alquanto complessa e confusa nella prassi.

Qui di seguito si cercherà di individuare – attraverso la descrizione degli ambiti di competenza nell'ambito della sicurezza interna – anche gli intrecci e le interdipendenze esistenti in relazione all'esercizio delle competenze. Il punto di partenza non è quindi rappresentato dalla descrizione dei singoli organi amministrativi e delle unità organizzative che svolgono compiti di polizia, bensì dalla presentazione delle competenze stesse. La scelta di effettuare una presentazione di tipo tematico è stata dettata anche dal fatto che, considerata la stretta cooperazione tra i singoli organi della sicurezza, non sempre è possibile operare una netta suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

### **2.3.2 Singoli ambiti di competenza**

#### **2.3.2.1 Protezione dello Stato**

##### **2.3.2.1.1 Ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni**

Per «protezione dello Stato» si intende la salvaguardia dell'esistenza dello Stato stesso e la protezione delle sue istituzioni e dei suoi organi contro minacce particolarmente gravi<sup>109</sup>. Gli organi deputati a garantire la protezione dello Stato combattono i pericoli che minacciano la sicurezza del Paese e che, per la loro influenza strategica a lungo termine, potrebbero nuocere gravemente alla società e mettere in pericolo la sopravvivenza del Paese stesso, il suo ordinamento sociale liberale e le sue istituzioni democratiche<sup>110</sup>. La protezione dello Stato ha carattere preventivo e comprende pertanto importanti attività di *intelligence*. Le ricerche dei servizi preposti alle attività informative hanno lo scopo di riconoscere tempestivamente ogni possibile minaccia di stampo politico e ideologico che potrebbe mettere a repentaglio la sicurezza dello Stato e di adottare idonee misure preventive e di contrasto. Il compito principale dei Servizi delle attività informative consiste quindi nel creare una base di informazioni significative per gli organi decisionali a qualsiasi livello e consentire agli stessi di adottare immediatamente adeguate misure di salvaguardia.

<sup>109</sup> A. Lobsiger, Weitere Aufgaben des zivilen Staatsschutzes, in: R.J. Schweizer (ed.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Basilea 2008, vol. III/I, n. marg. 81 segg.

<sup>110</sup> Cfr. in merito «Trattamento dei dati nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS»; Rapporto della DelCG delle Camere federali. Parere del Consiglio federale del 20 ott. 2010, FF 2010 6853.

La Costituzione federale non contiene disposizioni che attribuiscono espressamente alla Confederazione competenze in materia di protezione dello Stato. Ma le competenze che derivano dall'esistenza stessa della Confederazione in quanto Stato ricadono nella sfera di competenza della Confederazione anche se non sono espressamente citate nella Costituzione (competenza intrinseca<sup>111</sup>). La Confederazione può adottare misure per la propria salvaguardia e per quella dei propri organi e delle proprie istituzioni; deve inoltre garantire e assicurare la sopravvivenza della comunità svizzera nel suo complesso e provvedere a contrastare gli eventuali pericoli che ne potrebbero minacciare l'esistenza. A tal fine la Confederazione può anche legiferare. L'applicazione del criterio appena citato del pericolo che minaccia l'intera comunità svizzera si riscontra soprattutto nella ricerca e nell'analisi di informazioni a scopo preventivo da parte della polizia. La reale entità di un possibile elemento perturbante o l'importanza di un'informazione si comprendono solo dopo aver raccolto e analizzato tutte le informazioni rilevate nei singoli Cantoni. L'attività di protezione dello Stato contempla aspetti di sicurezza interna ed esterna. Relativamente a quest'ultima l'articolo 54 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza generale che comprende anche ampi poteri di carattere legislativo. In pratica si evidenzia che la competenza legislativa in materia di protezione dello Stato compete nel complesso esclusivamente alla Confederazione<sup>112</sup>. Ai Cantoni – oltre alla competenza normativa di tipo esecutivo – resta unicamente il potere di disciplinare le attività di protezione dello Stato all'interno del proprio territorio, ammesso che sussista un'effettiva esigenza di salvaguardare la sicurezza dello Stato a livello cantonale.

In virtù della competenza attribuitale, la Confederazione ha emanato la LMSI<sup>113</sup> e la LSIC<sup>114</sup>. Recante sostanzialmente disposizioni in materia di sicurezza interna, la LMSI circoscrive la sfera di competenza degli organi di protezione dello Stato ai seguenti ambiti: terrorismo, estremismo violento, spionaggio, commercio illecito di armi e di materiali radioattivi e trasferimento illegale di tecnologie sensibili (proliferazione).

La LMSI definisce inoltre la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di sicurezza interna. Secondo il disposto dell'articolo 4 LMSI, i Cantoni rispondono in prima istanza della sicurezza interna sul proprio territorio. Se la funzione di garanzia della sicurezza interna è affidata alla Confederazione, i Cantoni forniscono assistenza sul piano amministrativo ed esecutivo; la ricerca attiva di informazioni rientra tra i principali compiti delle competenti autorità cantonali. L'articolo 5 capoverso 1 LMSI attribuisce al Consiglio federale una funzione di guida in materia di sicurezza interna che viene espletata anche attraverso la valutazione periodica della situazione di pericolo, la definizione dei diritti e dei doveri relativi all'informazione e l'eventuale adeguamento dei mandati. Qualora più Cantoni debbano cooperare nell'adempimento di questi mandati o vi sia pericolo nel ritardo, il Servizio delle attività informative della Confederazione può assumere la direzione (art. 7 cpv. 2 LMSI). La sezione 3 LMSI disciplina la ripartizione dei compiti tra le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni: il Servizio delle attività informative della Confederazione assegna gli incarichi di ricerca delle

<sup>111</sup> Cfr. le spiegazioni al n. 2.2.3.4.

<sup>112</sup> Cfr. anche Ruch, in: Thürer/Aubert/Müller, *Verfassungsrecht der Schweiz*, loc.cit., § 56, n. marg. 34.

<sup>113</sup> RS 120

<sup>114</sup> RS 121. La LSIC disciplina tra l'altro alcuni aspetti legati alla sicurezza esterna e si fonda pertanto anche sull'articolo 54 cpv. 1 Cost.

informazioni e i Cantoni forniscono le informazioni che sono tenuti a comunicare in virtù dei mandati impartiti dalla Confederazione (art. 7 cpv. 4 e 12 LMSI). I Cantoni sono in proposito tenuti all'obbligo d'informazione e devono comunicare spontaneamente al Servizio delle attività informative della Confederazione i fatti e le contestazioni elencati mediante ordinanza; informano inoltre, sempre spontaneamente, il SIC quando vengono a conoscenza di minacce concrete per la sicurezza interna o esterna (art. 12 LMSI). Le attività di elaborazione dei dati raccolti, di confronto e valutazione delle informazioni significative ai fini della politica della sicurezza, ma anche l'adozione delle misure ritenute necessarie alla luce delle conoscenze acquisite (valutazione della situazione di pericolo, comunicazione alle autorità competenti nazionali ed estere, proposta di misure concrete per limitare i pericoli e le minacce, allertamento delle massime autorità in caso di rischi gravi che possono influenzare l'attività governativa, ecc.)<sup>115</sup> spettano soprattutto al Servizio delle attività informative della Confederazione<sup>116</sup>.

### **2.3.2.1.2 Organi cantonali di protezione dello Stato**

Nei Cantoni sono istituiti speciali organi di protezione dello Stato che dal punto di vista organizzativo fanno parte della Polizia giudiziaria. Il Servizio delle attività informative della Confederazione coordina questi organi cantonali e conferisce loro i mandati in materia di salvaguardia della Confederazione. In Svizzera esistono 27 organi cantonali di protezione dello Stato (nel Cantone di Zurigo ne è presente uno presso la Polizia cantonale e uno presso la Polizia comunale della Città di Zurigo). Gli organi cantonali di protezione dello Stato operano – come sopra menzionato – per mandato diretto del SIC, ma hanno anche il compito di ricercare autonomamente sul proprio territorio le informazioni che possono essere utili al SIC ai fini della sicurezza interna della Confederazione.

### **2.3.2.1.3 Vigilanza sugli organi di protezione dello Stato**

La vigilanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione spetta, a livello federale, alla Delegazione delle Commissioni della gestione (alta vigilanza, controllo parlamentare), i controlli amministrativi sono invece attribuiti alla Vigilanza sulle attività informative del DDPS (art. 25 LMSI e art. 31–34 ordinanza sul Servizio delle attività informative della Confederazione<sup>117</sup>).

Le persone incaricate dai Cantoni dell'adempimento dei compiti secondo la LMSI sottostanno al diritto cantonale che regge la funzione di servizio e all'autorità cantonale di sorveglianza (art. 6 cpv. 3 LMSI). La funzione di autorità di vigilanza compete agli organi preposti al rispettivo organo esecutivo cantonale (art. 35 cpv. 1 O-SIC). L'autorità di vigilanza verifica tra l'altro in che modo i mandati assegnati dalla Confederazione sono espletati dall'organo esecutivo cantonale (art. 35 cpv. 3

<sup>115</sup> Cfr. art. 2 ordinanza del 4 dic. 2009 sul Servizio delle attività informative della Confederazione (O-SIC); RS **121.1**.

<sup>116</sup> In merito al sostegno fornito dal DDPS al Servizio delle attività informative della Confederazione, cfr. quanto riportato ai n. 2.3.2.3.5.3 e 2.3.2.3.5.4.

<sup>117</sup> O-SIC; RS **121.1**

lett. c O-SIC). Il SIC controlla, a sua volta, il disbrigo dei mandati da parte degli organi cantonali incaricati dell'esecuzione dei compiti LMSI (art. 31 cpv. 2 O-SIC).

Il diritto federale non si esprime in merito al controllo parlamentare a livello cantonale; a tal riguardo l'articolo 25 LMSI non prevede una disposizione esplicita, ma si limita a rimandare alle competenze della Delegazione delle Commissioni della gestione secondo la legge sui rapporti fra i Consigli (oggi: legge sul Parlamento). Di conseguenza un controllo parlamentare a livello cantonale non è obbligatoriamente escluso. Questo deriva dal principio secondo cui l'autonomia organizzativa cantonale deve essere il più possibile rispettata (art. 47 cpv. 2 Cost.) anche nell'attuazione del diritto federale. Se le disposizioni federali in materia di protezione dello Stato non dispongono altrimenti, la disciplina della funzione di vigilanza – compreso l'alto controllo parlamentare – spetta al diritto cantonale. L'articolo 25 LMSI è stato interpretato per anni come disciplinamento esaustivo. Soltanto ultimamente si è iniziato a discutere attorno al controllo parlamentare dei Cantoni<sup>118</sup>.

#### **2.3.2.1.4 Sintesi**

Riassumendo, si evidenzia che la funzione di protezione dello Stato spetta alla Confederazione se quest'attività ha rilevanza internazionale o se interessa tutta la Svizzera, ossia se va oltre il territorio dei singoli Cantoni. Nel settore della protezione dello Stato, alla Confederazione spetta una competenza di coordinamento in materia di direzione e fornitura di prestazioni<sup>119</sup>. L'attività dei Cantoni nell'ambito della LMSI consiste sostanzialmente in un'attività esecutiva o di sostegno della Confederazione. I costi per il personale cantonale che opera essenzialmente nel settore della ricerca di informazioni sono in buona parte a carico della Confederazione che rimborsa ai Cantoni un'indennità forfettaria (art. 28 cpv. 1 LMSI) sulla base del numero di impiegati cantonali che lavorano nel rispettivo organo di protezione dello Stato. Secondo la Costituzione federale la Confederazione non è comunque tenuta a riconoscere ai Cantoni prestazioni finanziarie per l'attuazione e l'esecuzione del diritto federale. Nel messaggio il Consiglio federale ha giustificato questo finanziamento diretto delle attività di applicazione del diritto federale con le richieste avanzate dai Cantoni e l'esigenza di adempiere correttamente i compiti assegnati in materia<sup>120</sup>.

#### **2.3.2.2 Compiti di polizia di sicurezza, giudiziaria e amministrativa**

Per restringere concettualmente il vasto campo dei compiti di polizia, le competenze principali sono state suddivise e definite nel grafico che segue in tre categorie (competenze di polizia di sicurezza, di polizia giudiziaria e amministrativa). Questa terminologia fa riferimento alle definizioni riportate nel disegno di legge sui compiti di polizia che, a sua volta, rimanda alla terminologia riportata nelle leggi cantonali in

<sup>118</sup> Cfr. n. 3.2.5.

<sup>119</sup> Messaggio concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e sull'iniziativa popolare «S.O.S. per una Svizzera senza polizia ficcanaso», FF 1994 II 1004.

<sup>120</sup> FF 1994 II 1075 e 1083

materia di polizia. Va tuttavia osservato che non è sempre possibile operare una distinzione netta tra i compiti di polizia giudiziaria e di sicurezza. A seconda delle situazioni, questi settori possono infatti sovrapporsi, ad esempio quando i provvedimenti di polizia giudiziaria mirano anche a prevenire eventuali pericoli.

### **2.3.2.2.1                   Compiti di polizia di sicurezza**

Le competenze della polizia di sicurezza riguardano innanzitutto la difesa dai pericoli che minacciano la sicurezza e l'ordine pubblico e l'eliminazione degli elementi perturbanti. La difesa dalle minacce include anche l'attività di prevenzione. Per l'adempimento dei compiti in materia di sicurezza, la polizia è autorizzata a ricorrere a misure coercitive; dispone inoltre di un catalogo dei singoli provvedimenti attuabili. A livello cantonale questi provvedimenti costituiscono il contenuto principale delle leggi di polizia cantonali; a livello federale i compiti di polizia sono invece disciplinati dalla legge sulla coercizione.

Sulla base della ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione, ai Cantoni è attribuita un'ampia competenza nel settore della sicurezza all'interno dei rispettivi territori. La Confederazione dispone invece solo di competenze settoriali e frammentarie, attribuite mediante deleghe costituzionali, esplicite o implicite (competenze intrinseche<sup>121</sup>).

In virtù della propria competenza intrinseca di adottare le misure di sicurezza interna ed esterna necessarie a garantire la propria salvaguardia e quella delle proprie istituzioni e dei propri organi, la Confederazione ha emanato disposizioni di legge relative alla protezione delle persone (parlamentari, magistrati, dipendenti pubblici particolarmente a rischio) e degli edifici della Confederazione. Le disposizioni di massima sugli obblighi di protezione della Confederazione sono disciplinate dalla LMSI.

#### **2.3.2.2.1.1                   Protezione di persone ed edifici**

Ai sensi dell'articolo 22–24 LMSI, l'Ufficio federale di polizia assicura, in collaborazione con le autorità cantonali, la protezione delle autorità e degli edifici della Confederazione. Il mandato di protezione conferito dalla Confederazione comprende anche la redazione di analisi dei rischi e la valutazione dei pericoli. La legge riconosce però al Consiglio federale il potere di affidare i compiti di protezione ad «altri agenti idonei» o, in caso di necessità, di metterli a disposizione dei Cantoni. L'articolo 22 capoverso 2 LMSI prevede anche la possibilità di ricorrere a servizi privati. In concreto la sicurezza all'interno degli edifici pubblici è garantita da personale interno all'organo federale, mentre al di fuori degli edifici federali la protezione è affidata alla polizia locale territorialmente competente. Quando sono coinvolti più organi, il Servizio federale di sicurezza assume la funzione di coordinamento delle attività<sup>122</sup>. Con i Cantoni e con la Città di Zurigo sono stati stipulati accordi per l'espletamento, su mandato della Confederazione, di compiti di prote-

<sup>121</sup> Cfr. n. 2.2.3.4

<sup>122</sup> Art. 6 cpv. 1–3 ordinanza sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF), RS 120.72.

zione ricorrenti o permanenti. I Cantoni di Berna e di Ginevra ottengono un indennizzo forfettario.

Nel settore della protezione degli edifici, la Confederazione, in quanto titolare del diritto di godere del proprio domicilio, impiega personale proprio per garantire la sicurezza all'interno dei propri edifici. In questo contesto va menzionata anche la protezione degli edifici e delle persone ai valichi di frontiera. Presso i posti di confine detta protezione è assicurata dal Cgcf, in quanto unità presente in loco, armata e in uniforme<sup>123</sup>. La protezione delle altre proprietà della Confederazione è invece affidata ai Cantoni come prescritto dall'articolo 23 capoverso 3 LMSI.

### **2.3.2.2.1.2 Obblighi di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico**

Gli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico<sup>124</sup> impongono alla Confederazione di garantire la sicurezza delle persone cui sono affidati incarichi diplomatici e consolari e dei relativi edifici e impianti. Nel diritto nazionale l'adempimento di questi compiti di protezione è disciplinato dall'articolo 22 capoverso 2 LMSI secondo cui l'Ufficio federale di polizia assicura, in collaborazione con i Cantoni, la protezione delle persone e degli edifici di cui la Confederazione deve garantire la sicurezza in virtù di obblighi di diritto internazionale. L'affidamento alla Confederazione degli obblighi di protezione di matrice internazionale non modifica in alcun modo la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in materia di sicurezza interna sancita dalla Costituzione federale. Spetta in primo luogo ai Cantoni assicurare sul proprio territorio anche la sicurezza delle persone e degli edifici che godono di protezione internazionale. Il contributo dell'Ufficio federale di polizia è limitato in tal caso a una funzione consultiva e di coordinamento<sup>125</sup>, come si evince chiaramente dall'articolo 24 LMSI secondo cui i Cantoni, d'intesa con l'Ufficio federale di polizia, adottano le misure necessarie all'adempimento sul loro territorio degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera.

<sup>123</sup> In questo contesto risulta problematico il fatto che questi compiti siano stati definiti come servizio d'ordine. In realtà invece non si tratta né di un servizio d'ordine così come definito per l'esercito né di un servizio d'ordine come inteso per la polizia. Si tratta piuttosto di garantire che le guardie di confine in servizio, nel caso di un inasprimento di una situazione, esercitino la loro funzione muniti di armamento e tenuta pesanti per garantire un'esecuzione corretta dei compiti dell'AFD o eventualmente anche per proteggere le persone e gli edifici.

<sup>124</sup> Diritto consuetudinario internazionale; Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (RS **0.191.01**), Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (RS **0.191.02**), Convenzione sulle missioni speciali (RS **0.191.2**), Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale (RS **0.351.5**) e Accordi di sede tra la Confederazione e le organizzazioni che hanno sede in Svizzera.

<sup>125</sup> Cfr. il messaggio concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e sull'iniziativa popolare «S.O.S. – per una Svizzera senza polizia ficcanaso» del 7 mar. 1994, FF **1994** II 1004: «*Spetta ai Cantoni assicurare l'esecuzione di tali obblighi in materia di protezione*».

In virtù dell'articolo 20 lettera f della legge sullo Stato ospite<sup>126</sup>, la Confederazione può incaricare le autorità di polizia competenti di attuare misure di sicurezza complementari a quelle adottate in esecuzione degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera ai sensi del diritto pubblico internazionale e previsti dalla LMSI. Come precisato dal testo di tale disposizione e come rilevato nel messaggio sulla LSO<sup>127</sup>, si tratta di misure che le autorità responsabili della sicurezza non ritengono giustificate da un rischio particolare, ma che sono rese necessarie da imperativi politici alla luce degli usi internazionali. Inoltre, in base all'articolo 21 della legge sullo Stato ospite, la Confederazione può indennizzare adeguatamente i Cantoni per le ulteriori misure adottate nell'ambito dei compiti di protezione, a condizione che i Cantoni non detengano, in base alla ripartizione dettata dalla Costituzione, la competenza in ordine a tali misure.

Nella prassi il Servizio federale di sicurezza effettua, nell'ambito dei compiti di protezione delle rappresentanze estere e delle organizzazioni internazionali nonché dei visitatori stranieri che godono di una protezione internazionale, un'analisi delle minacce e propone al competente organo di polizia cantonale le necessarie misure di salvaguardia. Quest'organo attua le misure sotto la propria responsabilità, avvalendosi di personale proprio. Nell'attività di protezione delle rappresentanze estere, gli organi cantonali deputati alla protezione delle ambasciate nei Cantoni di Berna e Ginevra ricorrono, per il momento fino al 2012<sup>128</sup>, all'appoggio dei militari dell'esercito (impiego «Amba Centro» dell'esercito svizzero). Per questo servizio vengono impiegate persone appartenenti alla Sic mil e militari in ferma continuata della fanteria. Attualmente sono al vaglio, nell'ambito del Meccanismo di consultazione e coordinamento nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, le modalità per assicurare la protezione delle rappresentanze estere dopo il 2012<sup>129</sup>.

### **2.3.2.2.2                    Compiti di polizia criminale e giudiziaria**

I compiti di polizia criminale o giudiziaria consistono nelle attività di polizia finalizzate all'individuazione, alla lotta e al perseguimento dei reati commessi. Questi compiti rientrano nelle attività della polizia criminale fintantoché si limitano alle indagini preliminari. Nel momento in cui sussistano sospetti di reato tali da consentire l'apertura di una procedura investigativa, alla polizia sono attribuiti anche compiti di polizia giudiziaria che devono essere esercitati nel rispetto del Codice di diritto processuale penale.

L'articolo 123 capoverso 1 Cost. attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa nel settore del diritto penale e del diritto processuale penale sebbene, ai sensi dell'articolo 123 capoverso 2 Cost., il perseguimento dei reati compete ai Cantoni, salvo le eccezioni di legge. Il perseguimento dei reati può essere quindi definito materia principale dei Cantoni. L'ambito della competenza giurisdizionale federale è descritto dagli articoli 22–27 del Codice di diritto processuale penale<sup>130</sup>. I reati che sottostanno alla giurisdizione della Confederazione riguardano la criminali-

<sup>126</sup> Legge federale del 22 giu. 2007 sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (LSO); RS **192.12**.

<sup>127</sup> FF **2006** 7359

<sup>128</sup> FF **2007** 4485 segg.

<sup>129</sup> Cfr. n. 1.2.2.6.

<sup>130</sup> CPP; RS **312.0**

tà organizzata, la lotta al terrorismo, il riciclaggio di denaro, la corruzione e altri settori della criminalità fiscale ed economica. Sottostanno inoltre alla giurisdizione federale – a grandi linee – i reati perpetrati contro la sicurezza del Paese, delle istituzioni e degli organi dello Stato e contro la collettività<sup>131</sup>. La sfera di competenza giurisdizionale della Confederazione indica anche i limiti entro cui gli organi della Confederazione possono espletare i propri compiti di polizia criminale o di polizia giudiziaria. Nello specifico i compiti di polizia criminale attribuiti alla Confederazione sono finalizzati all'individuazione precoce della criminalità organizzata e di quella operante a livello internazionale. L'attività degli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione, istituiti per legge<sup>132</sup> e attraverso trattati, consiste sostanzialmente nell'individuazione e nella repressione di complessi fenomeni di grave criminalità – spesso di portata internazionale – attraverso la raccolta di informazioni sul territorio svizzero e all'estero, il coordinamento di indagini intercantonali e internazionali e lo scambio di informazioni a livello nazionale e internazionale. In adempimento dei compiti giuridici appena menzionati, l'attività degli Uffici centrali di polizia criminale si estende oltre alle giurisdizione federale in materia di diritto penale (cfr. n. 3.2.3.4).

Nel settore della polizia giudiziaria è attivo dal 2001 anche il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI), annesso all'Ufficio federale di polizia. Il Servizio di coordinazione è gestito congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni che operano sulla base di un accordo. Questo servizio è finanziato per due terzi dai Cantoni e per un terzo dalla Confederazione. Lo SCOCI assicura il coordinamento e la raccolta di informazioni nel campo della criminalità su Internet e funge da punto di contatto nazionale per le persone che intendono segnalare la presenza di contenuti sospetti su Internet. Dopo essere state esaminate dallo SCOCI, le segnalazioni sono trasmesse alle competenti autorità di perseguimento penale svizzere ed estere se vi sono indizi di reati penalmente rilevanti. Lo SCOCI svolge anche attivamente ricerche in rete finalizzate a individuare siti dai contenuti penalmente rilevanti, ad esempio nel settore della pedopornografia e della criminalità economica (abuso di carte di credito, e-mail *phishing*, acquisizione illecita di dati, riciclaggio di denaro, ecc.)

Nell'espletamento dei compiti di polizia giudiziaria, gli organi di polizia della Confederazione e dei Cantoni svolgono, in relazione ai reati che rientrano nella rispettiva sfera di competenza, le necessarie indagini e offrono la propria collaborazione in caso di domande di assistenza giudiziaria provenienti da uno Stato estero. I compiti di polizia giudiziaria sono disciplinati nel CPP. Per adempiere agli incarichi affidati dal Ministero pubblico della Confederazione e dall'Ufficio federale di giustizia nell'ambito di procedimenti penali e procedure di assistenza giudiziaria – nello specifico ricerche mirate o fermi di persone estremamente violente – nel 2002 la Confederazione ha creato un corpo di polizia specializzato (gruppo d'intervento «Tigris»<sup>133</sup>).

<sup>131</sup> Cfr. in merito n. 2.3.2.8 segg.

<sup>132</sup> Legge federale del 7 ott. 1994 sugli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione, LUC; RS **360**.

<sup>133</sup> In seguito alle perplessità manifestate dai media nel 2009 sulla legittimità del gruppo d'intervento «Tigris», la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati nel suo rapporto «Controllo relativo al gruppo d'intervento Tigris» del 26 nov. 2009, ha decretato che l'attività di detto gruppo si fonda su basi giuridiche sufficienti (FF **2010** 2131).

### 2.3.2.2.3

### Compiti amministrativi di polizia

Un terzo ambito operativo della polizia è costituito dai compiti amministrativi che si concretizzano nella protezione dai pericoli che minacciano l'ordine pubblico, la sicurezza, la salute e altri beni di polizia, attraverso l'impiego di strumenti amministrativi. Se la protezione dei beni di polizia è garantita con strumenti amministrativi, i poteri legislativi spettano agli organi dell'Amministrazione federale competenti per la rispettiva materia. Ad esempio, l'emanazione di misure di polizia a tutela della salute spetta innanzitutto ai Cantoni, poiché secondo la ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione, la tutela della salute è affidata soprattutto ai Cantoni.

I compiti amministrativi di polizia, che in larga parte possono essere definiti con il termine tradizionale di «attività di polizia del commercio», sono desumibili dalle numerose leggi speciali della Confederazione e dei Cantoni che riguardano in pratica l'intera gamma di compiti federali, ad esempio i settori della salute, dell'edilizia, del commercio, della tutela della fauna e dell'ambiente, delle armi e molti altri ambiti.

Tra i compiti amministrativi di polizia della Confederazione, con specifico riferimento alla sicurezza interna, vi sono le misure contro la propaganda violenta (messa al sicuro, sequestro e confisca di materiali di propaganda violenta, blocco e cancellazione di siti web che fanno propaganda violenta o di domini «ch», in caso di sospetto abuso) oppure – in relazione alla lotta alla violenza in occasione di manifestazioni sportive – il divieto limitato di lasciare la Svizzera a persone inclini alla violenza<sup>134</sup>. Le autorità federali competenti possono introdurre il divieto di entrare in Svizzera anche nei confronti degli stranieri che hanno messo a repentaglio o minacciano la sicurezza e l'ordine pubblico in Svizzera o all'estero. Possono inoltre disporre il divieto di entrata o di uscita dalla Svizzera nei confronti degli stranieri, al fine di garantire la salvaguardia della sicurezza interna o esterna<sup>135</sup>.

Il punto di raccordo tra il diritto amministrativo e quello penale è il diritto penale amministrativo. Vi si fa capo quando le disposizioni del diritto amministrativo sono fatte valere da un'autorità amministrativa che non ricorre ai mezzi del diritto amministrativo, ma a quelli del perseguimento di diritto penale. Lo spunto per applicare la legge federale sul diritto penale amministrativo<sup>136</sup> è fornito da un aspetto di diritto organizzativo: il diritto federale deve affidare il perseguimento e il giudizio di reati contro le disposizioni di diritto amministrativo a un'autorità amministrativa<sup>137</sup>. Il perseguimento penale da parte di autorità amministrative assume un'importanza capitale nel campo del diritto fiscale ed economico. A tal fine, le autorità amministrative della Confederazione ricorrono spesso a servizi specializzati quali ad esempio i servizi antifrode doganale dell'AFD<sup>138</sup>.

<sup>134</sup> Art. 2 cpv. 4 lett. e ed art. 24c LMSI.

<sup>135</sup> Art. 67 e 68 legge federale sugli stranieri, LStr; RS 142.20

<sup>136</sup> DPA; RS 313.0

<sup>137</sup> K. Hauri, *Verwaltungsstrafrecht*, Berna 1998, pag. 3.

<sup>138</sup> Cfr. n. 2.3.2.5.

#### **2.3.2.2.4 Banche dati della polizia della Confederazione**

L'Ufficio federale di polizia gestisce diversi sistemi di informazione, da un lato per soddisfare le proprie esigenze (funzioni di perseguimento penale nei settori di competenza della Confederazione, attuazione del diritto federale, ad esempio nel settore doganale o della polizia di frontiera, e delle armi) e dall'altro lato – in misura preponderante – quale servizio della Confederazione a favore degli organi di polizia cantonali e delle autorità cantonali preposte al perseguimento penale.

Va innanzitutto menzionata la rete di sistemi d'informazione di polizia in cui vengono trattati i dati raccolti dagli organi della Confederazione nell'ambito delle indagini di polizia giudiziaria (ovvero relative a procedimenti penali pendenti), ma anche delle attività per l'individuazione precoce (indagini preliminari e strutturali) in materia di diritto penale. La rete comprende anche il «Sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione tra polizia internazionale e intercantonale» che gestisce lo scambio di informazioni tra la Confederazione e i Cantoni e lo scambio a livello internazionale – cooperazione bilaterale con le autorità di polizia di altri Stati e multilaterale nell'ambito di Interpol, Schengen ed Europol. In quest'ultimo sistema d'informazione vengono inoltre trattati i dati relativi a persone e casi, riferiti alle impronte digitali e palmari e ai profili del DNA. Le impronte digitali e palmari e i profili del DNA stessi sono archiviati in due sistemi d'informazione autonomi (AFIS e CODIS).

Il sistema di ricerca informatizzato di polizia RIPOL assicura l'esecuzione di ricerche unitarie a livello nazionale di persone, veicoli e oggetti. Tra le attività di ricerca di persone previste dal RIPOL sono comprese anche la collaborazione a ricerche internazionali (ricerche Interpol) su tutto il territorio svizzero. Il sistema centralizzato di informazioni di polizia a livello europeo è rappresentato dal SIS (sistema d'informazione Schengen) in cui sono archiviate segnalazioni internazionali. Nell'ambito dell'Accordo di associazione a Schengen, la Svizzera è collegata al SIS tramite la parte nazionale del SIS (N-SIS), annessa all'Ufficio federale di polizia. Il Registro nazionale di polizia consente infine di controllare con un'unica interrogazione se una certa persona è registrata nei sistemi d'informazione delle autorità di polizia cantonali, nella rete dei sistemi d'informazione di polizia, nel RIPOL o nel N-SIS.

Oltre a queste banche dati di base, che coprono un vasto campo di applicazione, l'Ufficio federale di polizia gestisce anche diversi sistemi d'informazione speciali – sempre operanti sull'intero territorio svizzero – tra cui GEWA, il sistema d'informazione dell'Ufficio comunicazioni in materia di riciclaggio di denaro, e HOOGAN in cui sono registrati i dati di persone che hanno avuto comportamenti violenti in occasione di manifestazioni sportive, nonché diverse banche dati gestite dall'Ufficio centrale armi che hanno la funzione di attuare le leggi in materia di armi.

#### **2.3.2.2.5 Interventi della polizia in operazioni internazionali di pace**

La promozione civile della pace costituisce una delle principali attività della politica estera e di sicurezza della Svizzera, nella consapevolezza che la Svizzera potrebbe essere colpita direttamente o indirettamente dalle ripercussioni di conflitti in atto in

Paesi geograficamente molto distanti. La prevenzione e la gestione di nuovi conflitti, spesso guerre civili, dell'estremismo e del terrorismo non possono essere condotte solo con mezzi militari ma richiedono un'ampia gamma di strumenti.

Uno strumento della promozione della pace da parte della Svizzera è rappresentato dall'invio di esperti civili nell'ambito di organizzazioni multilaterali. Tra queste attività si annovera l'intervento di esperti svizzeri in materia di polizia, dogana e vigilanza delle frontiere nelle missioni di pace dell'ONU, dell'UE e dell'OSCE. Vista la crescente domanda di forze di polizia specializzate, il credito quadro 2008–2012 stanziato dal Parlamento prevede un incremento del contingente di esperti svizzeri a 30 agenti.

Il reclutamento e l'invio di esperti della polizia svizzera per le missioni internazionali di pace è diventato negli ultimi anni sempre più difficoltoso. Finora non si è infatti riusciti a raggiungere il numero di 30 esperti previsto dal credito quadro. Attualmente la Svizzera partecipa alle missioni UE in Kosovo e alla missione ONU in Liberia e Guinea-Bissau con un totale di 8 esperti in materia di polizia. Soltanto uno degli attuali 8 esperti di polizia è stato messo a disposizione da un corpo di polizia cantonale; per quanto riguarda i restanti 7, si tratta di agenti che, non avendo ottenuto dalla polizia cantonale o comunale l'autorizzazione a partecipare a una missione internazionale, hanno presentato le proprie dimissioni o che non avevano alcuna occupazione. Queste persone rappresentano in ogni caso una soluzione d'emergenza, tanto più se si considera che il presupposto essenziale per la partecipazione alle missioni, prescritto dalle organizzazioni internazionali, è l'appartenenza degli agenti a un corpo di polizia.

A causa della struttura federale della polizia, il DFAE, in attuazione del proprio mandato di impiegare nelle missioni di pace internazionali fino a 30 esperti, è tenuto a ricorrere al personale dei corpi di polizia cantonale o comunale. Mentre la Direzione generale delle dogane si è impegnata a mettere a disposizione del DFAE su base continuativa un contingente di 8–12 esperti in materia di dogana e vigilanza delle frontiere, l'Ufficio federale di polizia – considerato il suo ridotto organico e la specificità del proprio personale – non può mantenere questo impegno. Il DFAE ha pertanto assoluto bisogno di richiedere ai corpi di polizia cantonali e comunali che gli mettano a disposizione circa 20 persone. Nel 2010 il DFAE ha quindi avviato, in un rapporto di collaborazione strutturato e coordinato con la CDDGP, un processo per la definizione di un accordo inerente al reclutamento, alla messa a disposizione e al reintegro dei 20 esperti di polizia richiesti. Il pertinente accordo è stato approvato dalla CDDGP nel novembre 2011 e dal Consiglio federale nel dicembre 2011. È entrato in vigore il 20 dicembre 2011.

L'accordo tra la CDDGP e la Confederazione prevede la messa a disposizione su base continuativa di 20 esperti da parte dei corpi di polizia cantonali. Il DFAE si impegna, a sua volta, a finanziare l'invio di agenti di polizia, stipendi inclusi, ad addestrare le persone reclutate e ad assisterle durante la missione.

## 2.3.2.3                    **Compiti di sicurezza dell'esercito**

### 2.3.2.3.1                **Introduzione**

L'esercito, quale strumento atto a garantire la politica della sicurezza della Confederazione, e l'amministrazione militare (Settore dipartimentale Difesa del DDPS) non dispongono di autonome competenze nel settore della sicurezza interna; hanno un ruolo puramente complementare. In virtù dell'articolo 58 capoverso 2 Cost. e dell'articolo 1 capoverso 3 LM<sup>139</sup>, l'esercito coadiuva le autorità civili in situazioni straordinarie, quando i mezzi a loro disposizione non sono più sufficienti a garantire la difesa contro gravi minacce alla sicurezza interna o a far fronte a situazioni straordinarie. Il ruolo dell'esercito in caso di catastrofi naturali e situazioni di emergenza non è argomento del presente rapporto e vi si farà riferimento solo se indispensabile ai fini di una migliore comprensione del testo.

La legge militare stabilisce i principi generali per gli impieghi dell'esercito che, salvo il caso speciale del servizio d'ordine sono configurabili come impieghi d'appoggio dell'esercito e possono essere di tre tipi: servizio di promozione della pace, servizio d'appoggio e servizio attivo). Gli impieghi d'appoggio prestati nell'ambito del servizio d'istruzione non rientrano nel servizio d'appoggio ma sono disciplinati dall'ordinanza OIMC<sup>140</sup>. Non rientra nel servizio d'appoggio nemmeno la messa a disposizione, urgente e a tempo determinato di strumenti di monitoraggio aereo. Il servizio d'appoggio è stato creato in occasione della revisione della legge del 1995 allo scopo di conferire maggiore flessibilità all'esercito nel sostenere le autorità civili<sup>141</sup>.

Nel decreto federale concernente il rapporto sull'esercito 2010 del 29 settembre 2011, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di presentare, entro la fine del 2013, un messaggio concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito, fornendo i parametri di riferimento relativi agli organici effettivi, ai compiti e al finanziamento dell'esercito<sup>142</sup>. I compiti dell'esercito previsti da questi parametri influiscono su alcune parti del presente rapporto, in quanto il Parlamento ha dato mandato al Consiglio federale di provvedere affinché l'esercito assicuri la sua competenza primaria di difesa e disponga, per l'adempimento dei propri compiti, di 100 000 persone soggette all'obbligo di prestare servizio militare e appoggi sussidiariamente le autorità civili con gran parte delle proprie forze garantendo un avvicendamento delle truppe impiegate<sup>143</sup>.

<sup>139</sup> Legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare, LM), RS **510.10**. L'art. 1 LM sullo scopo è collegato all'art. 58 Cost. Dal punto di vista cronologico, i compiti dell'esercito sono stati inizialmente sanciti dalla legge militare nel 1995. In seguito si è provveduto all'adeguamento della Costituzione nell'ambito della sua revisione totale.

<sup>140</sup> Ordinanza concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio, RS **513.74**; cfr. n. 2.3.2.3.5.5 riguardo agli impieghi in servizio d'appoggio.

<sup>141</sup> Fino a quel momento gli impieghi dell'esercito, ad es. per la difesa degli aeroporti Ginevra-Cointrin e Zurigo-Kloten nel 1970/71 e per la protezione in occasione di conferenze internazionali come quelle di Ginevra del 1985 (vertice Reagan – Gorbaciov) e del 1988 (intervento di Arafat all'assemblea generale dell'ONU), erano prestati in servizio attivo (servizio d'ordine).

<sup>142</sup> FF **2011** 6779

<sup>143</sup> Secondo il tenore del decreto federale.

### 2.3.2.3.2                    **Compiti dell'esercito**

I compiti dell'esercito vengono definiti nella Costituzione come di seguito descritto: «l'esercito serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione» (art. 58 cpv. 2 primo periodo Cost.). Questi sono i compiti originari che l'esercito svolge autonomamente<sup>144</sup>. L'esercito coadiuva inoltre le autorità civili nell'adempimento dei propri compiti, ossia garantire la difesa contro gravi minacce alla sicurezza interna e fare fronte ad altre situazioni straordinarie (art. 58 cpv. 2 secondo periodo Cost.)<sup>145</sup>.

La legge può prevedere altri compiti (art. 58 cpv. 2 terzo periodo). In tal modo la Costituzione federale non stabilisce in maniera definitiva i compiti dell'esercito, ma il legislatore non dispone nemmeno di un margine d'azione illimitato. Nel settore della sicurezza interna, per motivi legati alle competenze (art. 57 Cost.), «non viene fatto quasi alcun accenno all'impiego dell'esercito in altri ambiti»<sup>146</sup>. Gli articoli 1 capoverso 4 e 66 LM menzionano il contributo fornito dall'esercito nella promozione della pace a livello internazionale. Questi impieghi sono in ogni caso insiti nella missione stessa, attribuita dalla Costituzione all'esercito, di preservare la pace<sup>147</sup>, e rappresentano tuttavia finora l'unica concretizzazione dell'articolo 58 capoverso 2 terzo periodo Cost.

### 2.3.2.3.3                    **Appoggio alle autorità civili**

#### 2.3.2.3.3.1                **Aspetti generali**

Il servizio d'appoggio alle autorità civili può consistere, da un lato, nella difesa contro gravi minacce alla sicurezza interna e, dall'altro, nel far fronte a situazioni straordinarie.

Il concetto di *grave minaccia* alla sicurezza interna si riferisce in primo luogo alla garanzia di una convivenza pacifica, alla protezione delle istituzioni statali e alla tutela della collettività da pericoli elementari.

L'articolo 1 capoverso 3 LM non specifica cosa si intenda per *situazione straordinaria*. La mancanza di mezzi sufficienti a disposizione delle autorità civili per garantire la difesa contro gravi minacce alla sicurezza interna (lettera a) e per far fronte a situazioni straordinarie, soprattutto in caso di catastrofi naturali in Svizzera e all'estero (lett. b) o la non prevedibilità di eventi o la non pianificabilità di misure, può essere un elemento indicativo di una situazione straordinaria, anche se non necessariamente equiparabile ad essa<sup>148</sup>. L'articolo 67 capoverso 2 LM stabilisce

<sup>144</sup> Cfr. in particolare RAPOLSIC 2010, pag. 24: schema dei settori della sicurezza e dei compiti fondamentali e pag. 36 segg.

<sup>145</sup> H. Meyer in: St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, n. marg. 16.

<sup>146</sup> Biaggini BV Kommentare zu Art. 58 BV, N 7. Cfr. anche Rhinow, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, Basilea/Berna 2004, pag. 361, 370: «Auf keinen Fall kann auf diesem Weg die Bundeszuständigkeit zulasten der Kantone ausgeweitet werden».

<sup>147</sup> H. Meyer in: St. Galler Kommentar, loc. cit., art. 58 BV, n. marg. 19.

<sup>148</sup> Secondo il rapporto sull'esercito 2010 sono pianificabili gli impieghi per il WEF, le grandi manifestazioni sportive e i vertici internazionali annunciati con largo anticipo. Non sono invece pianificabili gli impieghi in caso di catastrofi naturali, di attentati terroristici (o in caso di pericolo elevato di attentati terroristici) e di vertici internazionali convocati a breve termine.

che l'aiuto viene prestato soltanto nella misura in cui il compito è di interesse pubblico e le autorità civili non sono più in grado di far fronte ai loro compiti per mancanza di personale, di materiale o di tempo. Questo significa che l'impiego dell'esercito deve limitarsi a interventi straordinari in caso di sovraccarico di lavoro e non servire a colmare permanentemente eventuali lacune.

Nella pratica è stata inclusa nella nozione di situazione straordinaria anche ad esempio quella verificatasi in occasione dei campionati europei di calcio EURO 2008. La carenza di personale nei Cantoni non rappresenta quindi di per sé un criterio sufficiente a definire una situazione «straordinaria» ai sensi dell'articolo 58 Cost.<sup>149</sup>. Tuttavia non sempre è ragionevole che i Cantoni o altre autorità federali potenzino i loro effettivi. Soprattutto nell'ottica della convenienza economica non sembra infatti sensato che i corpi di polizia siano impiegati per far fronte a grandi eventi straordinari mentre le risorse della Confederazione rimangono inutilizzate. La costituzione di importanti riserve di polizia, previste esclusivamente per gestire singoli eventi, che si verificano forse una volta l'anno, rappresentano un problema anche dal punto di vista della politica statale.

### 2.3.2.3.3.2 Sussidiarietà

L'impiego sussidiario dell'esercito nell'ambito della sicurezza interna presuppone la coesistenza di due elementi (art. 58 cpv. 2 secondo periodo Cost. art. 1 cpv. 3 e 67 cpv. 2 LM)<sup>150</sup>: da un lato, ci si deve trovare in presenza di una situazione straordinaria e, dall'altro, deve emergere che, nonostante siano stati utilizzati tutti i mezzi a disposizione a qualsiasi livello delle autorità civili, tali mezzi, in termini di personale, di materiali e di tempo, non bastano per far fronte alla situazione. In altre parole, gli oneri veri e propri sono gestiti dai Cantoni mentre l'esercito interviene solo in via sussidiaria per far fronte a oneri straordinari. Sebbene negli ultimi anni si sia derogato a questa regola, oltre all'importanza degli impieghi dell'esercito è stato spesso messo in evidenza il loro carattere sussidiario, come recentemente indicato nel rapporto sulla politica della sicurezza: «Per quanto concerne gli impieghi da assolvere concretamente, nei prossimi anni per l'esercito l'appoggio a favore delle autorità civili continuerà ad avere presumibilmente carattere prioritario. L'importanza di queste prestazioni di supporto non è pregiudicata dal fatto che tali impieghi hanno carattere sussidiario»<sup>151</sup>.

L'*impiego permanente* dell'esercito in servizio d'appoggio, ossia l'impiego protratto per un periodo di tempo non prevedibile nell'ambito dei compiti primari di polizia di sicurezza, è problematico sotto il profilo costituzionale in quanto in questo caso non è dato il carattere della sussidiarietà<sup>152</sup>. La Costituzione federale prescrive infatti che

<sup>149</sup> In dottrina: R. Rhinow, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, Basilea/Berna 2004, pag. 361, 376 seg.

<sup>150</sup> Cfr. in merito i campi di impiego in servizio d'appoggio previsti dall'art. 67 cpv. 1 LM.

<sup>151</sup> RAPOLSIC 2010, n. 5.2.1.2.

<sup>152</sup> Cfr. anche: R.J. Schweizer, Verfassungs- und völkerrechtliche Anforderungen an die Verteidigungskompetenz der Armee und das zukünftige Leistungsprofil sowie die ausgewählten Fragen der Militärpflicht, VPB 2010.10 (pag. 91–195), pag. 145; in dottrina: R. Rhinow, Zur Rechtmässigkeit des Armeeeinsatzes im Rahmen der inneren Sicherheit, in Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, Basilea/Berna 2004, pag. 361, 374 segg.

i compiti permanenti siano svolti dalle forze di polizia senza l'intervento dell'esercito<sup>153</sup>.

Va sottolineato infine che in linea di principio ai sensi dell'articolo 58 capoverso 2 Cost. le autorità federali possono fungere anche da autorità civili. L'articolo 58 capoverso 2 Cost. limita comunque i beneficiari dell'attività d'appoggio dell'esercito alle sole autorità civili (ossia non militari) che devono garantire protezione contro gravi minacce alla sicurezza interna o far fronte ad altre situazioni straordinarie. Sono escluse dalla possibilità di ricevere questo tipo di sostegno tutte le autorità cui non è stato conferito un siffatto mandato.

#### **2.3.2.3.4 Tipi d'impiego dell'esercito**

Di seguito viene fornita una breve panoramica sulle finalità e le tipologie di impiego dell'esercito. Secondo l'articolo 65 LM l'esercito è impiegato in servizio di promozione della pace, in servizio d'appoggio e in servizio attivo<sup>154</sup>.

##### **2.3.2.3.4.1 Servizio di promozione della pace**

Gli impieghi per la promozione della pace possono essere disposti sulla base di un mandato dell'ONU o dell'OSCE (art. 66 cpv. 1 LM)<sup>155</sup>. Secondo la prassi svizzera, un mandato dell'ONU in materia di promozione della pace sussiste quando l'ONU attua direttamente una missione di pace (*decides*) o si appella agli Stati membri affinché svolgano questa missione (*calls upon*) o, ancora, autorizza gli stessi a svolgere quest'operazione (*authorizes*). Gli impieghi della polizia in missioni internazionali, come quello previsto per l'operazione NAVFOR Atalanta dell'Unione Europea, non possono essere considerati come impieghi finalizzati alla promozione della pace<sup>156</sup>.

Il servizio di promozione della pace è prestato da persone o truppe svizzere appositamente addestrate (art. 66 cpv. 2 LM). L'impiego dell'esercito in operazioni di promozione della pace è disposto dal Consiglio federale. L'impiego deve essere approvato dall'Assemblea federale qualora sia armato e siano impegnati oltre 100 militari oppure la sua durata sia superiore a tre settimane (art. 66b LM).

<sup>153</sup> P. Sutter, *Recht der militärischen Operationen*, in: *Sicherheit & Recht* 1 (2008) 19.

<sup>154</sup> P. Sutter (nota 143), 28.

<sup>155</sup> Cfr. anche l'ordinanza del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sul personale impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario (OPers-PRA), RS **172.220.111.9**.

<sup>156</sup> Cfr. FF **2009**, 3899; messaggio concernente il decreto federale sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio all'estero nell'ambito dell'operazione NAVFOR Atalanta dell'Unione Europea nonché la modifica della legge federale del 22 aprile 2009 sull'esercito e sull'amministrazione militare, nel quale si afferma indiscutibilmente che la protezione delle navi del programma alimentare mondiale è possibile ai sensi dell'art. 69 LM.

#### 2.3.2.3.4.2 Servizio d'appoggio

Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 LM l'esercito coadiuva le autorità civili quando i loro mezzi non sono più sufficienti a «far fronte ad altre situazioni straordinarie, in particolare in caso di catastrofi nel Paese o all'estero» (servizio d'appoggio). L'articolo 58 capoverso 2 Cost. limita comunque i beneficiari del sostegno dell'esercito alle sole autorità civili che devono garantire protezione contro gravi minacce alla sicurezza interna o far fronte a situazioni straordinarie. La condizione alla base di un impiego è una domanda da parte delle autorità civili al Consiglio federale<sup>157</sup>.

La chiamata in servizio d'appoggio compete al Consiglio federale o al DDPS in caso di catastrofi in Svizzera. Il servizio d'appoggio deve comunque essere autorizzato dall'Assemblea federale qualora la sua durata sia superiore alle tre settimane e vengano chiamati in servizio oltre 2000 militari (art. 70 LM).

Il principio di sussidiarietà, oltre che nella Costituzione (art. 58 Cost.), si riscontra un'altra volta nella definizione concreta del servizio d'appoggio previsto dalla legge militare. L'articolo 67 capoverso 1 LM elenca i campi d'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio.

Alle autorità civili che lo richiedono le truppe possono fornire aiuto:

- per salvaguardare la sovranità sullo spazio aereo;
- per proteggere persone e oggetti degni di particolare protezione;
- per l'impiego nell'ambito dei servizi coordinati;
- per far fronte a catastrofi;
- per adempiere altri compiti d'importanza nazionale.

L'aiuto viene prestato soltanto nella misura in cui il compito è di interesse pubblico e le autorità civili non sono più in grado di far fronte ai loro compiti per mancanza di personale, di materiale o di tempo (art. 67 cpv. 2 LM).

Per «truppe» si intendono le persone appartenenti all'esercito. Per quanto riguarda i militari di professione l'articolo 47 capoverso 4 in fine precisa che: «Chi appartiene al personale militare è considerato un militare». È quindi evidente che il numero di militari messo a disposizione dipende dalle condizioni del servizio d'appoggio; in linea di principio, la legge non prevede una zona grigia al di sotto del livello del servizio d'appoggio<sup>158</sup>.

Tanto meno il Consiglio federale può autorizzare un servizio d'appoggio «di riserva». Il Consiglio federale non può ad esempio emanare un decreto con cui dispone, ai sensi dell'articolo 47 LM, che il personale militare possa coadiuvare un'autorità civile per un determinato periodo di tempo, stabilendo con precisione il numero massimo di giorni all'anno per i quali garantisce il sostegno.

<sup>157</sup> Il dipartimento competente per il settore dell'aiuto in caso di catastrofi è il DDPS. Le domande sono presentate direttamente all'esercito al fine di promuovere, in un settore politicamente incontestato, una fornitura rapida dell'aiuto. L'art. 67 cpv. 1 LM esplicita che le truppe possono fornire aiuto alle autorità civili che lo richiedono, ma che non sussiste, in alcun settore, un diritto a ottenere questo aiuto.

<sup>158</sup> Fatte salve le prestazioni previste dall'OIMC, cfr. n. 2.3.2.3.5.5.

L'articolo 69 LM prevede anche il *servizio d'appoggio all'estero*: per supportare le operazioni di assistenza umanitaria possono essere inviate truppe oppure messi a disposizione materiali e beni di sostegno dell'esercito. Il servizio d'appoggio all'estero è volontario; può essere però dichiarato obbligatorio per appoggiare l'assistenza umanitaria in zone di confine. Nella misura in cui devono essere salvaguardati interessi svizzeri, è consentito impiegare all'estero truppe per proteggere persone e oggetti degni di particolare tutela (ad es. per la protezione di un'ambasciata svizzera e del suo personale o il rimpatrio di cittadini svizzeri da territori in situazioni di crisi); il Consiglio federale determina il tipo di armamento.

Ai sensi dell'articolo 68 LM, per accrescere la prontezza dell'esercito possono essere chiamati in servizio d'appoggio anche stati maggiori militari di condotta o truppe.

#### **2.3.2.3.4.3 Servizio attivo**

Il servizio attivo è prestato per difendere la Svizzera e la sua popolazione (servizio di difesa nazionale), coadiuvare le autorità civili nel far fronte a gravi minacce alla sicurezza interna (servizio d'ordine) e aumentare il livello d'istruzione dell'esercito in caso d'aggravamento della minaccia<sup>159</sup>.

Ai sensi dell'articolo 173 capoverso 1 Cost. il Servizio attivo è disposto dall'Assemblea federale; solo in casi urgenti la competenza spetta al Consiglio federale che convoca immediatamente l'Assemblea federale qualora debbano essere mobilitati in servizio attivo più di 4000 militari o se questa mobilitazione deve estendersi presumibilmente oltre le tre settimane (art. 185 cpv. 4 Cost.).

Infine è indispensabile precisare che il *servizio d'ordine*, sempre finalizzato a sostenere le autorità civili (per garantire protezione contro gravi minacce alla sicurezza interna che mettono a rischio l'esistenza stessa della Svizzera), è però prestato in servizio attivo. L'esperienza maturata negli anni ha mostrato che questi impieghi comportano complesse difficoltà, specificate in un'ordinanza<sup>160</sup>: per questi compiti possono essere mobilitati solo militari appositamente istruiti ed equipaggiati, appartenenti alla Sic mil; l'impiego di altre truppe deve essere espressamente autorizzato dal Consiglio federale. I Cantoni possono richiedere alla Confederazione di beneficiare di queste prestazioni.

#### **2.3.2.3.5 Quadro giuridico per l'impiego di truppe nel settore della sicurezza interna**

Quando la truppa presta aiuto in caso di catastrofi o effettua un impiego di sicurezza (ovvero quando la priorità è data alla protezione di infrastrutture critiche), si è in presenza di un impiego per far fronte a una *situazione straordinaria* di cui all'articolo 1 capoverso 3 lettera b LM. L'impiego avviene in servizio d'appoggio. Nel campo della sicurezza interna, si tratta di un impiego di sicurezza a titolo sussidiario. Secondo l'articolo 4 OPPB, il Consiglio federale designa il comandante.

<sup>159</sup> Art. 76 LM.

<sup>160</sup> Ordinanza del 3 set. 1997 sull'impiego della truppa per il Servizio d'ordine (OSO), RS 513.71.

Quest'ultimo si assume la responsabilità gestionale e coordina le truppe chiamate in servizio e successivamente assegnate ai Cantoni. Il DDPS disciplina i rapporti di subordinazione. La responsabilità degli impieghi spetta ai Cantoni.

Se le truppe intervengono per mantenere la tranquillità e l'ordine negli spazi pubblici, perché la polizia non riesce a far fronte da sé a una grave minaccia alla sicurezza interna, si è in presenza di un servizio d'ordine ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 lettera a LM. L'impiego avviene in servizio attivo. Le truppe possono tuttavia essere assegnate ai Cantoni, i quali stabiliscono la missione in virtù dell'articolo 83 capoverso 3 LM. Secondo l'OSO, per poter svolgere questo compito le truppe devono essere debitamente istruite ed equipaggiate. Attualmente per il servizio d'ordine è possibile impiegare unicamente le formazioni della Sic mil. Se s'intendesse impiegare altre truppe, occorrerebbe dapprima istruirle e a tal fine è necessaria l'approvazione del Consiglio federale (art. 2 cpv. 2 OSO).

Nel rapporto sulla politica di sicurezza, il Consiglio federale ha riconosciuto che gli impieghi nel campo della sicurezza interna devono essere, per quanto possibile, di natura sussidiaria. Il caso speciale dell'intervento della Confederazione di cui all'articolo 52 capoverso 2 Cost. è già stato illustrato.

A seconda della situazione, può rendersi necessario chiamare in servizio contemporaneamente truppe per la protezione di infrastrutture critiche e per il servizio d'ordine o perlomeno prevedere quest'ultimo. In simili situazioni occorrerà valutare se chiamare in servizio parti dell'esercito in servizio d'appoggio e parti in servizio attivo o se, a titolo preventivo, non convenga decretare la chiamata in servizio attivo dell'intera truppa.

Va infine aggiunto che, nel caso in cui fosse decretata un'importante mobilitazione di truppe, l'articolo 85 LM prevede l'elezione di un generale, senza specificare la portata della chiamata in servizio. Ne discende che anche questa questione deve essere valutata a seconda della situazione. Se è eletto un generale, ricadranno su di lui la responsabilità dell'impiego e quella gestionale. Questo non richiede un tipo d'impiego speciale, ma non esclude un impiego dell'esercito a titolo sussidiario.

Secondo il rapporto sull'esercito 2010, l'esercito deve essere in grado di impiegare contemporaneamente fino a 35 000 militari a sostegno delle autorità civili<sup>161</sup>. Nonostante oggi non sussistano indicazioni di necessità di un simile impiego, occorre tuttavia definire il quadro giuridico per una simile eventualità. Il suo assetto varia a seconda del compito. La competenza di chiamare in servizio 35 000 militari spetta in ogni caso al Parlamento. I poteri di polizia della truppa per un impiego simile devono essere chiariti nel quadro di una revisione della legge sulla coercizione.

<sup>161</sup> Nel decreto federale precedentemente citato del 29 ott. 2010 concernente il rapporto sull'esercito 2010 (FF 2011 6779) è menzionato l'intervento a titolo sussidiario di gran parte delle forze dell'esercito. Andrebbe tuttavia valutato se questo si concilia con l'obbligo di prestare servizio militare; cfr. le argomentazioni di R.J. Schweizer al n. 3.2.1.2.

### **2.3.2.3.6 Ulteriori attività di supporto dell'esercito**

#### **2.3.2.3.6.1 Sistemi di sorveglianza aerotrasportati dell'esercito**

A fini di supporto nell'adempimento dei compiti di polizia di sicurezza, di controllo dei confini, ma anche in caso di catastrofi naturali, di operazioni di ricerca e di salvataggio, di controllo del traffico o di sorveglianza in occasione di manifestazioni e dimostrazioni potenzialmente violente, le autorità civili possono, ai sensi dell'articolo 181 capoverso 2 della legge federale del 3 ottobre 2008<sup>162</sup> sui sistemi d'informazione militari (LSIM), richiedere l'ausilio di sistemi di sorveglianza aerotrasportati dell'esercito (droni, elicotteri con *Forward Looking Infrared* FLIR). Si tratta di sistemi che svolgono una funzione di carattere tecnico. In ordine a tali impieghi d'appoggio, l'esercito può decidere autonomamente, mentre gli impieghi di particolare rilevanza sotto il profilo politico devono essere autorizzati dal DDPS. Tali impieghi si basano sull'ordinanza concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio (OIMC)<sup>163</sup>, in coerenza con il principio di fondo secondo cui l'esercito può mettere a disposizione delle autorità civili le risorse di cui queste non dispongono. Sarebbe antieconomico se, ad esempio, il Cgcf o i corpi di polizia dovessero acquistare mezzi aerotrasportati solo per uso proprio. Le relative modalità sono disciplinate nel quadro di accordi amministrativi o di prestazioni<sup>164</sup>. Il DDPS riferisce annualmente alle commissioni per la politica della sicurezza in merito a detti impieghi.

#### **2.3.2.3.6.2 Servizi di esplorazione radio e di trasmissione dell'esercito**

Nel settore della *protezione dello Stato* vanno ricordati i servizi di esplorazione radio della Base d'aiuto alla condotta dell'esercito (BAC)<sup>165</sup>. La guerra elettronica dell'esercito può essere utile al fine di supportare autorità federali e cantonali autorizzate<sup>166</sup>. Altri elementi di contatto con l'ambito della sicurezza interna possono consistere, per quanto concerne la BAC, nel fatto che supporta l'Ufficio federale delle comunicazioni nel controllo dello spettro delle frequenze ed è anche in grado a tale riguardo di identificare eventuali disturbatori di frequenza<sup>167</sup>. Inoltre la BAC gestisce mezzi per la diffusione delle informazioni e più precisamente impianti di trasmissione dell'emittente radiofonica nazionale per le emergenze<sup>168</sup>.

<sup>162</sup> RS **510.91**

<sup>163</sup> RS **513.74**. La sezione 4 disciplina gli impieghi di aeromobili.

<sup>164</sup> Per il sostegno dei corpi di polizia: Convenzione amministrativa DDPS – CDDGP – ISP del 31 mag. 2007; per il Cgcf: Convenzione quadro tra DDPS e DFF e Convenzione sulle prestazioni tra lo Stato maggiore di condotta dell'esercito e il Comando del Cgcf.

<sup>165</sup> Cfr. «Legalità ed efficienza del sistema di esplorazione radio (Onyx)», rapporto della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali del 9 nov. 2007 e la perizia ivi menzionata dell'UFG del 31 ago. 2004 sulla compatibilità delle esplorazioni delle comunicazioni all'estero con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

<sup>166</sup> Ne costituisce la base l'ordinanza del 15 ottobre 2003 concernente la guerra elettronica (OGEL); RS **510.292**.

<sup>167</sup> Sulla base dell'art. 11 OGEL, risp. dell'art. 26 legge sulle telecomunicazioni (RS **784.10**).

<sup>168</sup> Sistema IBBK – Informazione della Confederazione alla popolazione in caso di crisi tramite il canale radiofonico. Anche il sistema mobile IFASS (sistema integrato di esplorazione radio e di trasmissione) può essere impiegato a tale scopo.

### 2.3.2.3.6.3 Servizi di supporto della Sicurezza militare

La Sic mil svolge nell'esercito, sulla base dell'articolo 100 LM, *compiti di polizia di sicurezza, di polizia criminale o di polizia stradale* in Svizzera e all'estero. Ai fini dello svolgimento di tali mansioni, la Polizia militare si muove in ambito pubblico, ad esempio per controllare persone facenti parte dell'esercito nelle stazioni ferroviarie. Se un incidente automobilistico vede coinvolti veicoli dell'esercito e veicoli di civili, i rilievi e gli accertamenti possono essere effettuati dalla polizia civile o dalla polizia militare a beneficio degli organi inquirenti militari (comandanti superiori, giustizia militare); di norma tali interventi sono effettuati congiuntamente. Questo approccio pragmatico ha dato risultati positivi.

La Sic mil costituisce il mezzo di primo intervento in caso di impieghi in servizio attivo o d'appoggio; può svolgere compiti di prima protezione e addestrare altre truppe chiamate a intervenire (art. 101 cpv. 2 LM). Nel quadro della chiamata di contingenti di truppe è responsabile della protezione dallo spionaggio e dal sabotaggio. Due formazioni di milizia della Sic mil prestano il loro servizio soltanto nell'ambito delle attività d'appoggio o del servizio attivo: il Distaccamento di protezione del Consiglio federale (DPCF) protegge i magistrati (in situazioni normali questo compito spetta esclusivamente alla polizia su mandato del Servizio federale di sicurezza)<sup>169</sup>, il Servizio di sicurezza della Polizia militare (SSPM) integra i servizi in ambito civile di lotta allo spionaggio e al sabotaggio. I battaglioni di polizia militare assicurano capacità di resistenza alle formazioni di militari di professione.

La Sic mil è composta da formazioni di militari di professione e formazioni di milizia. Le quattro regioni PM (formazioni di militari di professione) sono competenti nella rispettiva area in materia di polizia stradale, polizia giudiziaria e compiti di pubblica sicurezza nell'ambito dell'esercito.

Esistono inoltre formazioni speciali, che si articolano in due formazioni di militari di professione e due formazioni di milizia. Le due formazioni di milizia sono il Distaccamento di protezione del Consiglio federale (DPCF) e il Servizio di sicurezza della polizia militare (SSPM). Ambedue le formazioni sono gerarchicamente subordinate al Cdo Sic mil.

Entrambe le formazioni dispongono di una piattaforma professionale: il DPCF del Distaccamento speciale della polizia militare (dist spec PM), il Distaccamento di controinformazione della polizia militare (Dist contr info PM). Nel quadro della riorganizzazione dell'esercito, il capo dell'esercito ha deciso che il dist spec PM sia sottoposto al Comando forze speciali (CFS). Per interventi nell'ambito della sicurezza interna della Svizzera, il dist spec PM è sottoposto al Cdo Sic mil, dato che solo tale organismo dispone delle relative competenze in materia di polizia nell'ambito dell'esercito.

I compiti della Sic mil sono dettagliatamente elencati nell'articolo 100 LM<sup>170</sup>:

- valuta la situazione sotto il profilo della sicurezza militare;
- provvede alla tutela di informazioni e opere militari nonché alla sicurezza informatica;

<sup>169</sup> Cfr. n. 3.2.2.

<sup>170</sup> Sono fatti salvi i compiti nel quadro del servizio d'appoggio.

- svolge nell’ambito dell’esercito compiti di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza;
- quando l’esercito è chiamato in servizio di promozione della pace, in servizio d’appoggio o in servizio attivo, adotta misure preventive per proteggerlo dallo spionaggio, dal sabotaggio e da altri atti illeciti e raccoglie le informazioni necessarie al riguardo;
- protegge i membri del Consiglio federale, il cancelliere della Confederazione e altre persone, quando i suoi membri sono chiamati in servizio d’appoggio o in servizio attivo.

Qualora la Sic mil volesse o dovesse svolgere ulteriori funzioni, sarebbe necessario modificare in tal senso la base legale di riferimento. La delega al Consiglio federale, di cui all’articolo 100 capoverso 3, affinché disciplini in dettaglio i compiti e l’organizzazione del servizio oltre che la collaborazione con organi di sicurezza civili, tenendo conto in particolare delle disposizioni di legge concernenti la protezione dello Stato e la protezione dei dati, non modifica minimamente la gamma di compiti definita per legge.

Nemmeno l’articolo 101 LM è in grado di estendere il campo d’azione di cui all’articolo 100 LM. Ai sensi dell’articolo 101 capoverso 1 è possibile, al fine di adempiere i compiti di seguito elencati, costituire compagini di professionisti, come ad esempio la Sic mil, qualora non sia possibile a tale fine costituire cosiddette formazioni di milizia:

- salvaguardare la sovranità sullo spazio aereo ed eseguire trasporti e salvataggi mediante aeromobili militari;
- assicurare la prontezza operativa di impianti di condotta civili e di opere militari;
- svolgere compiti di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza nell’ambito dell’esercito;
- eseguire missioni di salvataggio, esplorazione, combattimento e protezione per le quali è necessaria una disponibilità immediata o un’istruzione particolare.

Importante è la limitazione di cui all’articolo 101 capoverso 3 LM. Gli appartenenti alla Sic mil sono assunti anche per gli impieghi appena descritti in qualità di personale militare, il che determina sostanzialmente – in combinato disposto con l’articolo 47 capoverso 4 LM già descritto al numero 2.3.2.3.4.2 – il divieto per la Sic mil di prestare servizio in altre occasioni che non abbiano a che fare con il servizio d’appoggio<sup>171</sup>.

Nel presente rapporto, l’impiego della Sic mil riveste un ruolo importante nella misura in cui spesso si riscontrano carenze negli organici di polizia cantonale, ma anche nel SIC, che devono essere colmate dalla Sic mil. Le modalità d’impiego degli appartenenti alla Sic mil a beneficio del SIC e lo status giuridico di queste persone dovranno essere definiti nel quadro della legge sul servizio informazioni di futura adozione. È prevista la necessaria integrazione dell’articolo 100 LM. I dettagli di

<sup>171</sup> Nel messaggio sull’esercito XXI si afferma che «collabora regolarmente anche personale civile» (FF 2002 768 789), asserzione dalla quale non si può in ogni caso desumere che possa essere impiegato qualsiasi civile.

tale nuova regolamentazione sono in corso di definizione e dovrebbero comprendere anche la formale regolamentazione sotto il profilo legislativo degli aspetti concernenti l'armamento (cfr. art. 7 LCoe).

### **2.3.2.3.6.3.1 Impiego della Sicurezza militare a favore di altri uffici federali al di fuori del servizio d'appoggio**

Negli ultimi anni si sono ripetuti gli sforzi per mettere a disposizione di altri servizi federali, ad esempio dei servizi di informazione, parti dell'esercito, tra cui in particolare le formazioni di militari di professione della Sic mil per eventuali impieghi. L'impegno profuso mira a consentire tali interventi senza dover trasferire i relativi organici della Sic mil al servizio d'appoggio, ma anche senza dover distaccare dal punto di vista organizzativo tali forze dall'esercito, nel cui ambito esse svolgono le loro principali mansioni, con particolare riguardo al Servizio controinformazioni.

In primo luogo va ribadito che una ridestinazione di posti della Sic mil ad altri servizi è comunque sempre possibile. Si è tuttavia sempre cercata una soluzione più vicina dal punto di vista organizzativo al servizio d'appoggio, senza che un tale servizio debba effettivamente sussistere e debba essere deliberato da parte del Consiglio federale o del Parlamento ai sensi dell'articolo 67 e seguenti LM. Al fine di evitare l'applicazione del già citato articolo 47 capoverso 4 LM, gli appartenenti a parti delle formazioni di militari di professione devono essere utilizzati in qualità di impiegati civili della Confederazione di modo che non vengano più considerati appartenenti all'esercito. Come menzionato al numero precedente, dal punto di vista giuridico, una prestazione della Sic mil a favore di altri uffici federali al di fuori del servizio d'appoggio secondo l'articolo 101 capoverso 3 in combinato disposto con l'articolo 47 capoverso 4 LM non è tuttavia possibile<sup>172</sup>.

Nel caso dell'impiego della Sic mil a favore di altri uffici federali al di fuori del servizio d'appoggio, il rapporto tra la legge sull'impiego della coercizione (LCoe) e la LM non è chiaro, si veda in special modo l'articolo 2 capoverso 2 LCoe: «La presente legge si applica all'esercito solo per quanto presti servizio d'appoggio in Svizzera a favore delle autorità civili della Confederazione». L'estensione all'intero esercito è attualmente in corso di valutazione. È inoltre necessario definire la catena di comando al fine di evitare confusione al riguardo<sup>173</sup>.

### **2.3.2.3.6.3.2 Distaccamento di protezione del Consiglio federale (DPCF)**

Il DPCF è composto da poliziotti civili ed è (co-)responsabile in materia di protezione personale dei Consiglieri federali e di altre persone da proteggere. Il DPCF è stato finora poco utilizzato se non a scopo di esercitazione, costituendo così motivo di perplessità in ordine ai servizi d'appoggio. Basti ricordare l'interrogazione Lang<sup>174</sup>,

<sup>172</sup> Nel messaggio sull'esercito XXI si afferma che «collabora regolarmente anche personale civile» (FF 2002 768 789); asserzione dalla quale non si può in ogni caso desumere che possa essere impiegato qualsiasi civile.

<sup>173</sup> Cfr. in merito art. 71 LM, secondo cui nel servizio d'appoggio si decide caso per caso.

<sup>174</sup> Lang, Josef 04.1114, Aktives Anbieten militärischer Dienste (offerta attiva dei servizi dell'esercito).

con la quale veniva chiesto tra l'altro che cosa il Consiglio federale pensasse dell'accusa secondo cui il DPCF sottrae ai Cantoni – che ne hanno bisogno – personale specializzato nella protezione delle persone. Si riporta di seguito il tenore della risposta del Consiglio federale del 24 novembre 2004:

*«Il Distaccamento di protezione del Consiglio federale, del quale è previsto l'impiego – nel quadro delle sue originarie mansioni di carattere militare – in situazioni particolari e straordinarie, è composto da agenti appartenenti a corpi di polizia civile. Se ora tale Distaccamento deve essere impiegato a titolo sussidiario a favore di autorità civili, ci si può trovare di fronte a un dilemma. Questi agenti verrebbero a mancare nell'organico dei corpi di polizia, ma in cambio sarebbero riuniti in un unico organismo leggero e flessibile. L'autorità civile responsabile del loro impiego deve dunque scegliere se appoggiare o respingere l'opzione «Distaccamento di protezione del Consiglio federale». In caso di intervento in ambito civile contestuale allo svolgimento del corso di ripetizione, gli appartenenti al Distaccamento di protezione del Consiglio federale sono dispensati o congedati dal servizio militare.»*

In seno alla CDDGP si è svolto nella primavera 2011, nell'ambito delle attività del gruppo di lavoro concernente le carenze in materia di polizia, un dibattito di fondo in merito all'opportunità che il DPCF sia impiegato in futuro a sostegno delle autorità civili. Nel corso dell'assemblea primaverile del 7 aprile 2011, la CDDGP è giunta alla conclusione secondo cui sarebbe sleale far preparare i responsabili cantonali della protezione delle persone nell'ambito del DPCF, ma impedire al DPCF ulteriori interventi richiamandosi al principio di sussidiarietà. Tanto più che gli stessi appartenenti al DPCF vengono poi impiegati in qualità di poliziotti civili responsabili della protezione delle persone. Data questa situazione di fatto, il principio di sussidiarietà potrebbe non essere mai soddisfatto. La CDDGP ha pertanto richiesto al Consiglio federale l'impiego del DPCF nell'ambito del cosiddetto «Mountain Event» tenutosi tra l'8 e il 12 maggio 2011. Il Consiglio federale ha respinto tale richiesta facendo riferimento al mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

In seguito a ciò, la piattaforma politica MCC RSS ha dato mandato al comitato direttivo, nel mese di giugno 2011, di elaborare delle proposte in merito al futuro del DPCF. I lavori al riguardo sono tuttora in corso.

Per il futuro si pone la questione se il DPCF debba svolgere altre funzioni oltre a quella formativa, dato che in occasione di servizi d'appoggio, i soldati impiegati verrebbero a mancare in seno agli organici di polizia nei vari Cantoni, il che potrebbe determinare la necessità di impiegare il DPCF.

#### **2.3.2.3.6.4 Supporto con materiale dell'esercito**

Un intervento di supporto con materiale dell'esercito che non preveda in linea di principio il supporto in termini di personale, può essere attuato sulla base di due ordinanze: l'ordinanza del 1° giugno 1994<sup>175</sup> concernente la consegna di materiale tecnico e di veicoli speciali del Servizio di sicurezza dell'esercito a terzi, e

<sup>175</sup> RS **510.419**; fondata sull'art. 62 cpv. 1 della vecchia legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione e sull'articolo 10 cpv. 3 del decreto del Consiglio federale del 19 mag. 1971 concernente il servizio di sicurezza dell'esercito.

l'ordinanza dell'8 dicembre 1997<sup>176</sup> concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio (OIMC)<sup>177</sup>.

La prima di queste due ordinanze dispone che siano messi a disposizione veicoli speciali e strumenti per l'osservazione e l'ascolto appartenenti all'amministrazione militare e all'esercito. L'OIMC non disciplina specificatamente le esigenze della sicurezza interna, ma l'intero spettro di prestazioni (materiali e in termini di personale) fornite a determinate condizioni a favore di autorità civili e privati<sup>178</sup>.

### 2.3.2.4 Protezione civile e della popolazione

Ai sensi dell'articolo 61 capoverso 1 Cost., la legiferazione in materia di protezione civile di persone e beni dalle conseguenze di conflitti armati compete alla Confederazione. Ai sensi del capoverso 2, la Confederazione emana prescrizioni sull'impiego della protezione civile in caso di catastrofi e in situazioni di emergenza. Pertanto, la competenza normativa in materia di protezione civile spetta alla Confederazione. Si tratta di un'ampia competenza legislativa con effetto derogatorio susseguente.

La Confederazione ha esercitato la propria competenza legislativa in materia di protezione civile con la LPPC del 2002<sup>179</sup>. Dato che la Confederazione può legiferare solo in materia di protezione civile (art. 61 Cost.), mentre per tutte le altre organizzazioni civili preposte alla protezione della popolazione (polizia, vigili del fuoco, sanità, servizi tecnici, protezione civile) sono competenti i Cantoni, la LPPC prevede solo nove articoli in materia di protezione della popolazione (art. 2 segg.), che oltretutto si limitano a disciplinare le collaborazioni e a circoscrivere le competenze.

<sup>176</sup> RS 513.74; fondata sull'art. 150 cpv. 1 LM.

<sup>177</sup> Cfr. anche l'ordinanza sugli interventi di pubblica utilità della protezione civile (OIPU, RS 520.14). Secondo l'art. 6 cpv. 2 OIPU la Confederazione fornisce, se disponibile e a titolo gratuito, il materiale dell'esercito necessario per completare l'equipaggiamento di base della protezione civile. Se un richiedente abbisogna di materiale dell'esercito supplementare per un impiego a favore della collettività, deve richiederlo separatamente alla Base logistica dell'esercito. La consegna di questo materiale supplementare come pure gli accordi relativi alle controprestazioni di diritto privato si basano sulle pertinenti istruzioni del DDPS (art. 6 cpv. 2 OIPU).

<sup>178</sup> Le truppe possono essere impiegate solo quando sono soddisfatti tutti i seguenti presupposti:

- le attività civili e le attività fuori del servizio sono d'importanza nazionale o internazionale; i compiti civili sono d'interesse pubblico;
- è dimostrato che i richiedenti non sono in grado di compiere i loro compiti con i propri mezzi;
- è dimostrato che l'aiuto non può essere prestato da società, associazioni o organizzazioni militari, né dalla protezione civile;
- l'impiego si ripercuote positivamente sull'istruzione e l'allenamento;
- in base alla propria istruzione e al proprio equipaggiamento, la truppa è idonea a prestare aiuto;
- i programmi d'istruzione delle scuole e dei corsi non sono pregiudicati in misura eccessiva;
- la capacità d'impiego della truppa e la prontezza dell'esercito non sono compromesse;
- l'aiuto non fa concorrenza in modo eccessivo alle imprese civili;
- la truppa non è impiegata per compiti che presuppongono il potere di polizia;
- la truppa è impiegata unicamente nell'ambito determinato dall'autorizzazione.

<sup>179</sup> Legge federale del 4 ott. 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, LPPC; RS 520.1.

In ordine alla protezione civile, la Confederazione disciplina diritti e doveri delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile, la formazione, i campi relativi ai sistemi di allarme e telematici e delle costruzioni di protezione.

Sulla base dell'articolo 75 capoverso 1 LPPC, il Consiglio federale ha emanato, tra l'altro, l'OPC<sup>180</sup>, l'OIPU<sup>181</sup> e l'ordinanza sull'apprezzamento medico delle persone soggette all'obbligo di prestare servizio di protezione civile<sup>182</sup>. In conformità con l'articolo 75 capoverso 3 LPPC: «per il resto, l'esecuzione spetta ai Cantoni».

Per quanto concerne il sistema di allarme a sirena per la popolazione POLYALERT, che sarà realtà nei Cantoni presumibilmente entro il 2015, le competenze e le modalità di finanziamento sono disciplinate dalla LPPC e dall'ordinanza sull'allarme (OAI). Anche la rete radio nazionale per la sicurezza (POLYCOM) delle autorità e delle organizzazioni operanti nel campo del salvataggio e della sicurezza (AOSS), che sarà ultimata entro la fine del 2013, è basata sulla LPPC e sul rapporto e la decisione del Consiglio federale del 21 febbraio 2001. Le competenze e il finanziamento sono disciplinati, per quanto riguarda POLYCOM, su base federalistica. I citati sistemi di allarme e telematici sono imprescindibili ai fini della gestione delle situazioni di crisi e della salvaguardia della sicurezza interna.

#### **2.3.2.4.1 Protezione della popolazione**

La protezione della popolazione ha lo scopo di proteggere la popolazione e le sue basi vitali in caso di catastrofe, in situazioni d'emergenza e in caso di conflitto armato nonché di contribuire a limitare e superare gli effetti di eventi dannosi (art. 2 LPPC). La protezione della popolazione garantisce coordinamento, protezione, salvataggio e supporto per affrontare i suddetti eventi e contribuisce a limitarne i danni e a farvi fronte. Quello dedicato alla protezione della popolazione è un sistema integrato modulare basato sugli organismi di pronto intervento di polizia, vigili del fuoco e sanità pubblica (incluse le organizzazioni sanitarie di salvataggio), che in caso di gravi eventi sono integrati e supportati dai servizi tecnici e dalla protezione civile. Di protezione della popolazione si parla anche quando un evento riguarda congiuntamente le organizzazioni partner e per questa ragione viene affrontato sotto la direzione di stati maggiori di crisi congiunti.

La competenza in materia di protezione della popolazione è in capo ai Cantoni, fatte salve le competenze federali. A loro competono in particolar modo le misure da adottare in caso di catastrofi e in situazioni d'emergenza. La Confederazione disciplina aspetti fondamentali nell'ambito della protezione della popolazione e ne coordina le attività. Ad esempio adotta misure idonee in caso di elevata radioattività, emergenze nei bacini di accumulo, epidemie, epizootie e conflitto armato. D'intesa con i Cantoni, la Confederazione può coordinare l'intervento o, all'occorrenza, assumere la condotta in caso di eventi che colpiscono più Cantoni, l'intera Svizzera o zone limitrofe dei Paesi confinanti (art. 5 cpv. 1 LPPC).

<sup>180</sup> Ordinanza del 5 dic. 2003 sulla protezione civile: RS 520.11.

<sup>181</sup> Ordinanza del 6 giu. 2008 sugli interventi di pubblica utilità della protezione civile; RS 520.14.

<sup>182</sup> RS 520.15

Le misure adottate per la tutela della popolazione (tra cui protezione, salvataggio e assistenza in caso di evento avverso, diffusione di informazioni alla popolazione) contribuiscono in senso lato al mantenimento della sicurezza interna, aiutando a mitigare le conseguenze di catastrofi e situazioni d'emergenza e consentendo quindi il ritorno quanto più rapido possibile della società a condizioni di normalità. L'assistenza alle persone colpite durante e dopo un evento avverso, ad esempio in caso di consistenti flussi migratori (come ad es. in occasione della crisi del Kosovo nel 1999) è direttamente pertinente alla sicurezza interna.

#### **2.3.2.4.2 Protezione civile**

Compiti primari della protezione civile sono la protezione della popolazione, l'assistenza alle persone che cercano protezione, il supporto agli organi direttivi e alle altre organizzazioni partner, nonché la tutela dei beni culturali. A ciò si aggiungono i lavori di manutenzione e gli interventi a favore della comunità.

La protezione civile riveste un ruolo particolare nel sistema integrato di protezione della popolazione, poiché è l'unica organizzazione partner sancita dalla Costituzione federale e basata sull'obbligo nazionale di prestare servizio (art. 11 LPPC). È anche l'unica organizzazione civile in grado di garantire un'azione prolungata e di sostenere, rinforzare o sgravare le altre organizzazioni in caso di eventi gravi e di lunga durata.

#### **2.3.2.5 Compiti in materia di sicurezza in ambito doganale e nelle aree di confine**

L'AFD è composta da personale in uniforme e armato (Cgcf) e da personale non in uniforme, il cosiddetto servizio civile. A tutti sono stati conferiti a grandi linee il medesimo mandato di base e le medesime competenze: il servizio civile prevalentemente nel campo della circolazione delle merci, il Cgcf nella circolazione delle persone. Il Cgcf rappresenta in particolare anche il mezzo attraverso cui si realizzano i compiti dell'AFD. L'AFD rappresenta con il Cfcg, i servizi antifrode doganale strutturate in modo decentralizzato e i 140 specialisti civili la seconda organizzazione per ordine d'importanza dopo la Polizia giudiziaria federale nel campo del perseguimento penale a livello federale. I servizi antifrode doganale operano secondo i principi della polizia giudiziaria e perseguono in particolare i reati gravi nel campo della fiscalità indiretta. Partecipano inoltre in misura importante alla cooperazione di polizia ai livelli nazionale e internazionale (ad es. Europol).

I compiti dell'AFD sono disciplinati dagli articoli 94–99 della LD<sup>183</sup>, in relazione agli obiettivi fissati dalla medesima legge all'articolo 1. In effetti, i compiti dell'AFD non riguardano solamente la riscossione di imposte e dazi, ma anche l'attuazione di oltre 150 leggi e ordinanze di natura doganale e non doganale nel quadro della legge sulle dogane (LD). A tale riguardo la LD si basa sugli articoli 57 capoverso 2 (Sicurezza), 101 (Politica economica esterna), 121 capoverso 1 (Dimora e domicilio degli stranieri) e 133 (Dazi) Cost. I molteplici compiti

<sup>183</sup> Legge del 18 mar. 2005 sulle dogane; RS 631.0

dell'AFD si possono ricondurre, in linea di massima, a due ambiti: da un lato i compiti fiscali ed economici, dall'altro i compiti rientranti nel contributo alla sicurezza.

### **2.3.2.5.1                   Compiti di natura fiscale ed economica**

L'AFD procura alla Confederazione una parte considerevole delle sue entrate (nel 2010: 23 miliardi di CHF) contribuendo validamente alla crescita dell'economia svizzera. Sulla base degli articoli 94 e 95 LD svolge i seguenti compiti:

- riscossione di tasse, tra cui in particolare dazi, imposta sul valore aggiunto (IVA ) all'importazione, imposte sugli oli minerali, sul tabacco, sulla birra e tasse automobilistiche, tasse di monopolio sugli alcolici all'importazione, tasse di incentivazione (COV/CO<sub>2</sub>), tasse sul traffico pesante e tasse per l'utilizzazione delle strade nazionali;
- attuazione di misure economiche; nello specifico: monitoraggio del traffico di transito nonché dell'importazione e dell'esportazione di determinate merci, contributo alla salvaguardia dell'agricoltura (gestione dei contingenti) e all'approvvigionamento economico del Paese, tutela dei marchi, delle indicazioni geografiche di provenienza, dei diritti d'autore e di design, compilazione di statistiche concernenti il commercio con l'estero.

### **2.3.2.5.2                   Contributo alla sicurezza / azione penale**

L'AFD contribuisce, mediante l'attuazione di determinate disposizioni federali di natura non doganale, alla sicurezza del Paese. L'AFD monitora per intero la circolazione transfrontaliera di persone e merci, fatta eccezione per i controlli sulle persone negli aeroporti, che sono eseguiti anche dai Cantoni (secondo l'art. 9 cpv. 1 della legge federale sugli stranieri, i Cantoni eseguono il controllo delle persone sul loro territorio sovrano. Il cpv. 2 invece prevede che d'intesa con i Cantoni di confine, il Consiglio federale disciplina il controllo delle persone da parte della Confederazione nell'area di confine. Stando all'art. 23 cpv. 2 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto, il Cgcf svolge il controllo delle persone alla frontiera sia nel quadro delle sue mansioni ordinarie sia in virtù di un accordo tra Dipartimento federale delle finanze e Cantoni). Sulla base degli articoli 95 e 96 LD, che le consentono di adempiere i compiti in materia di sicurezza in area di confine coordinandosi con la polizia federale e cantonale per contribuire alla sicurezza interna del Paese e alla protezione della popolazione, l'AFD svolge i seguenti compiti:

- lotta alle attività illegali mediante controlli al confine e nell'area di confine: rientrano tra queste attività la lotta alla criminalità transfrontaliera e all'immigrazione illegale – ad esempio mediante la ricerca di persone, veicoli e oggetti – e la lotta al contrabbando di stupefacenti e alla falsificazione di documenti; il tutto nel rispetto delle prescrizioni di Schengen in materia di controlli delle persone<sup>184</sup>;

<sup>184</sup> Le modifiche intervenute nello svolgimento dei controlli a partire dall'entrata in vigore degli Accordi di associazione a Schengen sono descritte al n. 5.2 del rapporto del Consiglio federale del 26 gen. 2011 sull'Amministrazione federale delle dogane.

- protezione della popolazione e dell'ambiente: vi rientrano in particolare i provvedimenti volti a tutelare la salute dell'uomo, come il controllo delle derrate alimentari al confine, la protezione della fauna e della flora, la conservazione delle specie, il controllo del traffico di merci pericolose, sostanze radioattive e tossiche nonché rifiuti;
- esecuzione di compiti in materia di sicurezza: comprende soprattutto il controllo del traffico di materiale bellico, armi, beni per uso civile e militare nonché esplosivi, l'osservanza delle norme sulla circolazione in entrata e in uscita e l'attuazione di provvedimenti d'embargo.

### 2.3.2.5.3 Entità delle competenze originarie dell'AFD

L'entità delle competenze dell'AFD è regolamentata da pertinenti atti legislativi. Essa può variare ampiamente, ma nella maggior parte dei casi si limita a compiti di controllo e di constatazione di eventuali reati, con l'obbligo della denuncia alle autorità competenti e l'incarico di adottare, comunque, le misure di sicurezza necessarie. In taluni casi, nondimeno, le competenze dell'AFD sono molto più ampie: ad esempio, quando agisce come autorità di perseguimento penale in applicazione della legislazione doganale o di atti legislativi diversi da quelli doganali che le attribuiscono tali competenze, l'AFD applica la procedura prevista dalla legge sul diritto penale amministrativo (RS 313.0; DPA)<sup>185</sup>.

Due altri esempi di competenze più ampie sono i seguenti:

L'articolo 23 OEV<sup>186</sup> in combinato disposto con l'articolo 9 capoverso 2 della LStr<sup>187</sup>, prevede che il Cgcf effettui il controllo delle persone alle frontiere sia nell'ambito dei suoi compiti ordinari sia in applicazione degli accordi stipulati tra il DFF e i Cantoni in virtù dell'articolo 97 LD. L'UFM può d'altronde autorizzare gli organi di controllo dei confini ad adottare e notificare la decisione di rifiuto d'entrata e di allontanamento all'aeroporto (art. 23 cpv. 2 OEV). I Cantoni, da parte loro, possono autorizzare il Cgcf ad adottare e a notificare la decisione di allontanamento senza formalità ai sensi dell'articolo 64 LStr (art. 23 cpv. 3 OEV).

L'articolo 4 OCCS<sup>188</sup> autorizza dal canto suo l'AFD a effettuare, unitamente al controllo doganale, anche la verifica della licenza di condurre, della licenza di circolazione e delle targhe, nonché dello stato del conducente, dell'osservanza della durata del lavoro, della guida e del riposo, dello stato tecnico generale del veicolo, delle dimensioni e del peso, del trasporto di merci pericolose, del divieto di circolare la domenica e la notte, dell'assicurazione di responsabilità civile del veicolo a motore, dell'osservanza delle prescrizioni riguardanti il trasporto di persone e l'ammissione come impresa di trasporto stradale. Nel quadro di tali verifiche, l'AFD può disporre gli stessi provvedimenti degli organi cantonali di polizia, ad esempio verifi-

<sup>185</sup> L'antrifrode doganale specializzata persegue in particolare anche i reati commessi a fini lucrativi.

<sup>186</sup> Ordinanza del 22 ott. 2008 sull'entrata e il rilascio del visto; RS **142.204**.

<sup>187</sup> Legge federale del 16 dic. 2005 sugli stranieri; RS **142.20**.

<sup>188</sup> Ordinanza del 28 mar. 2007 sul controllo della circolazione stradale; RS **741.013**.

care il tasso alcolemico dei conducenti. L'articolo 4 capoverso 3 OCCS l'autorizza inoltre a vietare ai conducenti di riprendere la corsa<sup>189</sup>.

Tutti questi compiti sono considerati compiti originari<sup>190</sup> dell'AFD e possono essere sostanzialmente svolti, per legge, nell'intero territorio doganale, vale a dire tutto il territorio nazionale svizzero<sup>191</sup>. Dato che però tutti i compiti menzionati vanno svolti secondo un'ottica di sinergia nell'ambito di un processo, essi sono esercitati solo laddove si ha in qualche modo a che fare con i confini, ad esempio a un passaggio di confine, in area di confine, su un treno che attraversi il confine o che provenga dal confine, in un ufficio postale o in un'azienda.

#### **2.3.2.5.4 Collaborazione con i Cantoni<sup>192</sup>**

##### **2.3.2.5.4.1 Aspetti generali**

L'AFD collabora da decenni con i Cantoni di confine nel quadro di specifici accordi. Tale collaborazione è volta ad aumentare la sicurezza del Paese attraverso uno sfruttamento ottimale delle sinergie: è infatti appropriato avvalersi della presenza dei collaboratori dell'AFD in compiti che possono essere svolti contemporaneamente a quelli loro propri<sup>193</sup>.

Le convenzioni tra l'AFD e i Cantoni di confine si basano sull'articolo 97 LD. Nell'ottica dell'entrata in vigore degli Accordi di associazione a Schengen/Dubliino, la CDDGP e il DFF hanno elaborato una convenzione-modello volta a disciplinare con la maggiore uniformità possibile l'ambito della loro collaborazione. Oltre ai principi di tale collaborazione, la convenzione ne disciplina i settori (v. n. 2.3.2.5.4.2). In tale contesto, la CDDGP ha previsto di autorizzare anche i Cantoni non di frontiera a delegare alcuni compiti al Cgcf per quanto riguarda le linee ferroviarie in genere internazionali<sup>194</sup>.

<sup>189</sup> Nell'ambito del messaggio concernente «Via sicura», il programma d'interventi volto ad aumentare la sicurezza stradale (FF **2010** 7455), si prevede tra l'altro di modificare la legge sulle multe disciplinari (RS **741.03**), in modo da permettere al DFF di autorizzare l'AFD a riscuotere multe disciplinari. Il DFF informa i Cantoni in merito e stipula con essi una convenzione in tal senso.

<sup>190</sup> Quando si parla di compiti originari – diversamente dai compiti delegati dai Cantoni – si fa riferimento all'ampia gamma di compiti direttamente attribuiti dalle leggi federali (più di 150 tra leggi e ordinanze) all'Amministrazione delle dogane in quanto compiti che possono essere svolti unitamente a quelli doganali in senso stretto. In questo particolare contesto, il concetto di compiti originari va distinto da quello che assumono nella nota 53.

<sup>191</sup> Un'eccezione è costituita dall'art. 4 dell'ordinanza sul controllo della circolazione stradale (OCCS; RS **741.013**): i controlli in tema di circolazione possono essere eseguiti dagli uffici doganali e dal Cgcf solo su veicoli e conducenti che entrano in Svizzera e che lasciano la Svizzera.

<sup>192</sup> Questo n. si ispira largamente, ovvero riprende i n. 1.3 e 5.2.2 del rapporto del Consiglio federale del 26 gen. 2011 sull'Amministrazione federale delle dogane (Corpo delle guardie di confine e servizio civile).

<sup>193</sup> Ad esempio, tutti i Cantoni di confine hanno delegato fin dal 1964 i controlli sulle persone al confine al Cgcf (circolare del DFGP del 14 mag. 1964).

<sup>194</sup> Si tratta di treni che attraversano il confine o che partono dalla stazione di confine. Il controllo di un treno richiede un certo tempo e oggi i treni non si fermano a lungo al confine o spesso si allontanano in modo relativamente veloce dall'area di confine. Per questo motivo detti treni sono considerati come se fossero situati nell'«area di confine in senso lato».

I Cantoni possono decidere liberamente se e in qual misura delegare alcuni dei loro compiti. Gli accordi attualmente in vigore con i Cantoni non delegano all'AFD nuovi tipi di mansioni, ma si occupano solamente di quegli ambiti nei quali all'AFD spetta per legge rilevare infrazioni commesse al confine o in aree di confine. La collaborazione è basata sul fatto che le infrazioni accertate dall'AFD nel quadro di casi semplici (semplici violazioni della legge) non devono più essere delegate alla polizia, ma possono essere denunciate o multate direttamente dall'AFD. Tali attività delegate dell'AFD trovano il loro fondamento nell'articolo 44 capoverso 1 (collaborazione tra Confederazione e Cantoni) e nell'articolo 57 capoverso 2 (sicurezza) della Costituzione federale, nonché nell'articolo 97 (assunzione di compiti di polizia cantonale nell'area di confine) della legge sulle dogane.

In tale contesto è interessante notare come negli ultimi anni molti compiti che in passato si basavano esclusivamente su una delega di competenze da parte dei Cantoni, come il controllo delle persone ai confini (v. nota pag. 183), sono stati esplicitamente inseriti nella legislazione federale come competenze del Cgcf o dell'AFD in generale. La competenza del Cgcf di procedere al controllo degli stranieri si basa oggi esplicitamente sull'articolo 23 OEV, in combinato disposto con l'articolo 9 capoverso 2 LStr. Questa evoluzione attesta la volontà del legislatore federale di recepire nelle leggi federali determinate competenze che desidera siano affidate all'AFD. Ovviamente consapevole del problema della ripartizione dei compiti di polizia tra Confederazione e Cantoni, il legislatore prevede comunque che, almeno in alcuni casi, tali compiti siano svolti con il consenso dei Cantoni. Da notare che, malgrado l'inserimento delle suddette competenze nella legislazione federale, alcune di esse compaiono a volte nelle convenzioni, il che dà l'impressione che i Cantoni debbano delegare siffatte competenze all'AFD.

#### **2.3.2.5.4.2            Ambiti di collaborazione e compiti delegati**

Come già detto, la delega di compiti consiste nel fatto che l'AFD può occuparsi direttamente, comminando multe o sporgendo denuncia, delle infrazioni più semplici accertate in determinati ambiti. Questo modus operandi comporta risparmi in termini di tempo e di costi per tutti i soggetti coinvolti: la polizia cantonale non è tenuta a occuparsi anche dei casi di minore entità; il collaboratore dell'AFD non deve attendere l'intervento della polizia cantonale e può redigere il proprio rapporto di consegna, che dovrebbe compilare comunque, in forma di denuncia; infine, la persona accusata – soprattutto quando si tratta solamente di una multa – deve attendere meno a lungo.

La convenzione modello enumera i campi in cui si possono delegare questi compiti (si tratta in ogni caso di compiti disciplinati dalla legislazione federale):

- ricerca di persone, veicoli e oggetti,
- violazioni della legislazione sugli stranieri (immigrazione/emigrazione illegale; soggiorno illegale; svolgimento di un'attività lucrativa senza autorizzazione; favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; documenti contraffatti, alterati o non spetanti),
- della legge sugli stupefacenti (quantità minime),
- della normativa sulle armi (porto d'armi e parti essenziali di armi),

- delle norme sulla circolazione stradale (guida in condizioni di inabilità alla guida; guida senza (la necessaria) licenza; targhe scadute; mancato rispetto dell'ordinanza sui tempi di lavoro e di riposo; trasporto di merci pericolose; inosservanza del divieto di circolare la notte e la domenica; superamento dei limiti di massa e peso; utilizzo di rivelatori di radar),
- delle disposizioni per la protezione di funghi e piante,
- della normativa sulla caccia e la pesca e
- delle disposizioni di polizia della navigazione.

La maggior parte degli accordi cantonali prevede la gestione di tutti questi ambiti. Non vi è alcun accordo cantonale che deleghi all'AFD compiti in ambiti diversi.

Gli accordi cantonali sono invece molto differenziati per quanto concerne la descrizione dei compiti ovvero la portata delle competenze delegate:

Da un lato, se è chiaro che tali compiti vengono assunti esclusivamente alle frontiere o nell'area di confine, è anche chiaro che l'estensione dell'area di confine può variare da un Cantone all'altro, in quanto espressione dell'autonomia cantonale in materia di sicurezza interna<sup>195</sup>. Inoltre, in relazione al traffico ferroviario e al traffico aereo, i Cantoni si assumono i compiti in questione in proporzione più o meno ampia a seconda dei loro interessi.

Dall'altro lato, la portata dei compiti delegati varia notevolmente da un Cantone all'altro alcuni prevedono, nella maggior parte dei casi, l'affidamento dei compiti alla polizia, il che rende praticamente superfluo l'accordo stesso se non per quanto concerne la regolamentazione della collaborazione e del coordinamento «sul campo» tra polizia cantonale e collaboratori dell'AFD. Altri Cantoni permettono all'AFD (Cgcf e/o servizio civile) di incassare le multe disciplinari, di ricevere i depositi di garanzia o le spese, di procedere a interrogatori, di sporgere denuncia o anche di adottare misure coercitive (come ad es. l'allontanamento o il respingimento, il divieto di riprendere la corsa, il sequestro di un bene).

### **2.3.2.6 Sicurezza nelle imprese di trasporto pubblico**

Nel settore dei trasporti pubblici i compiti di sicurezza sono adempiti in prima linea dagli organi di sicurezza secondo la legge federale entrata in vigore il 1° ottobre 2011 sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico (LFSI). Gli organi di sicurezza sono composti o dalla *polizia dei trasporti* con facoltà e mansioni ampliate e una formazione corrispondente o da un *servizio di sicurezza* – eventualmente anche delegato a organizzazioni private; ci si possono immaginare anche entrambe le varianti contemporaneamente (ad es. servizio di sicurezza e, in aggiunta, prestazioni puntuali della polizia dei trasporti). A complemento di ciò le autorità cantonali e comunali di polizia adempiono compiti di sicurezza. Questo interessa soprattutto i settori in cui gli organi di sicurezza non hanno competenze, come ad esempio, quelle necessarie per arrestare una persona<sup>196</sup>. Ai fini del disciplinamento della cooperazione con le autorità di polizia, l'ordinanza del 17 agosto

<sup>195</sup> A volte l'area di confine può coprire una parte molto estesa del territorio cantonale. Un caso del genere è ad esempio quello del Cantone dei Grigioni, mentre nel Cantone di Basilea Città l'area di confine si estende all'intero Cantone.

<sup>196</sup> Cfr. art. 4 cpv. 3 LFSI.

2011<sup>197</sup> sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico (OOSI) obbliga le imprese di trasporto di stipulare un accordo scritto con le autorità di polizia che deve disciplinare anche la delimitazione dei compiti ad esempio nell'ambito delle stazioni ferroviarie.

Il Parlamento ha delegato al Consiglio federale la decisione se gli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico possano portare armi da fuoco nell'esercizio della loro attività. Secondo l'OOSI la polizia dei trasporti è autorizzata a portare armi da fuoco. Il personale del servizio di sicurezza, cui la legge conferisce meno poteri rispetto alla polizia dei trasporti, non è autorizzato a portare armi da fuoco, ma può essere dotato dell'equipaggiamento impiegato finora da Securitrans SA (mezzi d'immobilizzazione, manganelli e bastoni di difesa, spray al pepe e cani di servizio). Spetta quindi all'impresa ferroviaria responsabile decidere se autorizzare o no il porto di armi da fuoco.

Nonostante la LFSI non limiti in maniera sostanziale la sfera di competenze delle autorità di polizia<sup>198</sup> vi sono tuttavia determinati compiti di sicurezza, solitamente sbrigati esclusivamente alle autorità di polizia, che non vengono adempiti primariamente da queste ultime, ma da organi di sicurezza. La base costituzionale su cui poggia questo disciplinamento è costituita in particolare da due monopoli della Confederazione: il monopolio sull'infrastruttura delle ferrovie e la privativa sul trasporto di viaggiatori (art. 87 e 92 Cost.). Il monopolio sull'infrastruttura comprende, tra l'altro, la costruzione e la gestione di impianti di binari, gallerie e stazioni<sup>199</sup>. La privativa sul trasporto di viaggiatori comprende il trasporto regolare e professionale di viaggiatori per ferrovia, su strada, sulle acque come pure mediante impianti di trasporto a fune, ascensori e altri mezzi di trasporto a guida vincolata.<sup>200</sup> La dottrina reputa incontestata l'esistenza di un diritto costituzionale non scritto. Soprattutto in relazione alla nuova LFSI i Cantoni hanno tuttavia contestato la competenza implicita della Confederazione a emanare prescrizioni in materia di polizia dei trasporti.

Il legislatore federale ha deciso – come già prevedeva l'abrogata legge federale sulla polizia delle strade ferrate<sup>201</sup> – di prevedere anche nella LFSI l'obbligo per i titolari di una concessione di adempiere compiti di sicurezza in questi settori, il che corrisponde al rispetto dell'obbligo di sorveglianza derivante da un rapporto di diritto contrattuale. Il rispetto di detto obbligo non deve tuttavia scontrarsi con i compiti generali di polizia. In ordine alla sicurezza nel trasporto pubblico, la LFSI prevede pertanto un disciplinamento differenziato: mentre i poteri del servizio di sicurezza si limitano a misure meno incisive quali il fermo, il controllo e l'allontanamento di persone, la polizia dei trasporti può arrestare provvisoriamente queste persone e sequestrare oggetti. Gli oggetti sequestrati e le persone arrestate provvisoriamente devono essere quanto prima consegnati alla polizia.

La delega di competenze di polizia avviene unicamente nella misura necessaria a garantire una gestione permanentemente sicura del trasporto di viaggiatori nel settore dei trasporti pubblici. La portata e il tipo di compiti di sicurezza si limitano a

<sup>197</sup> RS 745.21

<sup>198</sup> Cfr. n. 3.6 del rapporto del 3 nov. 2009 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale sull'iniziativa parlamentare LFSI, FF 2010 793, 799 seg.

<sup>199</sup> Art. 5 e 18 segg. Lferr.

<sup>200</sup> Art. 1 cpv. 2 LTV.

<sup>201</sup> RU 3 422 e CS 7 27; RU 1958 335; RU 1986 1974

servizi di protezione dei passeggeri, degli impiegati, dei beni trasportati e alla garanzia di una gestione regolare dell'impresa di trasporto. I compiti della polizia dei trasporti o del servizio di sicurezza vanno pertanto intesi come completamento della sicurezza pubblica garantita dai Cantoni.

### 2.3.2.7 Sicurezza della navigazione aerea

Con il termine *security* s'indica la protezione contro gli atti illeciti e la prevenzione, in particolare per quanto concerne gli attentati terroristici e i dirottamenti aerei. Le misure di sicurezza devono impedire che negli aeroporti e a bordo degli aeromobili siano introdotte armi, esplosivi, sostanze pericolose e qualsiasi altro oggetto che potrebbe arrecare danni all'aviazione civile. Con il termine *safety* invece s'intendono le misure volte a garantire l'affidabilità tecnica e operativa di tutti gli attori dell'aviazione civile.

#### 2.3.2.7.1 Aeromobili e aeroporti

In Svizzera le misure di sicurezza negli aeromobili e negli aeroporti sono rette da svariati atti legislativi federali (Legge federale del 21 dicembre 1948<sup>202</sup> sulla navigazione aerea [LNA]; Ordinanza del 14 novembre 1973<sup>203</sup> sulla navigazione aerea [ONA]; Ordinanza del DATEC del 20 luglio 2009<sup>204</sup> sulle misure di sicurezza nell'aviazione [OMSA]), i quali si fondano a loro volta sulle prescrizioni internazionali dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI)<sup>205</sup> e dell'Unione europea.

In applicazione di queste prescrizioni, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) emana un programma nazionale di sicurezza dell'aviazione che stabilisce una strategia completa in materia di sicurezza. In questo contesto l'UFAC è assistito dal Comitato nazionale di sicurezza dell'aviazione composto di rappresentanti dell'UFAC, di fedpol, delle polizie cantonali competenti e dei gestori di aeroporti e delle aziende svizzere di trasporto aereo.

L'attuazione delle misure di sicurezza spetta in primo luogo ai gestori degli aeroporti e alle aziende di trasporto aereo incaricati di elaborare un programma di sicurezza. Se lo stato di minaccia lo impone, la sicurezza a bordo degli aeromobili svizzeri può essere assicurata da agenti di sicurezza provenienti da corpi di polizia cantonali o comunali, dal Cgcf o dalla Sic mil («Tiger»). Agenti di sicurezza degli stessi corpi effettuano anche operazioni di sorveglianza in determinati aeroporti all'estero («Fox»). Gli impieghi Tiger e Fox sono descritti più da vicino al numero 3.2.4.

Di norma, la sicurezza degli aeroporti in Svizzera è assicurata dalla polizia del Cantone di ubicazione dell'aeroporto. Le polizie cantonali del Cantone di Zurigo e del Cantone di Ginevra dispongono pertanto entrambe di un'«unità aeroporto»

<sup>202</sup> RS 748.0

<sup>203</sup> RS 748.01

<sup>204</sup> RS 748.122

<sup>205</sup> Convenzione di Chicago del 7 dic. 1944 relativa all'aviazione civile internazionale; RS 0.748.0.

incaricata in particolare di adempiere i compiti della polizia migratoria (controllo dei passeggeri all'entrata e all'uscita) della polizia giudiziaria e della polizia di sicurezza del sito aeroportuale e degli edifici dell'aeroporto.

### 2.3.2.7.2 Spazio aereo

Garantire la sicurezza dello spazio aereo significa provvedere a che i voli annunciati si svolgano conformemente alle norme dell'OACI, identificare gli apparecchi che non cooperano, e prendere misure per contrastare l'utilizzo non autorizzato dello spazio aereo svizzero da parte di aerei militari stranieri. Questo settore è retto sostanzialmente dall'ordinanza del 23 marzo 2005<sup>206</sup> concernente la salvaguardia della sovranità sullo spazio aereo (OSS). L'adempimento di questi compiti avviene in collaborazione con la Società anonima svizzera per il controllo del traffico aereo militare e civile (skyguide SA) e le Forze aeree svizzere. Skyguide è incaricata del controllo e della gestione del traffico aereo civile. Le Forze aeree assumono il servizio di polizia aerea che comprende la sorveglianza permanente (24 ore su 24, 7 giorni su 7) dello spazio aereo grazie al sistema radar FLORAKO e l'assistenza agli aeromobili in difficoltà, l'intercettazione degli aeroplani che violano gravemente le regole del traffico o la sovranità sullo spazio aereo e il controllo degli aeromobili di Stati esteri che chiedono un'autorizzazione (diplomatic clearance) per sorvolare il territorio svizzero (art. 4 OSS).

Per proteggere manifestazioni, le limitazioni del traffico aereo civile possono risultare indispensabili e vanno pertanto menzionate in questo contesto. Tali limitazioni implicano una complessa attribuzione di competenze che si può esemplificare con il Vertice della Francofonia di Montreux tenutosi dal 20 al 24 ottobre 2010<sup>207</sup>. Il Consiglio federale dispone la restrizione del traffico civile aereo in modo autonomo e in base all'articolo 7 della legge sulla navigazione aerea; per attuare l'ordine sono serviti i mezzi delle Forze aeree in servizio d'appoggio. Assieme alle unità terrestri, il cui sostegno era stato chiesto dai Cantoni per rafforzare i corpi di polizia, è stato necessario impiegare oltre 2000 militari. Per poter svolgere questo intervento di sicurezza sussidiario è stata necessaria l'approvazione delle Camere federali. L'esercito ha sostenuto a titolo sussidiario il DATEC con i mezzi delle Forze aeree e i Cantoni di Vaud e di Ginevra con i mezzi delle Forze terrestri<sup>208</sup>.

<sup>206</sup> RS 748.111.1

<sup>207</sup> Messaggio: FF 2010 2115, decreto federale: FF 2010 6079.

<sup>208</sup> Altri interventi dell'esercito negli ultimi anni: EURO 2008, G-8 2003 a Evian. Cfr. riguardo agli impieghi il rapporto del Consiglio federale al Parlamento del 13 feb. 2008 sul controllo del raggiungimento degli obiettivi dell'esercito (FF 2008 2091).

## **2.3.2.8 Perseguimento penale e assistenza giudiziaria<sup>209</sup>**

### **2.3.2.8.1 Giurisdizione cantonale**

#### **2.3.2.8.1.1 Fonti giuridiche in generale**

Il disciplinamento della competenza per materia e della competenza funzionale nel settore della giurisdizione penale si trova in primo luogo nella Costituzione federale (Cost.): l'articolo 123 Cost. stabilisce, da un canto, che la legislazione nel campo della procedura penale compete alla Confederazione (cpv. 1), ma dall'altro che l'organizzazione e l'amministrazione della giustizia in materia penale competono ai Cantoni (cpv. 2). Gli articoli 22–28 CPP disciplinano la delimitazione delle competenze in materia di perseguimento penale tra Confederazione e Cantoni.

#### **2.3.2.8.1.2 Giurisdizione cantonale originaria e delegata**

In virtù dell'articolo 191a Cost. i Cantoni perseguono e giudicano i reati previsti dal diritto federale che la legge non attribuisce esplicitamente alla Confederazione. L'articolo 22 CPP conferma questo disciplinamento. Di conseguenza la maggior parte dei reati più frequenti puniti dal CP sono perseguiti dai Cantoni.

Secondo l'articolo 25 CPP il pubblico ministero della Confederazione può delegare alle autorità cantonali l'istruzione e il giudizio di una causa penale che sottostà alla giurisdizione federale secondo gli articoli 23 e 24 CPP, eccetto i reati di cui all'articolo 23 capoverso 1 lettera g CPP.

#### **2.3.2.8.1.3 Competenza per materia e competenza funzionale delle autorità penali cantonali**

Secondo l'articolo 14 CPP, se è stata stabilita la giurisdizione cantonale, i Cantoni designano, nel rispetto degli articoli 12–21 CPP, le autorità autorizzate e tenute a esercitare le facoltà derivanti dal CPP.

### **2.3.2.8.2 Giurisdizione federale**

#### **2.3.2.8.2.1 Delimitazione tra giurisdizione federale in senso stretto e giurisdizione federale in senso lato**

Il principio fondamentale secondo cui l'organizzazione dei tribunali, la procedura giudiziaria e l'amministrazione della giustizia in materia penale competono ai Cantoni (art. 123 cpv. 2 Cost., indirettamente art. 191a cpv. 1 Cost.) conosce svariate restrizioni. In primo luogo, gli articoli 23 e 24 CPP sanciscono eccezioni a favore della giurisdizione federale. Secondariamente, le autorità inquirenti della Confederazione, in virtù della loro competenza nel campo della criminalità organizzata (art. 260<sup>ter</sup> CP) e del finanziamento del terrorismo (art. 260<sup>quinquies</sup> CP) conducono

<sup>209</sup> N. Schmid, Handbuch des schweizerischen Prozessrechts, Dike Verlag AG, Zurigo/San Gallo 2009, § 29–31 e § 34–35.

anche indagini preliminari nella lotta alle organizzazioni terroristiche. In questa sede si parla di giurisdizione federale in senso stretto.

Inoltre, vi sono anche altri campi della giustizia penale – oltre ai reati di cui agli articoli 23 e 24 CPP – che sottostanno alla giurisdizione federale (cfr. art. 23 cpv. 2 CPP). Questi ambiti rientrano nella giurisdizione federale in senso lato.

### **2.3.2.8.2 Giurisdizione federale in senso stretto**

In passato, i casi di giurisdizione federale in senso stretto di cui agli articoli 23 e 24 CPP si trovavano in parte nella vecchia Costituzione federale (ad es. nell'art. 114 per i delitti politici), o, più recentemente negli articoli 336 e 337 CP. L'articolo 23 CPP corrisponde al vecchio articolo 336 CP ed elenca tutti i reati che, per la maggior parte, rientrano da sempre nella giurisdizione federale (spionaggio, uso delittuoso di materiale esplosivo, delitti contro persone protette dal diritto internazionale o reati commessi da impiegati federali nell'esercizio di pubbliche funzioni) e attribuisce questi reati perlopiù politici o diretti contro gli interessi della Confederazione alla giurisdizione federale. Oggi l'articolo 24 CPP ha assunto un'importanza maggiore. Contrariamente alla competenza federale classica secondo l'articolo 23 CPP, l'articolo 24 CPP – prima art. 340<sup>bis</sup> (poi art. 337 CPP) – fonda la giurisdizione federale, introdotta il 1° gennaio 2002 nel quadro del cosiddetto «progetto efficienza» (EffVor), e attribuisce alla competenza obbligatoria della Confederazione il riciclaggio di denaro, la corruzione e i crimini compiuti da organizzazioni criminali, a condizione che siano stati commessi prevalentemente all'estero o in più Cantoni e non abbiano riferimento prevalente in uno di quest'ultimi. L'articolo assoggetta inoltre la criminalità economica transfrontaliera alla giurisdizione federale sussidiaria e facoltativa.

### **2.3.2.8.3 Competenza per le prime indagini**

In virtù dell'articolo 27 capoverso 1 CPP se un caso sottostà alla giurisdizione federale secondo gli articoli 23 o 24 CPP e le autorità penali della Confederazione non sono ancora intervenute, le indagini di polizia e l'istruzione possono essere svolte anche dalle autorità cantonali. Per contro, in caso di reati commessi interamente o parzialmente in più Cantoni o all'estero e per i quali non è ancora determinata la competenza della Confederazione o di un Cantone, le autorità penali federali hanno la facoltà di condurre le prime indagini.

### **2.3.2.8.4 Assistenza giudiziaria in materia penale**

#### **2.3.2.8.4.1 Assistenza giudiziaria nazionale**

Gli articoli 43–53 CPP disciplinano l'assistenza giudiziaria in materia penale prestata dalle autorità federali e cantonali a favore di autorità penali di altri Cantoni o federali (art. 43 cpv. 1 CPP). In questo contesto, per assistenza giudiziaria s'intende qualsiasi provvedimento richiesto da un'autorità nell'ambito delle competenze da essa esercitate nel quadro di un procedimento penale pendente (art. 43 cpv. 4 CPP). Le norme non interessano tuttavia soltanto l'assistenza giudiziaria

diretta tra le autorità penali, ma anche quella prestata da altre autorità (ad es. amministrative) federali, cantonali e comunali. L'articolo 43 CPP non disciplina l'assistenza che devono prestare le autorità penali a favore di altre autorità federali, cantonali e comunali.

#### **2.3.2.8.4.2 Assistenza giudiziaria internazionale**

Secondo l'articolo 54 capoverso 1 Cost., l'assistenza giudiziaria internazionale compete alla Confederazione. È principalmente retta dalla legge federale del 20 marzo 1981<sup>210</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale, numerosi accordi internazionali (come ad es. il secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale) nonché alcune leggi federali particolari emanate parallelamente a questi atti. L'articolo 54 CPP statuisce la preminenza di queste norme di diritto federale. Visto che la procedura di assistenza giudiziaria è ampiamente disciplinata nell'AIMP, il CPP si limita a disciplinare la competenza per il trattamento delle domande nei Cantoni, ad esempio nell'ambito della cosiddetta «piccola» assistenza giudiziaria (art. 63 segg. AIMP), nel campo del perseguimento penale in via sostitutiva (art. 85 segg. AIMP) o della delega dell'esecuzione di decisioni penali (art 94 segg. AIMP).

In virtù dell'articolo 17 AIMP, le autorità inquirenti della Confederazione prestano assistenza giudiziaria internazionale a favore di procedimenti penali esteri soprattutto per i reati di cui agli articoli 23 e 24 CPP.

Il 18 marzo 2011, l'Assemblea federale ha approvato l'accordo concluso tra la Svizzera e l'UE al fine di stabilire le grandi linee della cooperazione tra la Svizzera e l'autorità giudiziaria europea Eurojust, il cui compito principale è facilitare l'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle domande d'estradizione nonché coordinare le autorità giudiziarie nazionali nella lotta contro le gravi forme di criminalità. Questo accordo è entrato in vigore il 22 luglio 2011<sup>211</sup>.

#### **2.3.2.9 Cooperazione internazionale di polizia**

Per cooperazione di polizia s'intendono tutte le forme d'interazione tra gli organi della polizia di sicurezza e della polizia giudiziaria appartenenti a diversi Stati o a diversi enti pubblici. La cooperazione può quindi implicare scambi di personale, di materiale e conoscenze specialistiche, interventi di polizia comuni o scambi di dati personali. La cooperazione di polizia è volta a promuovere i compiti di polizia quali la difesa dai pericoli per la pubblica sicurezza, l'eliminazione di disordini nonché il chiarimento e perseguimento di reati. Questa cooperazione comprende quella bilaterale con altri Paesi nel quadro di accordi internazionali di polizia, quella multilaterale nell'ambito di organizzazioni internazionali (ad es. Interpol, ONU, OCSE, Consiglio d'Europa), l'attuazione e lo sviluppo dell'associazione della Svizzera a Schengen e la cooperazione con l'UE in generale (ad es. Europol, CEPOL). In questa sede vanno citati anche gli addetti di polizia che fedpol impiega all'estero.

<sup>210</sup> AIMP; RS 351.1

<sup>211</sup> RS 0.351.6

Fedpol cura inoltre le relazioni con gli addetti di polizia stranieri in Svizzera. Vanno infine menzionati i centri di cooperazione di polizia a Ginevra e a Chiasso.

Le informazioni comunicate attraverso i canali di polizia (Interpol, Europol ecc.) possono anche confluire direttamente nei procedimenti penali, eccetto quelle implicanti l'applicazione di provvedimenti coercitivi: per queste ultime occorre presentare una domanda di assistenza giudiziaria (cfr. art. 75a AIMP).

Per lottare efficacemente contro le diverse forme di criminalità internazionale, la Svizzera dispone di un ventaglio di strumenti retto dai tre pilastri seguenti: la cooperazione bilaterale, la cooperazione euro regionale e la cooperazione globale.

### **2.3.2.9.1                   Attività di polizia transfrontaliere**

In linea di principio, l'attività di polizia sul territorio di uno Stato estero costituisce una violazione del diritto internazionale. La legge punisce l'attività ufficiale di agenti di polizia svizzeri all'estero (art. 299 CP) e punisce gli agenti di polizia stranieri che violano la sovranità territoriale della Svizzera (art. 271 CP).

Vi sono tuttavia eccezioni a questo principio. Il diritto e la pratica prevedono diverse misure di polizia transfrontaliere quali, ad esempio, le squadre investigative e le forme d'intervento comuni (ad es. in occasione di grandi eventi)<sup>212</sup>. Le misure citate in precedenza sono rette da accordi bilaterali di polizia, dall'*acquis* di Schengen e dal Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (quest'ultimo testo, vertente sull'assistenza giudiziaria, funge da base per gli interventi di polizia giudiziaria)<sup>213</sup>.

### **2.3.2.9.2                   Cooperazione globale**

Fondata nel 1923, l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol), che riunisce 190 Paesi, rappresenta per la Svizzera la principale organizzazione internazionale di polizia. Interpol adempie quattro compiti principali: la diffusione a livello mondiale d'informazioni di polizia giudiziaria, la gestione di banche dati, il sostegno operativo agli Stati membri nonché l'addestramento e la formazione.

La cooperazione tra la Svizzera e Interpol si fonda sugli articoli 350–353 CP e sull'ordinanza del 1° dicembre 1986<sup>214</sup> sull'Ufficio centrale nazionale Interpol Berna (Ordinanza Interpol). Secondo l'articolo 350 CP, in Svizzera l'Ufficio federale di polizia assume i compiti di ufficio centrale nazionale Interpol. In questa veste, fedpol media le informazioni di polizia criminale tra le autorità inquirenti federali e cantonali, da un canto, e gli uffici centrali nazionali di altri Stati e il Segretariato generale di Interpol dall'altro, al fine di perseguire i reati, assicurare l'esecuzione delle pene e delle misure o prevenire reati (art. 350 e 351 cpv. 1 e 2 CP).

<sup>212</sup> Cfr. ad es. l'accordo del 28 mag. 2003 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica francese relativo alla cooperazione tra i due Stati in occasione del Vertice di Evian; RS **0.360.349.2**.

<sup>213</sup> Cfr. M. Gamma, Die grenzüberschreitende Observation durch die Polizei, in: Peters Dreiblatt, Berna 2010, pag. 445–460.

<sup>214</sup> RS **351.21**

Le autorità di polizia dei Cantoni possono confrontare fra loro e trattare i dati scambiati con Interpol allo scopo di identificare una persona ricercata o sconosciuta (art. 354 CP).

### 2.3.2.9.3 Cooperazione bilaterale

Dal 1995 la Svizzera si è adoperata per negoziare accordi con gli Stati limitrofi, al fine di consolidare e sviluppare la cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria. Rapidamente, nel 1998 e nel 1999, la Svizzera ha concluso accordi di cooperazione di polizia con tutti gli Stati limitrofi<sup>215</sup>. Dal 2003, ha anche stipulato accordi bilaterali in materia di polizia con alcuni Stati dell'Europa dell'Est e dell'Europa del Sud-Est<sup>216</sup>. Questi accordi sono stati negoziati nel quadro di strategie in materia di cooperazione di polizia internazionale tese a definire, attraverso un'analisi dello stato di minaccia, i Paesi prioritari dal punto di vista dello sviluppo della criminalità in Svizzera.

Il contenuto di questi accordi bilaterali varia a seconda del fatto se sono stati conclusi con i Paesi limitrofi o con gli Stati dell'Europa centrale e meridionale. Gli accordi con gli Stati limitrofi riflettono la necessità dei Cantoni di confine e dell'AFD d'istaurare una cooperazione stretta con detti Stati e prevedono misure transfrontaliere quali, ad esempio, l'inseguimento transfrontaliero, l'osservazione transfrontaliera, le pattuglie miste, ecc. Fatta eccezione per l'assistenza giudiziaria in materia penale (compresa l'extradizione) e le attribuzioni del Corpo delle guardie di confine e delle dogane, gli oggetti da disciplinare negli accordi di cooperazione di polizia con gli Stati limitrofi sono in larga misura di competenza dei Cantoni. Alla stregua di quanto è successo con l'AFD, anche i Cantoni sono stati ampiamente coinvolti nei negoziati con gli Stati limitrofi<sup>217</sup>.

Gli accordi con gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Europa del Sud-Est hanno una portata più limitata. Il loro scopo è intensificare la cooperazione con Paesi prioritari al di là delle possibilità offerte da Interpol. Essendo principalmente imperniati sullo scambio di informazioni tra le autorità centrali, detti accordi lasciano inoltre immutate le competenze attribuite ai Cantoni nel settore della polizia<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> Cfr. i messaggi del Consiglio federale del 14 dic. 1998, FF **1999** 1237 segg., del 24 nov. 1999, FF **2000** 763 segg. e del 7 dic. 2007, FF **2008** 195 segg.

<sup>216</sup> L'elenco di questi accordi è consultabile nella raccolta sistematica (RS **0.360.123.1-0.360.743.1**). Il 27 mar. 2009, la Svizzera ha inoltre concluso con la Bulgaria, Stato con il quale non aveva stipulato alcun accordo bilaterale di cooperazione di polizia, una dichiarazione d'intenti (Memorandum of Understanding, MoU) imperniato sull'assistenza in materia di cooperazione di polizia. Questo strumento non vincolante è teso in particolare a rafforzare la cooperazione tra i due Paesi nel quadro di Interpol ed Europol.

<sup>217</sup> Si veda ad es. il messaggio del 24 nov. 1999 concernente vari accordi con la Germania, nonché con l'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di polizia e giudiziaria, FF **2000** 763 811. Anche i Cantoni sono stati ampiamente coinvolti nella revisione dell'accordo di cooperazione in materia di polizia con la Francia tra il 2005 e il 2007.

<sup>218</sup> Si veda il messaggio del 1° feb. 2006 relativo agli Accordi con l'Albania e la Macedonia concernenti la collaborazione di polizia per la lotta alla criminalità, FF **2006** 2033 2046, e il messaggio del 1° feb. 2006 concernente l'Accordo con la Romania sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità, FF **2006** 2073 2086.

#### 2.3.2.9.4 Cooperazione euroregionale

L'Ufficio europeo di polizia (*Europol*, European Police Office), istituito il 1° luglio 1999, è l'autorità europea di perseguimento penale incaricata di prevenire e lottare contro la criminalità organizzata internazionale. La Svizzera ed Europol hanno concluso un accordo di cooperazione entrato in vigore il 1° marzo 2006<sup>219</sup>. Questo accordo permette lo scambio di informazioni strategiche e operative nonché di conoscenze specialistiche. Attualmente l'accordo si applica a 25 settori della criminalità, tra cui in particolare il terrorismo, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti e singole forme di criminalità economica.

Ad approfittare della cooperazione messa in atto nel quadro di Europol non sono soltanto l'Ufficio federale di polizia e altre autorità amministrative federali, ma anche i corpi cantonali di polizia. Le informazioni che trasmettono o ricevono attraverso Europol devono passare dall'Ufficio federale della polizia che funge da punto di contatto svizzero nell'ambito di Europol e che, in questa veste, centralizza il flusso di informazioni.

L'Accordo di Schengen, concluso nel 1985, favorisce la libera circolazione sopprimendo i controlli sistematici dell'identità alle frontiere interne. Tutti i membri dell'UE, eccetto Gran Bretagna, Irlanda, Cipro, Romania e Bulgaria, partecipano alla cooperazione Schengen. Norvegia, Islanda e Svizzera sono membri pienamente associati in quanto Stati terzi. Oltre a sopprimere i controlli dell'identità alle frontiere interne e a rafforzare i controlli alle frontiere esterne, l'Accordo di Schengen del 1985 e la sua convenzione di applicazione (CAS) risalente al 1990 hanno inoltre introdotto misure destinate a garantire gli standard di sicurezza, in particolare la modernizzazione delle modalità di scambio delle informazioni sulle persone e gli oggetti ricercati tramite il Sistema d'Informazione Schengen (SIS).

Il 5 giugno 2005 il popolo svizzero si è pronunciato a favore dell'Accordo di associazione a Schengen<sup>220</sup>. Detto accordo è applicato formalmente dal 12 dicembre 2008 consentendo quindi la soppressione dei controlli dell'identità sistematici alle frontiere interne dello spazio Schengen. L'Ufficio SIRENE, annesso alla Centrale operativa fedpol, è il servizio nazionale incaricato dei compiti operativi per la gestione dei dati del SIS. La legge del 12 giugno 2009<sup>221</sup> sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen, LSIS) definisce le prescrizioni formali e procedurali da osservare nell'ambito dello scambio di domande e risposte tra i servizi competenti degli Stati Schengen.

I Cantoni svolgono un ruolo centrale nell'ambito dell'esecuzione e dell'applicazione di Schengen. Lo dimostra, ad esempio, il fatto che la maggior parte delle consultazioni di SIS è effettuata dai corpi di polizia cantonali e dal Cgcf. Visto che la cooperazione istaurata da Schengen tange i Cantoni nelle loro competenze primarie (ad es. la sovranità in materia di giustizia e polizia), è stato necessario mettere in atto meccanismi particolari per disciplinare la cooperazione tra i Cantoni e la Confederazione. In questo contesto il decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e

<sup>219</sup> Accordo del 24 set. 2004 tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia, RS **0.362.2**. Il 1° gen. 2008 il campo d'applicazione dell'Accordo è stato esteso a 25 settori della criminalità (scambio di note del 7 mar. 2006 e del 22 nov. 2007) tra la Svizzera e l'Ufficio europeo di polizia, RS **0.360.268.21**.

<sup>220</sup> RS **0.362.31**

<sup>221</sup> RS **362.2**

traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino prevedeva che la Confederazione e i Cantoni «disciplinano in una convenzione [...] la partecipazione dei Cantoni alla trasposizione nel diritto svizzero e all'ulteriore sviluppo dell'*acquis* di Schengen e di Dublino». Questa convenzione, che si fonda sulla Costituzione federale e la legge federale sulla partecipazione dei Cantoni, è stata firmata il 29 settembre 2006<sup>222</sup> e consente, in particolare a rappresentanti dei Cantoni, di partecipare direttamente alle sedute, a Bruxelles, dei comitati misti e dei gruppi di lavoro incaricati di preparare gli sviluppi dell'*acquis* di Schengen che interessano esclusivamente o parzialmente le competenze cantonali. La rappresentanza dei Cantoni è assicurata dalla CdC, per il tramite della sua cosiddetta organizzazione intercantonale di accompagnamento Schengen/Dublino. Questa partecipazione diretta dei Cantoni ai negoziati sullo sviluppo dell'*acquis* di Schengen costituisce un nuovo meccanismo, finora unico, che dà buoni risultati.

### 2.3.3 Diritti universali

Da quanto detto si può affermare che l'esecuzione della sicurezza e dell'ordine pubblici spetta allo Stato. In un ordinamento fondato sulle libertà e sulla democrazia, tuttavia, lo Stato non può e non vuole essere onnipotente. La Costituzione federale concede quindi ai privati la facoltà, seppur limitata, di premunirsi contro i pericoli, fondandosi sul principio della responsabilità personale che la Costituzione federale riconosce attraverso la protezione della sfera privata (art. 13 Cost.) e la garanzia della proprietà (art. 26 Cost.).

Chiunque può far valere i diritti di farsi ragione da sé e i diritti inerenti all'autodifesa statuiti dal diritto penale (stato di necessità, legittima difesa o assistenza necessaria e aiuto alla legittima difesa; art. 15–18 CP). L'esercizio di questi diritti è tuttavia ammesso soltanto a condizioni molto severe (esigenza della proporzionalità) ed è limitato ad attacchi veri e propri o a situazioni di pericolo straordinarie e imprevedibili. Tra i diritti universali si annoverano anche il diritto di fermare una persona (art. 218 CPP), i motivi giustificativi di diritto civile secondo l'articolo 701 CC (violazione della proprietà fondiaria di terzi per la difesa da pericoli o danni) e l'articolo 926 CC (protezione del possesso)<sup>223</sup>.

Oltre a questi diritti inerenti all'autodifesa dei cittadini definiti dalla legge è soprattutto il diritto di godere del proprio domicilio a costituire un'eccezione importante al monopolio del potere. Il diritto di godere del proprio domicilio deriva dal diritto al rispetto dell'abitazione (art. 13 cpv. 1 Cost.) e da pertinenti disposizioni costituzionali cantonali di portata più ampia, dalla fattispecie penale della violazione di domicilio (art. 186 CP), dai diritti di proprietà e di possesso del CC nonché dalla protezione della personalità secondo gli articoli 27 e 28 segg. CC. Il titolare del diritto di godere del proprio domicilio stabilisce chi può trattarsi in determinati locali<sup>224</sup> ed è autorizzato a far rispettare da sé il diritto sul proprio domicilio attraverso la protezione di oggetti (controlli all'interno e all'esterno di immobili), i divieti d'entrata e

<sup>222</sup> Convenzione tra la Confederazione e i Cantoni concernente la trasposizione, l'applicazione e lo sviluppo dell'*acquis* di Schengen e Dublino, RS 362.1.

<sup>223</sup> Cfr. W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytenbach, in: *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR 126/2007 I.

<sup>224</sup> Art. 186 CP.

l'allontanamento di persone. Il diritto di godere del proprio domicilio e le facoltà che ne derivano possono essere trasferiti dal titolare ad altre persone, ma anche a società di sicurezza private<sup>225</sup>.

Mentre quindi negli spazi pubblici la polizia è competente per la sicurezza, il titolare del diritto di godere del proprio domicilio ha la facoltà, su suolo privato, di difendersi dai pericoli a titolo privato. La situazione diventa più complessa negli spazi semi-pubblici, vale a dire spazi privati ma accessibili al pubblico, quali, ad esempio, gli stadi, i parchi di divertimento e i centri commerciali. Lo stesso vale per i grandi eventi organizzati da privati su suolo pubblico. Quando l'accesso è pubblico le competenze di polizia si estendono alle facoltà conferite dai diritti relativi alla difesa del proprio domicilio. Nei luoghi accessibili al pubblico possono quindi intervenire, oltre alla polizia, anche il titolare di tali diritti o le persone da lui incaricate nonché società di sicurezza specializzate (divieto di accedere a stadi, controlli d'entrata, perquisizione di borse, persone o protezione di oggetti ecc.). L'attività dei privati o delle società di sicurezza da loro incaricate si limita tuttavia strettamente ai compiti derivanti dal diritto di godere del proprio domicilio e in virtù dei diritti d'autodifesa. Il trasferimento di compiti a privati in spazi semipubblici si può tuttavia anche fondare sull'approvazione, da parte dello spettatore o dell'utente, del dispositivo di sicurezza. In situazioni simili, tuttavia, non è possibile delimitare precisamente i settori di competenza della polizia rispetto a quelli dei privati; tuttavia, conformemente al principio, la polizia limita le competenze dei privati derivanti dai diritti all'autodifesa nella misura in cui adotta provvedimenti di sicurezza che, a suo parere, sono necessari nel singolo caso<sup>226</sup>.

### 2.3.4 Società di sicurezza private

Per società di sicurezza s'intende un fornitore di prestazioni non statale nel settore della sicurezza, indipendentemente dalla sua forma organizzativa. Si può trattare sia di singole persone sia di persone giuridiche o società di persone (società in nome collettivo o in accomandita). Le prestazioni private nel settore della sicurezza comprendono i classici compiti di protezione, custodia e sorveglianza a favore di persone e di immobili<sup>227</sup>. A livello internazionale, negli ultimi vent'anni accanto agli interventi umanitari sono state soprattutto le prestazioni di sicurezza di tipo militare, ovvero il sostegno a forze armate coinvolte in un combattimento, ad assumere un'importanza sempre maggiore. Senza il massiccio ricorso a prestazioni di privati nei settori della sicurezza delle basi arretrate, del trasporto, della logistica, della comunicazione e del servizio delle attività informative, le forze d'intervento militari non avrebbero potuto svolgere le loro operazioni in Iraq e in Afghanistan. Anche a livello nazionale è aumentata l'importanza delle prestazioni fornite da società di sicurezza private. Gli effettivi dei corpi di polizia sono certamente stati potenziati nei Cantoni e nei Comuni, tuttavia, alla luce della crescita demografica, questo potenziamento resta marginale e non permette ai corpi di polizia di tenere il passo

<sup>225</sup> Per quanto riguarda il problema della prevenzione delle minacce da parte di società di sicurezza private cfr. anche n. 2.3.4 segg.

<sup>226</sup> Cfr. perizia W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytttenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR 126/2007 I, pag. 35 segg.; cfr. anche n. 2.3.4.2, pag. 67 seg.

<sup>227</sup> Art. 18 cpv. 3 della legge federale del 19 mar. 2010 concernente la tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, entrata in vigore il 1° dic. 2011 prevede addirittura la possibilità di delegare contrattualmente il perseguimento penale a terzi.

con il netto aumento e la crescente complessità dei compiti da sbrigare quali, ad esempio, la lotta alla criminalità, la sorveglianza degli spazi pubblici e la sicurezza nell'ambito di grandi eventi. Di conseguenza, sempre più spesso autorità e privati ricorrono all'aiuto della polizia e di società di sicurezza private.

### **2.3.4.1 Il monopolio statale dell'uso della forza**

Uno degli elementi centrali di uno Stato moderno è il suo monopolio dell'uso della forza. Secondo il diritto internazionale e nazionale la definizione di Stato presuppone una popolazione stanziata su un territorio definito e l'esercizio di una giurisdizione effettiva<sup>228</sup>. La concentrazione dell'uso della forza nelle mani dello Stato, oggi data per scontata, è il risultato di un processo storico iniziato con il dissolversi delle strutture feudali medioevali e lo sviluppo, nel XVII secolo, dello Stato-Nazione<sup>229</sup>.

In Svizzera il monopolio statale dell'uso della forza è dedotto dalle Costituzioni della Confederazione e dei Cantoni anche se né la Costituzione federale né la maggioranza delle costituzioni cantonali prevedono norme specifiche al riguardo. Il monopolio dell'uso della forza fonda tuttavia numerose competenze federali e cantonali nei settori della sicurezza interna ed esterna, della politica estera, dell'applicazione del diritto e della tutela dell'ordine pubblico. Senza detto monopolio la Confederazione si vedrebbe impossibilitata a concludere accordi internazionali, poiché non ne potrebbe garantire l'applicazione. Un ordinamento penale funzionante presuppone altresì che l'uso legittimo della forza, fatta eccezione per la legittima difesa, lo stato di necessità e il diritto di fermare una persona, sia di esclusiva competenza dello Stato. Del resto, anche la garanzia dell'ordine interno ed esterno e dell'ordine negli spazi pubblici dipende dal monopolio della Confederazione e dei Cantoni. Il monopolio statale dell'uso della forza rappresenta quindi un elemento intrinseco al diritto costituzionale della Confederazione e dei Cantoni (cfr. n. 2.2.3.4).

### **2.3.4.2 Delega di compiti di sicurezza a privati**

Il monopolio statale dell'uso della forza non impedisce alla Confederazione o ai Cantoni di ricorrere a privati per l'adempimento di compiti di sicurezza. L'articolo 178 capoverso 3 della Costituzione federale prevede esplicitamente la possibilità di affidare *ex lege* compiti amministrativi a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale.

Il monopolio dell'uso della forza non consente tuttavia allo Stato di abdicare al suo obbligo fondamentale di disciplinare e controllare in modo esaustivo l'uso della forza negli spazi pubblici e privati e di garantire la sicurezza pubblica. Se si sottra-

<sup>228</sup> W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: ZSR 126/2007 I, pag. 3–18, in particolare pag. 3 e 13).

<sup>229</sup> W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: ZSR 126/2007 I, S. 5–12. ). Già nell'Antichità esistevano leghe sovrane con un effettivo monopolio statale dell'uso della forza, si pensi, in particolare all'Impero romano.

esse al compito di garantire la pace interna ed esterna<sup>230</sup>, lo Stato perderebbe la sua sovranità. Diversamente da quanto vale per le attività di carattere economico, lo Stato non può quindi privatizzare integralmente la sicurezza e l'ordine sociali, vale a dire affidare questo compito a privati<sup>231</sup>. Laddove i privati fanno uso della forza in modo lecito, lo fanno su mandato o sotto il controllo dello Stato oppure – nel campo dei diritti all'autodifesa dei privati – in base a motivi giustificativi chiaramente definiti dal legislatore, i quali, in via eccezionale, consentono azioni di regola vietate.

Lo Stato ha due opzioni per coinvolgere privati affinché forniscano prestazioni di sicurezza. Se il personale di sicurezza privato occupa una posizione subordinata, ovvero se nell'esercizio delle attività è sottoposto a un rigoroso controllo da parte del personale statale, senza disporre di alcun margine di manovra, non si è in presenza di un trasferimento di compiti statali a privati (delega). In questi casi il personale di sicurezza si limita a fornire un sostegno ai servizi statali, i quali non rinunciano ai loro compiti di sicurezza<sup>232</sup>.

Si è in presenza di una *delega* di prestazioni di sicurezza quando lo Stato affida a privati compiti di sicurezza di sua competenza, senza rinunciare alla sua responsabilità per quanto attiene il loro adempimento<sup>233</sup>. A livello federale si fa capo a simili deleghe soprattutto nell'ambito degli affari esteri. Il DFAE ricorre a società di sicurezza private per la sorveglianza delle rappresentanze diplomatiche e consolari nonché degli uffici di coordinamento della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) all'estero, ma anche per la protezione degli alloggi di servizio e del trasporto del personale attivo all'estero<sup>234</sup>. Questo si rende necessario soprattutto negli Stati che non offrono sufficienti garanzie di sicurezza pubblica. Se siffatti compiti non sono affidati all'esercito<sup>235</sup>, l'impiego di privati è necessario affinché la

230 W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytttenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR 126/2007 I, pag. 77, con rinvio dettagliato a K. Eichenberger, *Die Sorge für den inneren Frieden als primäre Staatsaufgabe*, in: *Der Staat der Gegenwart: Ausgewählte Schriften*, Basilea 1980, pag. 73 segg., 94.

231 Si parla di *privatizzazione dei compiti* o *privatizzazione completa* quando lo Stato delega un compito interamente a privati, senza assumere alcuna responsabilità per il suo adempimento, W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytttenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR 126/ 2007 I, pag. 59.

232 Un esempio è dato dall'impiego di privati, accanto agli agenti di polizia, per i controlli delle persone e dei bagagli negli aeroporti (porte magnetiche, scanner dei bagagli). Se insorge una situazione delicata sotto il profilo della sicurezza, intervengono gli agenti di polizia. All'aeroporto di Zurigo-Kloten i controlli sui passeggeri non sono affidati a privati, bensì a persone impiegate presso la polizia cantonale e appositamente formate a tal fine. Dal 2012 queste persone effettuano anche i controlli dei passaporti. I privati sono per contro impiegati per i controlli dei passaggi dalla zona di sicurezza a quella non di sicurezza dell'aeroporto. Effettuano anche i controlli di sicurezza sul personale dell'aeroporto. Visto che l'aeroporto di Zurigo è gestito da privati, queste attività non rappresentano un sostegno a favore di organi statali, bensì un caso di adempimento di compiti di sicurezza in uno spazio semipubblico da parte di privati. Se questi ultimi si limitano a un controllo esterno delle persone interessate, sono coperte dal diritto di polizia del gestore dell'aeroporto e dal consenso delle persone controllate.

233 In questo caso si parla di «Erfüllungsprivatisierung» («privatizzazione dell'attuazione»), cfr. W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytttenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR 126/2007 I, pag. 59.

234 Cfr. la risposta del Consiglio federale del 31 ago. 2005 all'interpellanza 05.3432 della consigliera nazionale Ursula Wyss «Società di sicurezza private. Loro attività e provvedimenti del Consiglio federale».

235 Cfr. l'ordinanza del 3 mag. 2006 concernente l'impiego di truppe per la protezione di persone e beni all'estero (OPBE; RS 513.76).

Confederazione sia presente nel territorio interessato e possa garantire la necessaria sicurezza dei propri collaboratori.

A livello nazionale il conferimento di compiti di protezione a privati è discusso soprattutto in riferimento alla sicurezza negli spazi semipubblici. Uno spazio semipubblico è attribuibile a un privato in base al suo ruolo di proprietario oppure – come spesso succede nel caso di uno stadio o di un locale per eventi culturali – di gestore. Nel quadro di una determinata funzione, tuttavia, detti spazi sono utilizzati dal pubblico<sup>236</sup>. Gli organizzatori di grandi eventi sportivi o culturali sono confrontati a una crescente inclinazione alla violenza da parte dei partecipanti. La polizia, che con i suoi mezzi limitati si concentra sul compito prioritario di garantire la sicurezza negli spazi pubblici, non è presente a titolo preventivo negli spazi interessati. La responsabilità primaria di assicurare controlli d'entrata efficaci e garantire l'ordine durante una manifestazione compete agli organizzatori di un evento. Essi ricorrono sempre più spesso a società di sicurezza private. Se gli interventi dei fornitori di prestazioni di sicurezza privati pregiudicano i diritti della personalità degli utenti di spazi semipubblici e non possono essere autorizzati né dall'approvazione di questi ultimi né dal diritto all'autodifesa dei privati, è necessario che la legge preveda una delega dei compiti da parte della Confederazione o dei Cantoni.

### 2.3.4.3 Basi e limiti legali

Garantire la sicurezza è un compito pubblico che spetta alle autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni. In base ai diritti fondamentali e ai diritti dell'uomo, lo Stato è obbligato a proteggere i suoi cittadini dagli atti di violenza e a perseguire gli autori di reato. Tuttavia, tali attività devono pure rispettare i diritti fondamentali e i diritti dell'uomo, garantiti dalla Costituzione federale e da numerosi accordi internazionali (ad es. CEDU, Patto ONU I e II). Queste convenzioni contengono prescrizioni vincolanti e valori fondamentali che occupano un posto importante nel nostro ordinamento giuridico. Quando si tratta di applicare le misure di protezione statali è spesso inevitabile dover limitare se non addirittura derogare a singoli diritti fondamentali e dell'uomo. Ciononostante l'adozione di simili misure è sempre vincolata al rigoroso rispetto di numerose condizioni (rispetto del principio della proporzionalità, del divieto di discriminazione, dell'intangibilità dei diritti ai quali non si può derogare neppure in stato di necessità, così come definiti ad esempio nell'articolo 15 CEDU e nell'articolo 4 capoverso 2 Patto ONU II, ecc.).

Come previsto esplicitamente dall'articolo 178 capoverso 3 Cost. l'affidamento di compiti di sicurezza a privati richiede una base legale. Ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. la delega va qualificata come disposizione importante contenente norme di diritto, motivo per cui deve essere prevista in una *legge nel senso for-*

<sup>236</sup> Simili spazi possono essere, ad es., stadi di calcio gestiti da privati, scuole, campi sportivi (delimitati), stabilimenti balneari, ristoranti, fiere, cinema, discoteche, negozi e centri commerciali, ma anche mezzi di trasporto gestiti da privati quali, ad es., bus, tram, treni o aerei; cfr. rapporto del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, FF **2006** 587 segg., 612.

*male*<sup>237</sup>. Anche nei Cantoni il trasferimento di compiti di sicurezza a privati presuppone una base legale, poiché deroga alla competenza in materia di esecuzione attribuita agli enti pubblici dal diritto costituzionale. La delega deve inoltre rispondere al *pubblico interesse* e osservare il *principio della proporzionalità*<sup>238</sup>.

Non tutti i compiti di sicurezza possono tuttavia essere delegati a privati. La dottrina qualifica come indelegabile, ad esempio, la difesa nazionale militare o il perseguimento penale in senso stretto<sup>239</sup>. Nemmeno l'emanazione di prescrizioni legali restrittive tese a precisare i presupposti, i mezzi e i limiti della fornitura di prestazioni da parte di privati riuscirebbe a modificare questo stato di cose. In questi ambiti, l'assegnazione di compiti a privati pregiudicherebbe in maniera talmente grave l'essenza dell'autorità statale da equivalere a una privatizzazione dei compiti<sup>240</sup>.

Le esigenze qualitative poste alla base legale dipendono dal tipo di prestazione di sicurezza privata, dall'intensità di un'eventuale ingerenza nei diritti della personalità degli interessati e dal rischio di inasprimento della situazione. Per stabilire la portata e i limiti di prestazioni di sicurezza meno delicate quali, ad esempio, i servizi di portineria o la sorveglianza del traffico stradale, è sufficiente una legge in senso materiale (ordinanza). Nelle circostanze qui di seguito è invece opportuno un disciplinamento in una legge nel senso formale:

- la prestazione di sicurezza privata implica ingerenze di media gravità o gravi nei diritti della personalità degli interessati. Questo è, ad esempio, il caso dei controlli delle persone all'entrata, effettuati in occasione di eventi sportivi o culturali importanti, che vanno oltre il tasteramento superficiale di zone del corpo non problematiche<sup>241</sup>;
- la prestazione di sicurezza privata è effettuata nel quadro di una situazione delicata con un forte potenziale d'inasprimento. In questo contesto si può citare, ad esempio, il trasporto di detenuti con il treno tra due zone di sicurezza esercitato dal 2001 dalle FFS su mandato dei Cantoni in collaborazione con un'importante società di sicurezza privata<sup>242</sup>;

<sup>237</sup> Rapporto del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, FF **2006** 587 segg., 615; «Zutrittskontrollen in Stadien. Durchsuchungen im Intimbereich», perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 3.2.2011, pag. 9 (questo documento non è disponibile in italiano); W. Kälin/ A. Lienhard/ J. Wytenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR 126/ 2007 I, pag. 61.

<sup>238</sup> G. Biaggini, *St.Galler Kommentar*, loc. cit., art. 178 Cost., n. marg. 34.

<sup>239</sup> G. Biaggini, (nota 144), n. marg. 28.

<sup>240</sup> Cfr. n. 2.3.4.2.

<sup>241</sup> La perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 3 feb. 2011 (op.cit.) tratta esaustivamente questa tematica e giunge alla conclusione che non soltanto un'ispezione corporale delle parti intime effettuata su un corpo nudo, ma già soltanto un tasteramento mirato delle parti intime effettuato sui vestiti ad es. per scovare pezzi pirotecnici proibiti rappresenta perlomeno un'ingerenza di media gravità e per questo motivo andrebbe disciplinato in una legge formale.

<sup>242</sup> Per questo tipo di trasporto le FFS usano treni speciali (i cosiddetti «jail trains») che circolano tra Berna e Zurigo; i trasporti di detenuti verso altre destinazioni sono eseguiti su veicoli a motore. Gli organi di polizia o d'esecuzione giudiziaria accompagnano i detenuti sul treno e li recuperano una volta giunti al luogo di destinazione. Nei treni i detenuti si trattengono in celle sicure; sono sorvegliati e assistiti da collaboratori della società di sicurezza privata incaricata, in possesso di una formazione speciale. Di norma, i detenuti non portano le manette, sempreché gli organi statali non abbiano disposto altrimenti. Il personale di sicurezza privato è munito di spray al pepe. I detenuti violenti non sono trasportati con il *jail train*, bensì su strada in veicoli della polizia.

- il personale di sicurezza privato attivo in spazi pubblici o semipubblici è armato.

L'*interesse pubblico* alla delega di compiti di sicurezza va valutato in modo accurato. Spesso si tratta di impiegare efficientemente gli scarsi mezzi statali. Simili considerazioni sono legittime. I Cantoni sarebbero posti sotto una forte pressione finanziaria se dovessero impegnare una parte dei loro effettivi per grandi eventi sporadici. È pertanto ragionevole coprire questo accresciuto fabbisogno sotto il profilo della sicurezza in altro modo, mediante cooperazione intercantonale o addirittura internazionale, oppure ricorrendo a fornitori di prestazioni di sicurezza privati. A determinate condizioni, può anche essere ragionevole sgravare gli organi di sicurezza statali dai compiti poco problematici, che possono essere adempiti anche da privati, ad esempio, nel quadro della sorveglianza del traffico stradale. Le valutazioni di carattere economico non vanno tuttavia considerate in modo isolato. Aspetti quali la qualità delle prestazioni, che dipende essenzialmente dalla formazione dei fornitori di prestazioni, la sicurezza dell'approvvigionamento nonché i potenziali deficit inerenti allo Stato di diritto (vie legali) possono opporsi a una delega a privati<sup>243</sup>. La redditività dell'operazione dovrebbe inoltre essere considerata a lungo termine e non soltanto in relazione a un evento<sup>244</sup>.

La *proporzionalità* di una delega a privati dipende dal compito di protezione concreto e dal tipo d'intervento. La proporzionalità è data quando si tratta di compiti poco problematici che implicano ingerenze minime nei diritti fondamentali. Quanto più pericoloso è un compito e quanto più grave è l'ingerenza nei diritti fondamentali, tanto più sarà negato il principio della proporzionalità. Oltre all'intervento effettivo va anche considerato il potenziale d'inasprimento della situazione, ad esempio quando i compiti di sicurezza sono delegati a privati nel quadro di un evento importante<sup>245</sup>.

### 2.3.4.4                      Attività legislativa della Confederazione e dei Cantoni

Sia la Confederazione che i Cantoni prevedono normative disciplinanti la delega di compiti di sicurezza a privati e l'intervento di questi ultimi. La Confederazione sta inoltre elaborando un progetto di legge volto a disciplinare la fornitura di prestazioni di sicurezza private dalla Svizzera all'estero. Infine, la Confederazione partecipa

<sup>243</sup> W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, in: ZSR 126/2007 I, pag. 74. Riguardo ai criteri a favore o contro una delega cfr. *ibidem*, pag. 75.

<sup>244</sup> Il coinvolgimento sporadico di privati non consente, ad esempio, di ovviare al problema della sottodotazione cronica dell'effettivo dei corpi di polizia chiamati ad adempiere tutti i compiti in materia di sicurezza. A lungo termine, questo approccio può avere conseguenze economiche rilevanti.

<sup>245</sup> Un altro esempio che può essere rilevante in questo contesto è l'intervento di personale di sicurezza privato nei locali della polizia. Nel 2010, presso la sede centrale della polizia comunale «Urania», la città di Zurigo ha aperto il primo centro per il ricovero di persone sotto l'effetto di alcool o droghe (*Zentrale Ausnüchterungsstelle*) in Svizzera. La responsabilità per il centro è assunta da un agente di polizia. Sono inoltre attivi due specialisti del settore medico e due impiegati di una società di sicurezza privata. Alcuni giuristi hanno criticato il loro coinvolgimento adducendo che nell'assistenza a persone ubriache è insito un potenziale d'inasprimento della situazione; cfr. NZZ am Sonntag del 3 gen. 2010. Finora la gestione del centro ha dato buoni risultati.

all'elaborazione di iniziative internazionali giuridicamente non vincolanti di natura pubblica e privata per la definizione di standard minimi e condizioni d'impiego per le società di sicurezza private e il loro personale.

### 2.3.4.4.1 Normativa federale

Come menzionato in precedenza, l'articolo 178 capoverso 3 Cost. consente di affidare compiti amministrativi a privati se ciò è previsto da una legge.

L'articolo 22 capoverso 2 della legge federale del 2 marzo 1997<sup>246</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) permette al Consiglio federale di affidare a servizi di sicurezza privati il compito pubblico che consiste nel proteggere le autorità, le persone e gli edifici della Confederazione. L'ordinanza del 27 giugno 2001<sup>247</sup> sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF) disciplina i compiti degli organi incaricati della protezione di persone ed edifici di cui agli articoli 22–24 LMSI (cfr. art. 1 OSF). Secondo l'articolo 3 di quest'ordinanza le autorità competenti possono ricorrere a «servizi di protezione privati» [...] «se si deve potenziare il proprio personale» (cpv. 2 lett. a). Il ricorso è altresì possibile per «manifestazioni della Confederazione, eventualmente per rafforzare la polizia» (cpv. 2 lett. b). Secondo l'articolo 6 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza del 2 maggio 1990<sup>248</sup> concernente la protezione delle opere militari, la sorveglianza o la guardia delle opere militari può essere affidata a persone o società assunte contrattualmente a tale scopo.

Il 1° dicembre 2007<sup>249</sup> è entrata in vigore l'ordinanza sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione (OISS). Quest'ordinanza fa seguito al rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private<sup>250</sup> e stabilisce in 19 articoli le condizioni minime che le società di sicurezza private e il loro personale devono soddisfare per eseguire compiti di sicurezza a favore della Confederazione. L'OISS si applica a società di sicurezza private in Svizzera e all'estero; l'articolo 7 prevede un allentamento per quanto riguarda i compiti di sicurezza all'estero: di fatto i mandati possono essere assegnati, per sei mesi al massimo, anche a società che non soddisfano completamente le esigenze. L'OISS non contiene una vera e propria clausola di delega, ma stabilisce esplicitamente all'articolo 3 che «L'autorità può delegare a una società di sicurezza privata l'esecuzione di un compito di protezione, incluso l'impiego della coercizione e di misure di polizia, soltanto se è data una base legale sufficiente». Secondo l'articolo 8 OISS l'autorità mandataria disciplina nel contratto con la società di sicurezza se e in che misura il compito di sicurezza esige l'applicazione della coercizione e le misure di polizia conformemente alla legge. La legge federale del 20 marzo 2008<sup>251</sup> sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (LCoe) si applica anche ai privati di cui le autorità federali si avvalgono per l'adempimento dei loro compiti (art. 2 cpv. 1 lett. e LCoe).

<sup>246</sup> RS 120

<sup>247</sup> RS 120.72

<sup>248</sup> RS 510.518.1

<sup>249</sup> RS 124

<sup>250</sup> FF 2006 587 segg.

<sup>251</sup> RS 364

### 2.3.4.4.2

### Normativa cantonale

I disciplinamenti cantonali riguardo alle società di sicurezza private sono molto eterogenei. Un accordo intercantonale lega già da tempo tutti i Cantoni romandi e disciplina le condizioni per l'autorizzazione e l'impiego di società di sicurezza private nonché i requisiti posti al personale di sicurezza («Concordat romand») <sup>252</sup>. Il Concordato statuisce un doppio obbligo di ottenere un'autorizzazione: vi è assoggettata sia la gestione di una società di sicurezza o di una sua succursale e l'assunzione del personale (art. 7 cpv. 1 lett. a) sia l'esercizio di un'attività di sicurezza sul territorio dei Cantoni concordatari (art. 7 cpv. 1 lett. b). Per ottenere il permesso di gestione di una società di sicurezza, il responsabile deve dimostrare di non essere stato oggetto di attestato definitivo di carenza di beni, di avere una buona reputazione, stipulare un'assicurazione di responsabilità civile per un importo di garanzia sufficiente e superare un esame sulla legislazione applicabile in materia di sicurezza (art. 8).

Alcuni Cantoni della Svizzera tedesca e il Cantone del Ticino dispongono di disciplinamenti simili al «Concordat romand», che prevedono l'obbligo di ottenere un'autorizzazione per le società di sicurezza private. Altri Cantoni, ad esempio quello di Berna, non prevedono un sistema di autorizzazione. Già nel 2005, il Consiglio federale, alla luce dell'accresciuta interconnessione delle attività delle società di sicurezza, che superano i confini cantonali e a volte anche quelli nazionali, raccomandava di armonizzare le legislazioni cantonali <sup>253</sup>. Il 12 novembre 2010, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha approvato il Concordato sulle prestazioni di sicurezza effettuate da privati <sup>254</sup>, consigliando nel contempo a tutti i Cantoni di aderire o a questo Concordato o al «Concordat romand». Il Concordato del 2010 disciplina l'esercizio di attività di sicurezza da parte di privati o società private per mezzo di un sistema d'autorizzazione. Tutte le persone esercitanti un'attività di sicurezza necessitano un'autorizzazione. Essa è necessaria anche per condurre e gestire una società di sicurezza o una sua succursale (art. 4 del Concordato). Tra le condizioni personali da soddisfare si annoverano, tra l'altro: la formazione di base per esercitare l'attività di agente di sicurezza privato, l'assenza nel casellario giudiziale di una condanna per un reato grave, l'idoneità a esercitare l'attività di agente di sicurezza stabilita in base alla storia personale e al comportamento dell'interessato (art. 5 cpv. 1 del Concordato). Per gestire una società di sicurezza è richiesta una formazione adeguata (art. 5 cpv. 2 lett. c del Concordato). Il rilascio di un'autorizzazione per gestire una società è inoltre vincolato alla stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile per un importo di garanzia sufficiente e la garanzia di una formazione e un perfezionamento adeguati degli agenti di sicurezza (art. 5 cpv. 3 del Concordato). In riferimento all'autonomia di azione dei privati, l'articolo 10 del Concordato assume un'importanza particolare e chiede il rispetto del monopolio statale dell'uso della forza da parte degli agenti di sicurezza e della direzione della società di sicurezza. Il ricorso all'esecuzione diretta deve avvenire nel rispetto del principio della proporzionalità e limitarsi alla legittima difesa, allo stato di necessità, all'uso lecito della

<sup>252</sup> Concordato del 18 ott. 1996 sulle imprese di sicurezza.

<sup>253</sup> Rapporto del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, FF **2006** 587 segg., 641.

<sup>254</sup> Il testo, disponibile in francese e tedesco, è consultabile sul sito Internet della CDDGP ([www.kkjpd.ch](http://www.kkjpd.ch)).

forza, all'esercizio del diritto di polizia, all'arresto provvisorio e agli interventi effettuati con il consenso delle persone interessate. I privati incaricati di svolgere compiti statali possono ricorrere all'esecuzione diretta solo in caso di interventi *minori* (art. 10 cpv. 2 lett. f del Concordato).

Entrambi i concordati interessano unicamente le società di sicurezza attive in Svizzera e non quelle che forniscono prestazioni di sicurezza all'estero (cfr. n. 2.3.4.4.3).

### **2.3.4.4.3 Società di sicurezza private attive in zone di crisi e di conflitto**

Il 2 dicembre 2005, in risposta a un postulato Stähelin<sup>255</sup> all'attenzione del Parlamento, il Consiglio federale ha approvato il «Rapporto sulle società di sicurezza e le società militari private»<sup>256</sup>. Questo rapporto giunge alla conclusione che esistono società di sicurezza private con sede in Svizzera operanti in zone di crisi e di conflitto. È possibile che simili società operino a partire dal territorio svizzero o assumano personale in Svizzera per trarre vantaggio dalla stabilità dell'ordinamento giuridico svizzero, dalla buona reputazione del nostro Paese e dalla nostra politica di neutralità.

In base al rapporto il Consiglio federale ha approvato l'ordinanza del 31 ottobre 2007<sup>257</sup> sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione (OISS) che stabilisce le condizioni applicabili all'impiego di simili società.

Si tratta inoltre di esaminare l'opportunità di assoggettare le società di sicurezza operanti in zone di crisi o di conflitto a partire dal territorio svizzero all'obbligo di ottenere un'autorizzazione o a quello di registrazione. Il 16 febbraio 2011, alla luce di un rapporto dell'Ufficio federale di giustizia del 30 dicembre 2010, il Consiglio federale ha deciso di elaborare un'avamprogetto di legge vertente in particolare:

- sull'obbligo di annunciare le attività di sicurezza esercitate all'estero;
- sul divieto *ex lege* di esercitare determinate attività (ad es. il mercenarismo);
- sul divieto ordinato dall'autorità competente di esercitare altre attività che pregiudicano la sicurezza del Paese o che contraddicono gli interessi svizzeri.

La legge dovrà trattare anche le società di partecipazione che controllano, a partire dalla Svizzera, le società di sicurezza private domiciliate all'estero. Il 12 ottobre 2011 il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero<sup>258</sup>.

<sup>255</sup> Po. 04.3267 del 1° giu. 2004.

<sup>256</sup> FF 2006 587 segg.

<sup>257</sup> Cfr. n. 2.3.4.4.1.

<sup>258</sup> La procedura di consultazione dura fino al 31 gen. 2012, cfr. [www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html).

#### **2.3.4.4.4 Sviluppi a livello internazionale**

Il 17 settembre 2008 17 Stati hanno approvato il «Documento di Montreux»<sup>259</sup> elaborato su iniziativa della Svizzera e del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR). Il documento elenca gli impegni di diritto internazionale delle società di sicurezza e militari private, che intervengono nei conflitti armati. Esso contiene anche *buone pratiche*, ovvero raccomandazioni che aiutano gli Stati ad adottare misure adeguate per adempiere i loro obblighi di diritto internazionale. Il documento non è giuridicamente vincolante. Finora 38 Stati hanno annunciato il loro sostegno al Documento di Montreux (stato al 1° dicembre 2011).

La Svizzera ha anche partecipato, di concerto con associazioni di categoria internazionali, all'elaborazione del Codice di condotta internazionale del 9 novembre 2010, per i servizi privati di sicurezza, firmato da una sessantina di società di sicurezza private, tra cui gli attori più importanti attivi a livello internazionale<sup>260</sup>. Le società s'impegnano, in particolare, a rinunciare ad azioni offensive e a limitare l'uso della forza con possibile esito letale ai casi di legittima difesa e di difesa della vita di terzi. Il Codice di condotta sancisce anche l'obbligo di rispettare i diritti dell'uomo e il diritto umanitario internazionale. Nonostante non sia giuridicamente vincolante, il Codice di condotta costituisce un importante strumento di autodisciplina.

### **3 Aspetti cruciali nel settore della sicurezza**

#### **3.1 Critica al recente sviluppo dell'attività normativa e della prassi legislativa**

##### **3.1.1 Articolo 57 capoverso 2 Cost. come fondamento costituzionale dei compiti di polizia della Confederazione**

L'attuale prassi legislativa della Confederazione nel settore della sicurezza interna (al di fuori degli aspetti militari retti dall'art. 58 Cost.) si può riassumere come segue:

La Confederazione emana disposizioni in materia di polizia se:

- ciò è necessario alla protezione dello Stato, dei suoi organi e delle sue istituzioni (competenza intrinseca);
- si tratta di compiti talmente correlati al perseguimento penale da potersi fondare sull'articolo 123 Cost.;
- esiste uno stretto legame a livello materiale tra l'emanazione del diritto in materia di polizia e la competenza della Confederazione nel settore delle dogane, del traffico stradale, ferroviario, navale e aereo (competenze implicite);
- si tratta di compiti strettamente correlati agli affari esteri (art. 54 Cost.).

<sup>259</sup> «Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict», cfr [www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html](http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html).

<sup>260</sup> Oggi sono 266 le società, provenienti da 47 Paesi, che hanno firmato il codice di condotta (stato al 1° dic. 2011).

Se sono adempite le condizioni sviluppate nella prassi<sup>261</sup>, per emanare il diritto in materia di polizia la Confederazione si fonda (anche) sull'articolo 57 capoverso 2 Cost.

Le critiche mosse a questa prassi legislativa sono molteplici soprattutto in riferimento alla legislazione della Confederazione riguardo l'articolo sul principio di coordinamento (art. 57 cpv. 2 Cost.). La prima volta in cui la competenza in materia di coordinamento è stata oggetto di dibattito politico è stato quando si è trattato di garantire la sicurezza in occasione di grandi eventi di rilevanza nazionale quali, ad esempio, il vertice del G8 a Evian e il World Economic Forum a Davos. Numerosi interventi parlamentari sono stati dedicati alla portata dell'articolo 57 capoverso 2 Cost.<sup>262</sup>. In un secondo tempo alcuni progetti di legge hanno riaperto il dibattito politico sull'articolo che sancisce il principio di coordinamento. L'elemento comune alla maggior parte delle leggi rilevanti in materia di sicurezza menzionate al numero 2.2.5.1, emanate dall'entrata in vigore della nuova Costituzione federale, è la menzione, nel preambolo, dell'articolo 57 capoverso 2 Cost. come *norma attributiva di competenze*.

Quest'interpretazione dell'articolo 57 capoverso 2 Cost. è stata in parte contestata dalla dottrina. Secondo G. Biaggini la norma non attribuisce competenze, ma si riallaccia piuttosto a competenze (esplicite o implicite) fondate in altro modo<sup>263</sup>. Dello stesso avviso è M. Schefer<sup>264</sup>, secondo cui l'articolo 57 capoverso 2 Cost. non attribuisce competenze di per sé, ma istaura l'obbligo di cooperare tra Confederazione e Cantoni nell'ambito delle loro rispettive competenze, come chiaramente espresso dall'articolo 57 capoverso 2 Cost. R.J. Schweizer<sup>265</sup> ritiene che l'articolo 57 capoverso 2 Cost. sancisca il principio di coordinamento (obbiettivo) e obblighi gli enti pubblici a cooperare nell'ambito delle loro rispettive competenze. A suo avviso, l'articolo 57 capoverso 2 Cost. non attribuisce competenze sul piano federale. Anche Mohler critica la posizione del Consiglio federale a questo proposito<sup>266</sup>.

Il Consiglio federale ha dovuto tuttavia far fronte a un'opposizione duratura del Parlamento soltanto nell'ambito del progetto LMSI I: mentre il Consiglio nazionale riteneva che la norma costituzionale bastasse per introdurre misure preventive di polizia contro la tifoseria violenta, il Consiglio degli Stati, era invece dell'avviso che, a tal fine, la base costituzionale fosse insufficiente e che quindi le disposizioni non sarebbero state sostenibili a lungo termine; proponeva di limitarne la durata di validità e, alla scadenza di detto termine, di fondarle su una base legale adeguata. Nell'ambito della procedura di appianamento delle divergenze, il Consiglio nazionale ha infine aderito alla posizione del Consiglio degli Stati.

<sup>261</sup> Cfr. n. 2.2.3.2.

<sup>262</sup> 03.3108 Mozione Eberhard, «Loi sur les manifestations» (testo non disponibile in italiano); 03.3363 Mozione Eberhard, «Mesures préventives pour les manifestations de grande ampleur» (testo non disponibile in italiano); 03.3444 Mozione Egly Jacques-Simon, «Sécurité intérieure. Cohérence et solidarité dans l'engagement des forces de police» (testo non disponibile in italiano).

<sup>263</sup> G. Biaggini in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurigo 2007, art. 57 n. 10.

<sup>264</sup> M. Schefer, BWIS I: Kompetenzen und Grundrechte, in: digma 2006, pag. 60 segg.

<sup>265</sup> R.J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar, loc. cit., art. 57, n. marg. 2.

<sup>266</sup> Ad es. M. Mohler, in: PJA 7/2007, Unsicherheit über Sicherheit – von Verfassungsbegriffen bis zur Rechtsanwendung.

Il problema della mancanza di una competenza federale esplicita nel campo della polizia di sicurezza è strettamente legato alla questione se e in quale misura l'articolo 57 capoverso 2 Cost. possa essere invocato a titolo di fondamento costituzionale di un eventuale intervento della Confederazione in materia di sicurezza<sup>267</sup>. In questo ambito, come menzionato al numero 2.3, la Confederazione può fondarsi unicamente su basi costituzionali non scritte, vale a dire sulla sua competenza intrinseca nel settore della sicurezza interna oppure su competenze federali implicite di carattere materiale. Laddove, per contro, il riferimento alla base costituzionale non è chiaramente riconoscibile o se appare troppo forzato, occorre manifestamente legittimare la competenza federale facendola poggiare su una norma costituzionale supplementare. Ma anche in tal caso, l'attività legislativa della Confederazione risulta puntualmente compromessa da incertezze riguardo alla portata e ai limiti della competenza federale che alimentano controversie a diversi livelli.

Il problema della mancanza o dell'insufficienza di una base costituzionale esplicita per gli aspetti di polizia non si manifesta allo stesso modo in tutti i settori. Ad esempio, mentre è incontestato che l'attività di protezione dello Stato spetta alla Confederazione, sovente l'attività di polizia della Confederazione dà adito a critiche, nonostante impieghi misure e mezzi analoghi per raccogliere e trattare le informazioni in vista del perseguimento penale.

Nella dottrina la mancanza di una competenza federale esplicita viene criticata: Schweizer/Küpfer<sup>268</sup> qualificano come grave carenza il fatto che la Confederazione assolva viepiù compiti di polizia, senza che la Costituzione federale lo preveda. Schweizer/Sutter/Widmer<sup>269</sup> fanno notare che la Confederazione svolge sempre più compiti di polizia, nonostante queste attività non poggino su una base costituzionale esplicita e sufficientemente precisa. Mohler conclude che l'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel settore della sicurezza sia pregiudicata non soltanto da incertezze e occasionali sovrapposizioni, ma anche da gravi lacune<sup>270</sup>. Anche Müller chiede una delimitazione più chiara rispetto alla sovranità cantonale in materia di polizia attraverso il rafforzamento del vigente articolo 57 capoverso 2 Cost.<sup>271</sup>.

### 3.1.2 Altre critiche

Una parte della dottrina e del mondo politico ritiene inoltre che la Confederazione estenda le sue competenze – non soltanto in riferimento all'attività legislativa – a settori finora attribuiti alla sovranità cantonale in materia di polizia. Essi ravvisano un trasferimento latente delle competenze e responsabilità federalistiche dai Cantoni alla Confederazione soprattutto laddove i Cantoni non sono in grado di adottare tempestivamente le misure o i provvedimenti di sicurezza necessari o se, per motivi di scarsità di risorse strutturali, personali e/o finanziarie, non riescono o non vogliono

<sup>267</sup> Per quanto riguarda il termine «polizia di sicurezza» cfr. la definizione al n. 2.3.2.2.1.

<sup>268</sup> R.J. Schweizer/G. Küpfer, in: St. Galler Kommentar, loc. cit., art. 57, n. marg. 8.

<sup>269</sup> R.J. Schweizer/P. Sutter/N. Widmer, Grundbegriffe, in: Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, R.J. Schweizer (ed.), Basilea 2008, pag. 88 seg.

<sup>270</sup> M. Mohler, Vernetzung von Sicherheit, in: Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, R.J. Schweizer (ed.), Basilea 2008, pag. 594, n. marg. 160 e pag. 596, n. marg. 162–164.

<sup>271</sup> R.P. Müller, Innere Sicherheit Schweiz, loc. cit., pag. 503.

no assicurarli. L'Assemblea federale ha trattato svariati interventi parlamentari su questo tema<sup>272</sup>.

Il trasferimento di compiti sovrani all'esercito è ritenuto problematico soprattutto in riferimento agli interventi dell'esercito a sostegno delle autorità civili, ad esempio quando si tratta di garantire la sicurezza in occasione di grandi eventi che presentano rischi specifici (conferenze internazionali, manifestazioni sportive), di proteggere le rappresentanze estere e di rafforzare il Cgcf. (che, dal canto suo, adempie i compiti che gli sono stati attribuiti dai Cantoni)<sup>273</sup>. Le critiche evidenziano, da un lato, che gli impieghi permanenti dell'esercito non possono essere considerati sussidiari e, dall'altro, il fatto che la Confederazione, non attenendosi ai criteri restrittivi per l'approvazione di impieghi sussidiari dell'esercito sul territorio nazionale consente all'esercito di svolgere compiti che la Costituzione federale riserva alle forze di sicurezza civile. La trasformazione dell'esercito in un «fornitore di servizi» multifunzionale nell'ambito della sicurezza non sarebbe conciliabile con il vigente ordinamento costituzionale. Per quanto riguarda il sostegno della Sicurezza militare al Cgcf, il Consiglio federale ha nel frattempo deciso di non prolungare il sostegno della Sic mil al Cgcf a partire dal 31 dicembre 2012<sup>274</sup>.

Un'altra attività oggetto di critiche è quella esercitata dall'Amministrazione federale delle dogane, nel quadro degli accordi conclusi con i Cantoni di confine, in zone di confine definite a seconda dei casi e, sui treni a lunga percorrenza, addirittura all'interno del Paese, per compiti afferenti alla sicurezza e alla polizia degli stranieri. Molti autori ritengono che questo trasferimento di compiti sovrani dei Cantoni ad organi della Confederazione sia problematico sotto il profilo del diritto costituzionale: la Confederazione non disporrebbe di alcuna competenza costituzionale per esercitare tali compiti. La conclusione di accordi non permetterebbe ai Cantoni di delegare alla Confederazione i compiti attribuiti loro in virtù della Costituzione federale. Non sarebbe accettabile che la ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione federale venga estesa mediante accordi intercantonali<sup>275</sup> in base agli auspici degli organismi del mondo politico.

<sup>272</sup> Cfr. ad es. 11.3297 Mozione Allemann, «Rafforzare il Corpo delle guardie di confine con la polizia militare»; 10.3113 Postulato Segmüller, «Rafforzare le prestazioni basilari di polizia nei cantoni e nelle città»; 09.4324 Interpellanza Müller, «Base legale dei compiti di polizia di sicurezza del corpo delle guardie di confine»; 06.3285 Interpellanza Banga, «Sicurezza interna: ordinamento costituzionale e ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel diritto in materia di polizia»; 06.3013 Mozione CPS-N, «Protection des représentations étrangères» (testo non disponibile in italiano).

<sup>273</sup> M. Schefer/R. Müller, Schutz der inneren Sicherheit, Sicherheit und Recht, 2/2010, pag. 67 seg.; R.P. Müller, Innere Sicherheit Schweiz, loc. cit., pag. 453, 457, 465 segg.; M. Mohler/P. Gättelin/R. Müller, Unsicherheit über Sicherheit – von Verfassungsbegriffen zur Rechtsanwendung, PJA 7/2007, pag. 820; M. Mohler, Wird die Armee zu einer Gendarmerie?, Verfassungsrechtliche Fragen zur jüngsten Entwicklung in Rechtsetzung und Doktrin über den Einsatz der Armee, Referat anlässlich der wissenschaftlichen Tagung 2008 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung, pag. 22 segg.

<sup>274</sup> Decreto federale del 25 mag. 2011.

<sup>275</sup> R.P. Müller, Innere Sicherheit Schweiz, loc. cit., pag. 453; M. Mohler/P. Gättelin/R. Müller, Unsicherheit über Sicherheit, loc. cit., pag. 826 seg.; R.J. Schweizer, Innere Sicherheit, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Grenzen und Möglichkeiten, 2° seminario della CIP-N.

## 3.2

### Aspetti cruciali nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Qui di seguito sono approfonditi i singoli aspetti cruciali che necessitano di un'analisi dal punto di vista del diritto costituzionale e che nella pratica e nei dibattiti politici hanno sempre suscitato controversie.

Nella scelta delle tematiche, il gruppo di lavoro si è limitato agli aspetti cruciali, d'attualità e in diretto rapporto con il presente mandato. Altri aspetti, pur meritando un'analisi, sono stati tralasciati perché il loro legame con la sicurezza *interna* non è abbastanza stretto. Nonostante il tema *interventi internazionali di polizia* non sia in rapporto diretto con quello della sicurezza interna, è stato comunque tematizzato al numero 2, poiché detti interventi offrono un contributo importante alla politica della Svizzera in materia di sicurezza.

Il rapporto non tratta altre questioni, poiché all'epoca del suo allestimento le informazioni a disposizione non erano sufficienti per valutare i fatti in maniera esaustiva. A titolo di esempio, si può citare l'articolo 25 CPP che conferisce al pubblico ministero della Confederazione la facoltà di delegare alle autorità cantonali l'istruzione e il giudizio di determinate<sup>276</sup> cause penali che sottostanno alla giurisdizione federale. Una simile possibilità di delega, di cui ci si è ampiamente avvalsi in passato<sup>277</sup>, è manifestamente incompatibile con la volontà di giungere a una chiara ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e va pertanto riesaminata. Con l'introduzione della procedura del decreto d'accusa, il 1° gennaio 2011, il numero di casi penali delegati è diminuito e, secondo le previsioni del Ministero pubblico della Confederazione, tenderà ad annullarsi. Per il momento occorre pertanto attendere gli ulteriori sviluppi nella pratica. Se, tuttavia, il pronostico di quest'ultimo dovesse tradursi in realtà, occorrerà valutare, in un secondo tempo, se la clausola di delega secondo l'articolo 25 CPP non sia diventata obsoleta e, di conseguenza, se non convenga abrogarla o limitare il suo campo d'applicazione a casi eccezionali chiaramente definiti. Attualmente non è tuttavia possibile trarre conclusioni in questo ambito. L'elenco dei temi non ha dunque alcuna pretesa di esaustività: riunisce piuttosto una serie di argomenti incentrati su problemi d'attualità in materia di sicurezza interna consentendo quindi di focalizzare l'attenzione su tematiche che presentano aspetti problematici di diritto spiccatamente costituzionale.

### 3.2.1

#### Prestazioni di sicurezza dell'esercito

#### 3.2.1.1

##### Compiti dell'esercito

Come menzionato al numero 2.3.2.3.2, l'esercito ha compiti originari che svolge in modo autonomo: prevenire la guerra, preservare la pace e difendere il Paese e la sua popolazione. L'esercito sostiene inoltre le autorità civili nell'adempimento di determinati compiti, in particolare nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. Secondo la ripartizione delle competenze prevista dal diritto costituzionale, nel settore della sicurezza interna i Cantoni sono compe-

<sup>276</sup> Riferimento: competenze originarie del Ministero pubblico della Confederazione.

<sup>277</sup> Secondo i dati del Ministero pubblico della Confederazione, le cause penali delegate sono state 498 nel 2008, 445 nel 2009 e 355 nel 2010.

tenti per il disbrigo di questi compiti in situazioni normali. L'esercito interviene soltanto quando si tratta di gestire i picchi d'attività.

Secondo l'attuale formulazione della norma costituzionale, i mandati di sostegno dell'esercito hanno un limite. Inoltre ci si interroga se non convenga chiarire il rapporto tra i compiti originari dell'esercito e gli altri compiti mediante una revisione della LM.

### 3.2.1.2 Servizio d'appoggio: esempi

Come menzionato in precedenza, l'esercito può sostenere le autorità civili nel far fronte ad altre situazioni straordinarie (art. 58 cpv. 2 secondo periodo Cost., art. 1 cpv. 3 LM). Occorre quindi che siano soddisfatte due condizioni: da un lato, deve essere data una situazione straordinaria, dall'altro, le autorità civili devono trovarsi nell'impossibilità di far fronte ai loro compiti per mancanza di mezzi (art. 1 e 67 cpv. 2 LM). La LM ostacola situazioni prevedibili e pianificabili, poiché la disposizione non era prevista per compensare le (sotto) dotazioni cantonali.

La prassi adottata negli ultimi decenni tende quindi a favorire le prestazioni di sostegno. Un'interpretazione più ampia della Costituzione federale e della LM consentirebbe anche l'intervento sussidiario dell'esercito nel caso di situazioni prevedibili e pianificabili; tale intervento, tuttavia, non sarebbe mai completamente incontestato.

Si potrebbe quindi introdurre nella legge una precisazione secondo cui (anche) gli eventi pianificabili con largo anticipo la cui sicurezza non può essere garantita con i soli mezzi della polizia cantonale, possono legittimare l'intervento dell'esercito. Non da ultimo un simile disciplinamento promuoverebbe la trasparenza rispetto alla prassi adottata negli ultimi anni. Se, ad esempio, i Giochi olimpici si tenessero in Svizzera, è indubbio che le risorse della polizia cantonale non basterebbero per gestire la situazione in termini di sicurezza. Sul piano economico, non sarebbe ragionevole che le forze di polizia cantonali costituissero riserve di personale a lungo termine per un evento simile.

Allo stesso modo s'imporrebbe un adeguamento della LM qualora si trattasse di assicurare un intervento permanente dell'esercito nel quadro del servizio d'appoggio, vale a dire un intervento di durata indeterminata per eseguire compiti ordinari di polizia di sicurezza. Un adeguamento della Costituzione federale non sarebbe per forza necessario, ma aiuterebbe a chiarire la situazione giuridica.

Infine si rimanda al fatto che non si può ricorrere all'intervento dei militari per ogni tipo di compito di sostegno, poiché questo non sarebbe compatibile con il loro obbligo di prestare servizio militare. Nella sua perizia<sup>278</sup> il professor Rainer Schweizer ha asserito che nonostante l'impiego della truppa in servizio d'appoggio si sia imposto nella prassi in caso di eventi o situazioni molto particolari su richiesta di Governi cantonali o di uno o più Dipartimenti<sup>279</sup>, sarebbe errato interpretare il principio di sussidiarietà dell'articolo 43a Cost., rafforzato nel 2004, come legitti-

<sup>278</sup> R.J. Schweizer, *Verfassungs- und völkerrechtliche Anforderungen an die Verteidigungskompetenz der Armee und das zukünftige Leistungsprofil sowie die ausgewählten Fragen der Militärpflicht*, GAAC 2010.10 (pag. 91–195), pag. 145.

<sup>279</sup> Ordinanza del 3 set. 1997 sull'impiego della truppa per la protezione di persone e di beni (OPPB; RS 513.73).

mazione dell'impiego permanente di militari per coprire la mancanza di personale nei Cantoni. Sottolinea altresì che le disposizioni internazionali di tutela dei diritti umani contro il lavoro forzato fissano limiti all'impiego di militari per l'adempimento di scopi non militari. Di fatto, le vigenti disposizioni costituzionali e di diritto internazionale vieterebbero l'impiego della truppa per un periodo prolungato per sorvegliare e controllare edifici al posto del corpo di polizia competente in una situazione di sicurezza normale<sup>280</sup>.

### 3.2.1.2.1 Amba Centro

Come menzionato in precedenza, spetta primariamente ai Cantoni garantire la sicurezza, sul loro territorio, delle persone e degli edifici protetti dal diritto internazionale<sup>281</sup>. Per assicurare la *protezione di rappresentanze estere* (impiego «Amba Centro») l'esercito coopera con i corpi di polizia dei Cantoni di Berna e di Ginevra nonché della Città di Zurigo. All'inizio, a partire dal 1999, questo impiego ha coinvolto impegnate nell'ambito di corsi di ripetizione, mentre attualmente è garantito da membri della Sic mil e da militari in ferma continuata della fanteria (tipo d'impiego: servizio d'appoggio). Si tratta di un compito che deriva dagli obblighi di protezione previsti dal diritto internazionale<sup>282</sup> e che si fonda sull'articolo 1 capoverso 3 LM e sull'ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per la protezione di persone e di beni. In virtù dell'articolo 28 capoverso 2 LMSI, la Confederazione indennizza i corpi di polizia per i compiti adempiuti in via supplementare. Visto che è impiegata anche la truppa, queste indennità sono versate dal DDPS<sup>283</sup>. La Rete integrata Svizzera per la sicurezza sta esaminando come adempiere questo compito dopo il 2012. In ogni caso sarà necessario adottare una disposizione transitoria che includa l'impiego della truppa per gli anni 2013 e 2014.

### 3.2.1.2.2 Lithos

Il *rafforzamento del Cgcf* (impiego «Lithos») è iniziato nel 1997 attraverso l'appoggio del corpo della guardia delle fortificazioni<sup>284</sup> (oggi: Sic mil)<sup>285</sup>. Questo rafforzamento si fonda sull'articolo 1 capoverso 3 LM e sull'ordinanza del 3 settembre 1997<sup>286</sup> sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera (OSPF), che disciplina, in generale, il sostegno fornito dall'esercito al Cgcf e alla polizia<sup>287</sup>. Il 25 maggio 2011 il Consiglio federale ha deciso di sospendere questo servizio di appoggio entro la fine del 2012. Il futuro sostegno al Cgcf con mezzi di sorveglianza aerotrasportati non sarà più retto dall'articolo 1 della legge militare, bensì dall'ordi-

<sup>280</sup> R.J. Schweizer, *Verfassungs- und völkerrechtliche Anforderungen an die Verteidigungskompetenz der Armee und das zukünftige Leistungsprofil sowie die ausgewählten Fragen der Militärflicht*, GAAC 2010, pag. 145.

<sup>281</sup> Op. cit., pag. 145.

<sup>282</sup> Cfr. n. 2.3.2.2.1.2.

<sup>283</sup> A tal fine sono stati trasferiti crediti al DDPS che in precedenza erano gestiti dal DFGP.

<sup>284</sup> Nel 2004 il corpo della guardia delle fortificazioni è stato integrato nella Sic mil. I membri del corpo della guardia delle fortificazioni non erano considerati membri dell'esercito, bensì personale professionista del DDPS.

<sup>285</sup> Cfr. quanto esposto al n. 2.3.2.3.5.4.

<sup>286</sup> RS 513.72

<sup>287</sup> Cfr. anche n. 3.2.6.

nanza dell'8 dicembre 1997<sup>288</sup> concernente l'impiego di mezzi militari a favore di attività civili e attività fuori del servizio (OIMC).

### 3.2.1.2.3 Tiger/Fox

L'esercito impiega  *misure sicurezza nel traffico aereo* (impieghi «Tiger/Fox») dal 2001 anche nel quadro del servizio d'appoggio<sup>289</sup>. Le basi giuridiche sono, oltre all'articolo 1 capoverso 3 LM, l'articolo 12 capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948<sup>290</sup> sulla navigazione aerea (LNA) e gli articoli 122c e 122e dell'ordinanza del 14 novembre 1973<sup>291</sup> sulla navigazione aerea (ONA). Attualmente queste misure sono assicurate da un massimo di venti agenti della Sic mil. A ciò si aggiungono le guardie di confine. La maggior parte dei compiti è sbrigata dagli agenti di polizia indennizzati dalla Confederazione. Attualmente si sta valutando come adempiere questo compito dopo il 2012. Per ulteriori considerazioni in merito si veda il numero 3.2.4.

### 3.2.1.2.4 WEF

Il World Economic Forum (WEF) è una fondazione di diritto privato che da una quarantina d'anni organizza, a titolo privato, l'Annual Meeting a Davos. Con decreto federale del 28 giugno 2000, il Consiglio federale ha qualificato il WEF come evento straordinario ai sensi dell'articolo 4 dell'ordinanza del 1° dicembre 1999 sulle prestazioni finanziarie ai Cantoni per la salvaguardia della sicurezza interna (ordinanza LMSI sulle prestazioni finanziarie) per la sua importanza e le sue ripercussioni. Fondandosi su questa qualifica, il Consiglio federale sostiene pertanto già da anni la polizia cantonale grigionese, organo competente per la sicurezza dell'evento, fornendo personale e mezzi materiali della Confederazione, principalmente sotto forma di un servizio d'appoggio dell'esercito<sup>292</sup>. Per il WEF 2004 sono stati impiegati per la prima volta oltre 2000 membri dell'esercito, il che ha reso necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale<sup>293</sup>.

Il 2009 segna l'ultima volta in cui è stato prolungato l'impiego dell'esercito per il WEF. Il decreto federale del 7 settembre 2009 sull'impiego dell'esercito in servizio d'appoggio a sostegno del Cantone nelle misure di sicurezza nel quadro dell'incontro annuale del World Economic Forum 2010–2012 a Davos e ulteriori misure di sicurezza, approva l'impiego di un massimo di 5000 membri dell'esercito per non più di 15 giorni negli anni 2010–2012<sup>294</sup>.

<sup>288</sup> RS **513.74**

<sup>289</sup> Decreti federali del 24 mar. 2004, 26 mag. 2004 e 5 ott. 2004.

<sup>290</sup> RS **748.0**

<sup>291</sup> RS **748.01**, cfr. anche n. 3.2.4.

<sup>292</sup> Si rammenta che durante il WEF, secondo l'Accordo sulla collaborazione intercantonale di polizia del 6 apr./9 nov. 2006, ha luogo anche un cosiddetto impiego IKAPOL. Secondo l'articolo 3 di detto accordo, un Cantone può richiedere l'intervento di forze di polizia supplementari se deve affrontare un evento che travalica non solo le sue capacità, ma anche quelle dei Cantoni limitrofi, dei Cantoni che fanno parte del suo stesso concordato e che non può essere gestito nemmeno attraverso la cooperazione bilaterale con altri corpi di polizia.

<sup>293</sup> FF **2004** 4679 4682

<sup>294</sup> FF **2009** 5951 seg.

Nonostante l'articolo 4 dell'ordinanza LMSI sulle prestazioni finanziarie qualifichi il WEF come «evento straordinario», non significa ancora che il WEF sia automaticamente riconosciuto come situazione straordinaria secondo l'articolo 58 capoverso 2 Cost. e l'articolo 1 capoverso 3 LM. In altre parole, l'impiego delle truppe a favore del WEF deve soddisfare le esigenze poste a un servizio d'appoggio, anche se, in linea di principio, l'ordinanza LMSI sulle prestazioni finanziarie prevede la possibilità che la Confederazione indennizzi i Cantoni per determinate prestazioni.

Finora l'opportunità del sostegno da parte della Confederazione non è stata messa in discussione. Nonostante a livello giuridico il WEF sia un'organizzazione privata, ha acquisito un carattere misto soprattutto in ragione delle personalità invitate, in particolare i Capi di Stato e i ministri in carica. Spesso i Consiglieri federali approfittano dell'occasione per organizzare incontri politici a margine del WEF. D'altro canto, il WEF ha un forte significato simbolico e riscuote un considerevole interesse mediatico. Di fatto, non vanno perse di vista le conseguenze che potrebbero avere sulla Svizzera gli atti contro il WEF. Tenuto conto del tipo di partecipanti al WEF e della fama mondiale di questo evento, qualsiasi incidente avrebbe immancabilmente una ripercussione sul nostro Paese, se non a livello giuridico perlomeno a livello politico e potrebbe mettere in questione non soltanto la sicurezza interna, ma anche le relazioni esterne della Svizzera. Il continuo sostegno della Confederazione in questo ambito riveste pertanto un'importanza fondamentale.

### **3.2.1.3 Ruolo della Sicurezza militare**

Nell'ambito del servizio d'appoggio o degli impieghi del servizio attivo la Sic mil rappresenta il mezzo di primo intervento; è in grado di assumersi i primi mandati di protezione e istruire le altre truppe. L'attuale limite posto agli impieghi a favore di altri servizi è costituito, da un lato, dal servizio d'appoggio e, dall'altro – soprattutto nel quadro dell'ampliamento dei compiti di polizia – dalla competenza cantonale nel settore della sicurezza interna.

Qualora s'intendesse mettere a disposizione la Sic mil non soltanto nel quadro del servizio d'appoggio, ma anche per impieghi a favore di altri servizi federali, occorrerebbe adeguare la LM. Nella futura legge sul servizio delle attività informative s'intende disciplinare l'impiego di personale della Sic mil a favore del SIC e lo statuto giuridico di questo personale. È prevista una pertinente integrazione dell'articolo 100 LM. Al momento si stanno elaborando i dettagli di questo nuovo disciplinamento.

### **3.2.1.4 Conclusioni**

I Cantoni devono poter continuare a contare sui militari in servizio d'appoggio per svolgere i loro compiti di sicurezza.

In alcuni casi, tuttavia, gli impieghi sono stati disposti in base ad un'interpretazione più ampia dell'articolo 1 capoverso 3 LM e dell'articolo 67 capoverso 2 LM: l'esigenza di una «situazione straordinaria» non è stata soddisfatta in tutti i casi. Quando si è trattato di proteggere conferenze (G-8, Vertice della Francofonia), grandi manifestazioni sportive (EURO-08) e il WEF il fatto che i Cantoni non avessero sufficienti mezzi civili a disposizione è bastato a legittimare l'impiego delle

truppe. Non ci si è quindi fondati sulla situazione del momento, bensì sull'esposizione a un ampio spettro di minacce.

Per effettuare simili impieghi anche in futuro, occorrerebbe rafforzare la base legale e precisare il termine «straordinarie» di cui all'articolo 67 LM al fine di coprire anche gli interventi pianificabili o ricorrenti. Il ricorso all'esercito deve essere possibile anche per far fronte a picchi di attività che ricorrono a intervalli regolari (ad es. una volta l'anno per il WEF). Non sarebbe razionale sovraccaricare i Cantoni e non impiegare i mezzi comunque disponibili presso la Confederazione. Il dialogo nel quadro della Rete integrata Svizzera per la sicurezza, assicura una sinergia efficiente ed efficace tra gli strumenti di politica in materia di sicurezza e, se necessario, il loro adeguamento.

I Cantoni devono continuare ad assumersi la loro responsabilità riguardo alla sicurezza interna e, secondo la volontà della Confederazione, sotto la loro propria responsabilità. Per questo motivo l'esercito deve, se possibile, svolgere un ruolo sussidiario a favore dei Cantoni.

La limitazione agli impieghi incontestati nella dottrina non appare concludente: innalzerebbe troppo la soglia legata agli impieghi di sicurezza sussidiari ed equivarrebbe, per i Cantoni, a soluzioni poco razionali e, per la Confederazione, a una limitazione del margine di manovra per adempiere a compiti d'importanza nazionale. Le conferenze e le manifestazioni sportive internazionali devono comunque aver luogo: la Svizzera non deve rinunciare ad organizzarle per l'impossibilità di garantirne la sicurezza.

Anziché precisare il termine «situazioni straordinarie», sarebbe altresì ipotizzabile definire un nuovo compito di sostegno (sostegno in una situazione normale). A tal fine occorrerebbe integrare la LM con la precisazione che l'esercito, in linea di principio, può anche intervenire quando si tratta di gestire un picco d'attività delle autorità civili che non adempie le condizioni giuridiche di una situazione straordinaria, ma l'intervento è indispensabile per motivi economici. Questo nuovo compito di sostegno sarebbe totalmente indipendente dal principio della sussidiarietà. Occorrerebbe analizzare da più vicino se sia possibile fondarlo sull'articolo 58 capoverso 2 ultimo periodo Cost. o se ciò richieda una modifica di questo articolo. Andrebbe altresì valutato se classificare a livello di legge questo nuovo compito di sostegno come sottotipo del servizio d'appoggio (per il quale oggi vale il principio della sussidiarietà) o come nuovo tipo d'impiego indipendente, slegato dal principio della sussidiarietà.

Occorrerebbe disciplinare in modo più preciso il sostegno tecnico dell'esercito alle autorità civili della Confederazione e dei Cantoni, qualora non fosse mirato ad assicurare la sicurezza interna. Affinché la Sic mil possa infine fornire il suo sostegno anche ad altri servizi della Confederazione, al di fuori del servizio d'appoggio, occorrerebbe adattare la LM. Ciò esula tuttavia dagli obiettivi perseguiti dal presente rapporto.

## 3.2.2 Amministrazione federale delle dogane

### 3.2.2.1 Osservazioni introduttive

Le domande sollevate recentemente riguardo alla portata delle competenze dell'AFD vertono primariamente sui compiti che i Cantoni delegano a quest'ultima. A simili deleghe si ricorre tuttavia già da alcuni decenni. Ne sono un esempio i Cantoni di confine che delegano al Cgcf già dal 1964<sup>295</sup> i controlli delle persone alla frontiera, senza finora sollevare alcuna protesta. Dall'entrata in vigore dell'Accordo di associazione a Schengen/Dublino<sup>296</sup>, i Cantoni e la Confederazione hanno tuttavia rafforzato la loro collaborazione estendendola anche ai Cantoni non di confine. Non è pertanto raro assistere ad operazioni di controllo delle persone da parte del Cgcf che avvengono anche al di fuori dell'area di confine<sup>297</sup>. Questo trasferimento «territoriale» dei compiti sembra aver sensibilizzato l'opinione pubblica sulla questione della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Il Consiglio federale si del resto già espresso in merito a questa problematica<sup>298</sup>.

A nostro parere l'esame della questione non può tuttavia limitarsi ai soli accordi stipulati tra Cantoni e Confederazione. Di fatto, come menzionato al numero 2.3.2.5.4.1, svariate competenze che in passato erano fondate esclusivamente su una delega di competenze attraverso i Cantoni, sono state inserite esplicitamente nella legislazione federale. Questo è, ad esempio, il caso dei controlli delle persone, oggi retti dall'articolo 23 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008<sup>299</sup> concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV) in combinato disposto con l'articolo 9 capoverso 2 LStr oppure dei controlli in materia di polizia stradale previsti dall'articolo 4 dell'ordinanza del 28 marzo 2007<sup>300</sup> sul controllo della circolazione stradale (OCCS). Questi compiti disciplinati nel diritto federale diventano compiti «originari» dell'AFD nel senso lato di cui al numero 2.3.2.5.3<sup>301</sup>, nonostante continuino a essere delegati nel quadro di accordi conclusi con i Cantoni. Questo potrebbe portare a incoerenze tra il testo legislativo e quello dell'accordo. Ne sussiste una, ad esempio, in riferimento al principio stesso degli accordi: in contraddizione con il chiaro tenore dell'articolo 97 LD, sono stati conclusi accordi tra la Confederazione e Cantoni non di confine in merito alla delega dei compiti sul territorio della Confederazione, che non riguardano quindi unicamente l'area di confine. Problematiche simili potrebbero porsi, ad esempio, nel settore della circolazione stradale: l'articolo 4 OCCS limita l'applicazione dei controlli ai veicoli che entrano o escono dalla Svizzera. Ma cosa succede se l'accordo cantonale prevede l'estensione territoriale dell'impiego del Cgcf? Questo intreccio di norme solleva la delicata questione della ripartizione costituzionale delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Se ci si limita ad ancorare nella

<sup>295</sup> Cfr. nota 193.

<sup>296</sup> L'intensificazione della cooperazione coincide con quest'entrata in vigore, ma non è richiesta da questo accordo.

<sup>297</sup> Va notato che l'AFD ha la competenza di effettuare controlli su tutto il territorio svizzero nel quadro dell'adempimento dei suoi compiti originari in base all'articolo 30 LD.

<sup>298</sup> Nel suo rapporto del 12 ott. 2010 relativo alla valutazione dell'AFD la Commissione di gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) chiede al Consiglio federale che il Cgcf non diventi una polizia ausiliaria nazionale (FF 2011 1754, n. 2.2). Il Consiglio federale dal canto suo nel parere del 26 gen. 2011 concernente tale rapporto ha riconosciuto che le competenze dell'AFD in materia di polizia di sicurezza meriterebbero di essere disciplinate in modo più chiaro (FF 2011 1827, n. 2.3).

<sup>299</sup> RS 142.204

<sup>300</sup> RS 741.013

<sup>301</sup> Cfr. nota 190.

legislazione federale competenze che spetterebbero originariamente ai Cantoni, non si ovverà ad esempio mai al problema della mancanza di una competenza costituzionale della Confederazione.

Da queste riflessioni emerge che l'analisi seguente deve incentrarsi, oltre che sull'esame dei compiti di polizia delegati all'AFD, anche sul diritto federale che conferisce all'AFD competenze di polizia.

### **3.2.2.2 Competenze in virtù del diritto federale**

#### **3.2.2.2.1.1 Competenze in virtù del diritto doganale**

Per adempiere i compiti che le sono stati assegnati, l'AFD è segnatamente abilitata a controllare il traffico delle persone, accertare l'identità delle persone, controllare il traffico delle merci, ricercare persone e beni nell'area di confine e controllare l'area di confine. L'AFD può inoltre procedere a interrogatori o a tastamenti, a perquisizioni o a visite personali eseguite da un medico (art. 100–103 della legge sulle dogane; LD)<sup>302</sup>. Può prendere inoltre tutti i provvedimenti necessari per la salvaguardia dei mezzi di prova che possono essere utilizzati in un procedimento penale e sequestrare oggetti o valori patrimoniali che sono presumibilmente confiscabili. A fini di controllo nell'area di confine essa è autorizzata a effettuare perquisizioni, nonché a scortare al posto una persona sospettata oppure a metterla provvisoriamente in stato di fermo (art. 104, 105, 107 LD). Il personale del Cgcf può portare e fare uso delle armi (art. 106). Gli articoli 222 segg. OD precisano tali competenze.

L'articolo 133 Cost., in combinato disposto con l'articolo 101 Cost., è l'unica norma costituzionale che si riferisce esplicitamente a temi di carattere doganale. Tale articolo conferisce alla Confederazione la competenza esclusiva di legiferare sui dazi e su altri tributi riscossi sul traffico transfrontaliero delle merci<sup>303</sup>. Nessun'altra competenza più ampia è prevista<sup>304</sup>. Come tuttavia illustrato al numero 2.3.2.5, la legge sulle dogane travalica tale ambito. Essa disciplina l'esecuzione di atti normativi federali di natura non doganale ma anche la sorveglianza e il controllo del traffico di merci e persone attraverso il confine doganale. In tale ambito e secondo l'articolo 96 LD, l'AFD svolge compiti di polizia di sicurezza nell'area di confine coordinando le sue attività con quelle della polizia federale e cantonale per contribuire alla sicurezza interna del Paese e alla protezione della popolazione.

<sup>302</sup> RS 631.0

<sup>303</sup> Cfr. n. 2.3.2.5.1.

<sup>304</sup> Da tempo il legislatore ha rilevato che in materia doganale non si tratta unicamente di riscuotere delle tasse. Già nel suo messaggio del 4 gen. 1924 concernente la legge sulle dogane (FF 1924 I 101 segg., 145) il Consiglio federale evidenziava che «L'Amministrazione delle dogane è l'organo che coopera all'esecuzione di tutte le leggi fiscali o di polizia della Confederazione,, ogniqualevolta si tratti di traffico a traverso la frontiera nazionale. Questo mandato, che complica essenzialmente la sua attività, le imprime il carattere di una polizia federale ».

### 3.2.2.2.1.2 Competenze in virtù di altri atti normativi federali

Nei casi in cui l'AFD collabora all'esecuzione di disposti federali di natura non doganale, le sue competenze non sono previste soltanto dalla legge sulle dogane ma si fondano anche su altri atti legislativi. Tali compiti sono numerosi. Inoltre come già illustrato in precedenza, le competenze delegate dai Cantoni concernono generalmente settori per i quali le competenze di controllo dell'AFD sono rette dal diritto federale. Qui appresso una sintesi degli ambiti in questione.

#### *Legislazione sulle armi*

Le autorità doganali dispongono di competenze di controllo in caso di introduzione nel territorio svizzero ed esportazione di armi da fuoco, di accessori e di munizioni. L'AFD controlla in particolare se vi è corrispondenza tra le indicazioni riportate sulla bolletta di scorta e la merce o se le dichiarazioni sono state effettuate conformemente alle disposizioni della legislazione doganale (art. 22c, 23 della legge sulle armi, LArm<sup>305</sup>, art. 67 dell'ordinanza sulle armi, OArm<sup>306</sup>). L'AFD è pure competente per esaminare e decidere se sussiste una contravvenzione contro la legge sulle armi in materia di transito nel traffico turistico e d'importazione di armi. Tuttavia se nel corso di controlli constata l'esistenza di un delitto o di un crimine, si limita a negare il proseguimento del viaggio e si rivolge alla competente polizia cantonale (art. 67 OArm).

La legge sulle armi si fonda sull'articolo 107 capoverso 2 Cost.

#### *Legge sugli stupefacenti*

L'AFD esercita il controllo sul transito, l'importazione, l'esportazione di stupefacenti e procede al relativo sdoganamento (art. 5 della legge sugli stupefacenti, LStup<sup>307</sup>; art. 37–39 dell'ordinanza del 25 maggio 2011<sup>308</sup> sul controllo degli stupefacenti, OCStup). Il perseguimento penale spetta invece ai Cantoni salvo per le infrazioni accertate nell'ambito delle competenze esecutive della Confederazione dalle competenti autorità federali e che sono perseguite e giudicate da quest'ultima in applicazione del diritto penale amministrativo. Tali disposizioni concernono le infrazioni commesse all'atto dell'esportazione, dell'importazione, dell'avvio ad un altro luogo di destinazione o dell'immagazzinamento senza autorizzazione (art. 28, 28a LStup, art. 85 OCStup).

La LStup è retta dall'articolo 118 Cost.

#### *Legislazione sugli stranieri*

Secondo l'articolo 9 della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>309</sup> sugli stranieri (LStr), i Cantoni eseguono il controllo delle persone sul loro territorio sovrano. D'intesa con i Cantoni di confine, il Consiglio federale disciplina il controllo delle persone da parte della Confederazione nell'area di confine. Inoltre anche l'articolo 23 OEV prevede che il Cgcf svolga il controllo delle persone alla frontiera nel quadro delle sue mansioni ordinarie o in virtù di un accordo tra l'AFD e i Cantoni. Le infrazioni sono perseguite e giudicate dai Cantoni (art. 120e LStr).

<sup>305</sup> RS 514.54

<sup>306</sup> RS 514.541

<sup>307</sup> RS 812.121

<sup>308</sup> RS 812.121.1

<sup>309</sup> RS 142.20

La legge federale sugli stranieri è retta dall'articolo 121 Cost. che conferisce alla Confederazione un'ampia competenza legislativa in materia d'entrata, d'uscita, di dimora e di domicilio degli stranieri nonché di concessione dell'asilo.

#### *Legislazione in materia di circolazione stradale*

L'articolo 57 capoverso 3 lettera b della legge federale del 19 dicembre 1958<sup>310</sup> sulla circolazione stradale (LCStr) conferisce al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni concernenti il controllo dei veicoli e dei loro conducenti al confine. L'articolo 4 OCCS attribuisce agli uffici doganali e al Cgcf la competenza per il controllo in materia di polizia stradale dei veicoli e dei conducenti che entrano o escono dalla Svizzera. In particolare controllano la licenza di condurre, lo stato del conducente, l'osservanza della durata del lavoro e del riposo, lo stato tecnico generale dei veicoli, le dimensioni e il peso, il trasporto di merci pericolose, il divieto di circolare la domenica e la notte. Possono ordinare gli stessi provvedimenti degli organi cantonali di polizia e anche vietare di continuare la corsa. In caso di infrazioni, chiedono l'intervento del posto di polizia cantonale competente o redigono un rapporto di denuncia.

La legislazione in materia di circolazione stradale è retta dall'articolo 82 Cost.

#### *Legislazione sulla pesca*

La legge federale del 21 giugno 1991<sup>311</sup> sulla pesca (LFSP) prevede esplicitamente che le guardie federali di confine, nella misura in cui il servizio doganale glielo consente, devono assecondare nell'esercizio delle loro funzioni gli agenti e gli organi cantonali incaricati di sorvegliare la pesca nelle acque svizzere di confine (art. 21 cpv. 3).

La LFSP è retta dagli articoli 78 capoverso 4 e 79 Cost. che attribuiscono una competenza legislativa alla Confederazione limitata all'emanazione di principi.

### **3.2.2.3 Valutazione**

#### **3.2.2.3.1 Competenze della Confederazione nell'esecuzione del diritto federale**

Le considerazioni del numero 3.2.2.2.1.2 illustrano che le competenze dell'AFD non poggiano soltanto sulla legislazione doganale bensì su un insieme di leggi che si fondano su ampie competenze legislative della Confederazione.

Inoltre, come menzionato al numero 2.2.2.4, secondo l'articolo 46 capoverso 1 Cost. e fatto salvo il principio della sussidiarietà sancito dall'articolo 5a e 43a Cost., il legislatore dispone della libertà di determinare le competenze d'esecuzione del

<sup>310</sup> RS 741.01

<sup>311</sup> RS 923.0

diritto federale<sup>312</sup>. L'esecuzione comprende sia le attività legislative sia quelle esecutive e giudiziarie.

Tali premesse conducono quindi a convenire che l'AFD dispone di una competenza di polizia se le attività di polizia hanno un nesso con *la sua presenza al confine*, in particolare con il *passaggio di confine* delle persone o delle merci e se tali attività si limitano all'attuazione del diritto federale. Già attualmente queste competenze di polizia sono previste anche da buona parte degli altri atti legislativi che non rientrano nel diritto doganale e la cui esecuzione incombe all'AFD. Questi atti legislativi disciplinano segnatamente gli ambiti menzionati in precedenza che sono pure quelli in cui i Cantoni procedono alla delega di compiti a favore dell'AFD.

Ne consegue dunque che una legge federale, tenuto conto dell'articolo 46 Cost., può prevedere una competenza d'esecuzione della Confederazione in un ambito per il quale essa dispone di una competenza legislativa. In tale contesto ci si può chiedere se tale facoltà di disciplinare le competenze esecutive sia applicabile senza limitazioni oppure se, al contrario, sia necessario procedere a delle distinzioni secondo il tipo di compiti. Prendendo quale esempio i compiti di controllo dell'AFD in materia di circolazione stradale, si rileva che quest'ultimi si inseriscono manifestamente nel quadro della legislazione federale per la quale la Confederazione dispone di un'ampia competenza legislativa (competenza federale in virtù di una connessione oggettiva).

Ne risulta che le competenze di polizia dell'AFD, previste in atti legislativi settoriali diversi da quelli in materia doganale e per i quali la Confederazione dispone di una competenza legislativa esplicita, sono ammissibili nel quadro costituzionale vigente. In questo caso la legge deve esplicitamente prevedere che la Confederazione o un'autorità federale sia incaricata dell'esecuzione. Il Consiglio federale determina le autorità federali competenti per via di ordinanza.

### 3.2.2.3.2                    **Compiti di polizia retti dalla legge sulle dogane**

Con la nuova legge sulle dogane, l'AFD può svolgere compiti di polizia (controllo delle persone; compiti di polizia di sicurezza) nell'area di confine (art. 96 LD)<sup>313</sup> e ciò a prescindere dal fatto che tali compiti abbiano o meno un nesso con il passaggio del confine e l'attuazione del diritto federale. La disposizione prevede l'esercizio di tali compiti quale contributo a favore della sicurezza interna del Paese e della protezione della popolazione. Il messaggio del Consiglio federale motiva l'introduzione di tale disposto come segue:

<sup>312</sup> Sotto il regime della vecchia Costituzione vi erano svariate disposizioni costituzionali che prevedevano esplicitamente limitazioni riguardanti le competenze esecutive della Confederazione e dei Cantoni. Le pertinenti norme della nuova Costituzione, invece, non contengono più, in linea di principio, disposizioni di questo tipo. Ciò tuttavia non significa che il costituente abbia voluto modificare la ripartizione delle competenze esecutive. Esso ha piuttosto inteso evitare ripetizioni e ricorrere a disposizioni applicabili in modo generale, in particolare l'art. 46 in virtù del quale spetta ai Cantoni attuare il diritto federale secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge. Tale formulazione istituisce il principio dell'attuazione da parte dei Cantoni sempreché la Costituzione o la legge non prevedano la competenza di un'autorità federale e le conferiscano tale attuazione.

<sup>313</sup> Per la definizione di area di confine, cfr. n. 2.3.2.5.4.2.

*«L'Amministrazione delle dogane non dispone sinora a livello di legge di un mandato autonomo in materia di polizia di sicurezza. Considerata l'importanza del contributo che il Cgcf fornisce nel settore della sicurezza interna, si giustifica l'introduzione di una disposizione (cpv. 1). Il capoverso 1 corrisponde a parti dell'articolo 19 dell'ordinanza dell'11 dicembre 2002 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DF, RS 172.215.1)<sup>314</sup> e conferisce all'Amministrazione delle dogane un compito autonomo di polizia di sicurezza e, allo stesso tempo, uno di cooperazione. Evidentemente sono salvaguardate le competenze in materia di perseguimento penale delle autorità federali e cantonali; in tal modo si intende tener conto delle preoccupazioni espresse dai Cantoni (cpv. 2). Il Cgcf non effettua inchieste di polizia.»<sup>315</sup>*

Tale articolo – come d'altronde anche l'articolo 95 LD – non è l'unica norma attributiva di competenze. Nel caso di tale articolo si tratta di una norma attributiva di competenze con una valenza prevalentemente politica, mediante la quale s'intende chiarire il ruolo importante che l'AFD riveste per la sicurezza interna, esercitando una molteplicità di compiti. Di per sé non costituisce alcuna base per la delega o l'assunzione di compiti di polizia. Tuttavia il tenore di tale articolo può essere ritenuto problematico dal punto di vista costituzionale. Da un canto è poco chiaro quali «compiti di sicurezza» la norma in questione deleghi all'AFD. Da un punto di vista puramente grammaticale si potrebbe pensare che si tratti di compiti di polizia originariamente rientranti nelle competenze dei Cantoni. Ma questo sarebbe incostituzionale. Dall'altro, anche i compiti di natura non doganale ai sensi dell'articolo 95 LD vanno considerati, a grandi linee, «compiti di sicurezza». Siffatti compiti devono però essere concretamente definiti nei pertinenti atti normativi. L'articolo 96 LD costituisce dunque una clausola generale che prevale sul principio dell'enumerazione delle competenze ai sensi dell'articolo 95. Nell'ottica costituzionale e legislativa sarebbe più opportuno stralciare l'articolo 96 LD e completare poi determinati atti normativi non doganali laddove ciò risulti necessario per la salvaguardia della sicurezza interna del Paese e la protezione della popolazione.

### **3.2.2.3.3                    Compiti delegati dai Cantoni**

L'articolo 97 LD consente ai Cantoni di confine che ne fanno richiesta, di affidare all'AFD l'esecuzione di compiti di polizia nell'area di confine. Nel suo messaggio il Consiglio federale sottolinea segnatamente che tale articolo si fonda sulla ripartizione costituzionale delle competenze tra Confederazione e Cantoni e costituisce la base giuridica per i casi in cui l'esecuzione dei compiti è affidata ai Cantoni dal diritto federale (1) o per i settori in cui la prassi ha dimostrato che spesso un Cantone situato nella regione di confine può svolgere adeguatamente i suoi compiti soltanto in collaborazione con l'AFD o che non è in grado di assicurare l'esecuzione con mezzi propri (2)<sup>316</sup>.

<sup>314</sup> Ora art. 14 cpv. 1 lett. c.

<sup>315</sup> Messaggio del 15 dic. 2003 concernente una nuova legge sulle dogane, FF 2004 485.

<sup>316</sup> FF 2004 485

### **3.2.2.3.3.1 Delega di compiti affidati ai Cantoni dal diritto federale**

Questo tipo di delega costituisce una rinuncia a compiti esecutivi che la Confederazione aveva affidato ai Cantoni. Come già illustrato al numero 2.2.2.5, una siffatta rinuncia può avvenire mediante accordo e non pone alcun problema di carattere costituzionale anche nel caso in cui i Cantoni intendessero rinunciare a compiti di polizia o in materia di perseguimento penale. Conseguentemente anche la delega di compiti prevista da accordi nei settori del diritto in materia di armi, di stupefacenti o di circolazione stradale non pone problemi particolari. Tutt'al più si potrebbe sottoporre a revisione gli accordi al fine di eliminare le competenze dell'AFD già previste in seno a leggi settoriali.

La ricerca di persone e di veicoli non viene approfondita al numero 3.2.2.2.1.2 rientra nonostante rientri nell'ambito della procedura penale per la quale la Confederazione dispone di una competenza legislativa (art. 123 cpv. 1 Cost.). Facendo uso di tale competenza, la Confederazione ha disciplinato la ricerca e le autorità competenti in tale campo agli articoli 210 e seguenti del Codice di procedura penale (CPP)<sup>317</sup>. Di per sé avrebbe anche potuto prevedere una competenza del Cgcf, ma vi ha rinunciato. I Cantoni possono tuttavia rinunciare alle competenze d'esecuzione che spettano loro ai sensi del CPP.

Potrebbe sorgere un problema per quanto concerne la delega di compiti nell'ambito della pesca, della caccia e della protezione delle foreste, dato che la Confederazione in tale materia dispone soltanto di una competenza limitata ai principi. Tenuto conto di questa competenza limitata, le legislazioni in materia di pesca, caccia e protezione della foresta prevedono ampie competenze d'esecuzione a favore dei Cantoni in particolare per quanto riguarda il perseguimento penale. Nonostante la competenza legislativa federale limitata, si ritiene che i Cantoni abbiano la facoltà di rinunciare alle competenze di attuazione attribuite loro dalla legislazione federale. Non possono per contro rinunciare ai compiti che adempiono in questi settori in virtù della loro legislazione cantonale.

Occorre infine affrontare la questione delle competenze delegate dai Cantoni non di confine in ordine ai compiti da eseguire sui treni<sup>318</sup>. Queste deleghe, se concernono la rinuncia a un compito attribuito ai Cantoni dal diritto federale, non sono escluse a priori. Tuttavia tali accordi, come già sottolineato in precedenza, sono contrari alla legge sulle dogane che circoscrive la loro conclusione ai Cantoni di confine per l'area di confine.

### **3.2.2.3.3.2 Delega di compiti che i Cantoni non sono in grado di assicurare con mezzi propri o per i quali la collaborazione con l'AFD è opportuna**

Nel suo messaggio il Consiglio federale menziona questo tipo di delega quale alternativa alla delega di compiti attribuiti ai Cantoni dalla legislazione federale. Non è escluso che tale interpretazione si estenda a competenze originarie dei Cantoni in

<sup>317</sup> RS 312.0

<sup>318</sup> Accordi conclusi con i Cantoni non di confine concernono soltanto i controlli sui treni; cfr. in merito anche la nota 194.

materia di polizia. Gli accordi volti a trasferire competenze originariamente attribuite ai Cantoni si rivelerebbero problematici per quanto concerne la loro compatibilità costituzionale se mediante contratto prevedessero un trasferimento di competenze tra le due autorità mentre la ripartizione deve risultare dalla Costituzione federale<sup>319</sup>. La necessità di collaborare è sicuramente un criterio appropriato, ma insufficiente per consentire la delega di compiti cantonali. Inoltre i compiti in questione devono essere stati attribuiti ai Cantoni dal diritto federale.

Occorrerebbe dunque precisare l'articolo 97 LD in modo da statuire che i Cantoni possono rinunciare convenzionalmente ai compiti di polizia loro spettanti per via contrattuale soltanto se si tratta di competenze attribuite loro dal legislatore in un settore per il quale quest'ultimo dispone di una competenza legislativa.

### **3.2.2.4 Conclusioni**

Visto quanto precede, è imperativo modificare l'articolo 97 LD. Il primo capoverso va dunque adeguato in modo da consentire al DFF o all'AFD di concludere accordi con i Cantoni non di confine. Infatti, senza una base legale formale, le autorità federali non sono autorizzate a concludere siffatti accordi. Il riferimento all'articolo 44 Cost. nel preambolo degli accordi non è sufficiente.

Sarebbe inoltre auspicabile completare tale capoverso per precisare che i Cantoni possono delegare soltanto le competenze attribuite loro dal legislatore federale in settori nei quali la Confederazione dispone di una competenza legislativa (a maggior ragione è inammissibile delegare competenze originarie).

Infine sarebbe opportuno rivedere l'articolo 96 LD. Converrebbe tuttavia completare gli atti normativi non doganali prevedendo maggiori competenze di polizia di sicurezza dell'AFD o specialmente del Cgcf se ciò si rivelasse necessario per salvaguardare la sicurezza interna.

Gli accordi conclusi con i Cantoni andrebbero pure modificati: le competenze attribuite all'AFD o al Cgcf in virtù della legislazione federale non dovrebbero figurarvi. Infine ci si può chiedere se non sarebbe auspicabile completare gli atti normativi non doganali per sancirvi in modo esplicito, in quanto compiti dell'AFD, i compiti di polizia che i Cantoni ridelegano sistematicamente nell'ambito degli accordi. Naturalmente si dovrebbe tenere debitamente conto dei molteplici principi applicabili, segnatamente del principio della sussidiarietà (art. 5a Cost.); rispetto al sistema attuale ciò agevolerebbe la trasparenza.

### **3.2.3 Compiti di polizia sicurezza, di polizia giudiziaria e di polizia criminale della Confederazione**

#### **3.2.3.1 Compiti di polizia di sicurezza**

Nell'ambito della sicurezza interna le competenze intrinseche di cui dispone la Confederazione le consentono di agire senza una base costituzionale esplicita; tali competenze non scritte della Confederazione nel settore della sicurezza interna

<sup>319</sup> Cfr. n. 2.2.2.5.

includono anche competenze normative. Le competenze spettanti alla Confederazione hanno forza derogatoria rispetto alla norma generale sulla competenza dell'articolo 3 Cost. La dottrina considera consolidata l'esistenza del diritto costituzionale non scritto. Alla stessa stregua è incontestato che alla Confederazione spetti il compito di proteggere i suoi organi, le sue autorità e istituzioni come pure i propri edifici<sup>320</sup>.

L'esperienza però dimostra che l'azione della Confederazione in ambito normativo e di applicazione del diritto è contrassegnata da alcune incertezze circa la portata e i limiti della competenza federale intrinseca. Mancando una base costituzionale esplicita sufficientemente chiara si pongono regolarmente quesiti per quanto concerne le sue competenze: quale portata hanno le competenze intrinseche della Confederazione? Dette competenze costituiscono, ad esempio, una base per gli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico oppure tale compito di polizia di sicurezza spetta ai Cantoni? Quanto estesa è la competenza normativa della Confederazione per disciplinare tali compiti di polizia di sicurezza?

Tali quesiti evidenziano che le competenze normative intrinseche della Confederazione in materia di sicurezza interna non sono chiaramente delimitati e che sono diversi gli aspetti poco chiari per quanto concerne l'applicazione del diritto costituzionale non scritto dal profilo dell'incisività, degli effetti giuridici rispetto alle competenze cantonali e dell'obbligo normativo. Per motivi di trasparenza e di certezza del diritto sarebbe dunque opportuno che per le competenze normative della Confederazione attualmente rette dalle sue competenze intrinseche, venga creata una base costituzionale esplicita.

### **3.2.3.2 Obblighi di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico**

I compiti di polizia di sicurezza, che spettano essenzialmente ai Cantoni, includono anche gli obblighi di protezione in virtù del diritto internazionale pubblico (cfr. n. 2.3.2.2.1.2). Per quanto concerne l'adempimento dei compiti nella pratica si rilevano tuttavia differenze di intendimento tra il DFAE e le autorità federali competenti in materia di sicurezza in Svizzera. A volte quest'ultime analizzano in modo troppo restrittivo il concetto di rischio in presenza di persone e di edifici che beneficino di una protezione speciale in virtù del diritto internazionale pubblico e le conclusioni a cui giungono non sono sempre accettabili alla luce delle relazioni internazionali. Tale circostanza potrebbe spingere alcuni Stati a ridurre le misure di sicurezza accordate alle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere sul loro territorio. Infatti ogni Stato ha le proprie strategie e priorità in materia di sicurezza delle persone e degli edifici che si trovano sul territorio nazionale e beneficino di una protezione speciale, circostanza questa che può implicare differenze anche rilevanti da uno Stato all'altro circa le misure che vengono prese concretamente nei confronti del medesimo tipo di rischio. Inoltre ogni Stato procede a una propria valutazione dei rischi per le sue rappresentanze diplomatiche e consolari sparse nei diversi Paesi o per le sue personalità politiche in occasione di viaggi ufficiali all'estero. Alla stessa stregua anche le organizzazioni internazionali procedono a una

<sup>320</sup> Per la delimitazione della protezione dello Stato cfr. n. 2.3.2.1.1.

propria valutazione dei rischi e delle misure di sicurezza necessarie. Taluni Stati e determinate organizzazioni internazionali reputano che le misure prese dalla Svizzera siano relativamente leggere se paragonate alle quelle di altri Stati, in particolare dei Paesi limitrofi alla Svizzera. Nel caso in cui gli Stati, alla luce delle loro proprie valutazioni dei rischi, considerino insufficienti le misure prese dal nostro Paese in tale ambito, potrebbero essere indotti a prendere di loro iniziativa misure sul territorio svizzero incompatibili con il diritto nazionale (in particolare art. 271 CP<sup>321</sup>).

È inoltre importante che le autorità federali e cantonali competenti in materia di sicurezza dispongano dei pertinenti mezzi per reagire rapidamente a cambiamenti inattesi sul piano della sicurezza in relazione ad avvenimenti internazionali. Questo genere di situazione non richiede soltanto una reazione subitanea bensì sovente anche misure a lungo termine. Se un Cantone può fare affidamento soltanto sui propri mezzi rischia di non essere in grado di far fronte alle sfide in materia di sicurezza sia nell'ambito della protezione contro atti terroristici o di carattere politico sia in quello delle misure di protezione generale. Tra gli edifici e le persone che beneficiano di una protezione in virtù del diritto internazionale pubblico vanno menzionate le missioni diplomatiche, le missioni permanenti, i consolati e le organizzazioni internazionali che la Svizzera accoglie sul suo territorio, ma parimenti i pertinenti collaboratori e le loro famiglie come pure i delegati che partecipano alle conferenze internazionali e altre persone che svolgono funzioni ufficiali. Nell'ambito delle sue competenze costituzionali risultanti dagli articoli 54 capoverso 1 e 57 capoverso 2 Cost., la Confederazione deve assicurarsi che le misure necessarie vengano prese rispettando gli obblighi di diritto internazionale della Svizzera.

### 3.2.3.3                    **Compiti di polizia giudiziaria**

Secondo l'articolo 123 capoverso 2 Cost. l'amministrazione della giustizia in materia penale e dunque il perseguimento dei reati competono ai Cantoni, salvo diversa disposizione della legge. Il Codice di procedura penale conferisce pertanto la competenza di perseguire determinati reati alla Confederazione (art. 23 segg. CPP). Con l'entrata in vigore del «progetto sull'efficienza»<sup>322</sup> la competenza della Confederazione è stata estesa a gravi forme di criminalità transfrontaliera, in particolare alla criminalità organizzata, al riciclaggio di denaro e alla criminalità economica determinando in ultima analisi un ruolo guida della Confederazione nel perseguimento delle gravi e complesse forme di criminalità transfrontaliera<sup>323</sup>. Inoltre, in attuazione della Convenzione dell'ONU per la repressione del finanziamento del terrorismo, tale categoria di reati è stata assoggettata alla giurisdizione federale. Due importanti settori d'attività dell'Ufficio federale di polizia si fondano sull'articolo 123 capoversi 1 e 2 Cost.<sup>324</sup>: da un canto la polizia giudiziaria della Confederazione, che in caso di sospetto di reato prende le misure per perseguire e chiarire i reati fondandosi sulle regole previste dal Codice di procedura penale. Nello specifico si tratta di misure quali la raccolta di elementi di prova, la ricerca, le traduzioni dinanzi a

<sup>321</sup> RS 311.0

<sup>322</sup> Modifica del Codice penale svizzero del 22 dic. 1999, FF 1998 1095.

<sup>323</sup> A. Lobsiger, Grundaufgaben der Verwaltung, Polizei und Justiz sowie des zivilen Staatsschutzes, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, vol. III, Basilea 2008, n. 125.

<sup>324</sup> Anche il Cgcf (fiscaltà) e la Sic mil (giurisdizione militare) svolgono compiti di polizia giudiziaria, seppure in misura limitata.

un'autorità giudiziaria, le perquisizioni, gli arresti provvisori, ecc. – a condizione che si tratti di reati che, per loro natura, rientrano nella giurisdizione federale. Per essere in grado di svolgere i compiti di polizia giudiziaria anche quando si ha a che fare con persone con un'elevata predisposizione alla violenza, nel 2008 è stata istituita un'unità apposita che interviene in caso di situazioni ad alto rischio<sup>325</sup>. Nell'ottica costituzionale i compiti di polizia giudiziaria della Confederazione rientrano nelle competenze di perseguimento penale di quest'ultima e sono integralmente retti dall'articolo 123 capoverso 1 e 2 Cost.

### 3.2.3.4                      **Compiti di polizia criminale e di supporto**

Anche le attività di polizia criminale della Confederazione, svolte prima dell'apertura di procedimenti penali e volte a impedire o a individuare possibili reati, si fondano sull'articolo 123 capoversi 1 e 2 Cost. Da un canto si tratta di accertamenti preliminari in casi concreti rientranti nelle competenze di perseguimento penale della Confederazione, dall'altro di strategie tese a far luce su organizzazioni criminali, strutture, contatti, strumenti e modi di operare finalizzati a compiere reati nonché sui modi di agire dei gruppi criminali, di gestire i proventi di reato, ecc. prima che i reati siano manifesti<sup>326</sup>. La raccolta e l'impiego di tali informazioni rivestono particolare importanza soprattutto per individuare precocemente fenomeni criminali complessi e transnazionali. A tal fine la Confederazione gestisce tra l'altro servizi centrali e di coordinamento nei settori della criminalità organizzata, della tratta di esseri umani, della criminalità su Internet, degli stupefacenti, della non-proliferazione, ecc. Svolge inoltre numerosi compiti di coordinazione e di informazione a favore delle autorità svizzere ed estere. Uno dei compiti più importanti della polizia giudiziaria della Confederazione è tuttavia il supporto informativo delle autorità federali e cantonali. In tale contesto la Confederazione non funge soltanto da piattaforma per la trasmissione di informazioni rilevanti in materia di sicurezza, bensì gestisce pure autonomamente una serie di sistemi d'informazione di polizia.

L'incremento dei compiti di polizia della Confederazione e la crescente importanza delle attività svolte dalla Confederazione, soprattutto per quanto concerne lo scambio di informazioni a livello nazionale e internazionale, hanno determinato la richiesta – avanzata da più parti – di creare una competenza di polizia esplicita della Confederazione sancita nella Costituzione federale. I timori circa la costituzionalità sono formulati in modo piuttosto generico, ma evidenziano comunque un certo disagio nei confronti del fatto che un numero tanto elevato di compiti poggi su basi costituzionali piuttosto esigue. Mentre i compiti di polizia giudiziaria della Confederazione – come menzionato in precedenza – dispongono di una base costituzionale sufficientemente solida, l'ambito delle attività di polizia criminale necessita di un esame più approfondito.

Il lavoro di polizia criminale si svolge prima dell'apertura di procedimenti penali. Dal momento che non ci si può agganciare a un sospetto di reato entra in linea di conto soltanto un intervento fondato sul diritto di polizia (e non su base processuale penale). In mancanza di altre competenze in materia di polizia previste nella Costi-

<sup>325</sup> Gruppo d'intervento «Tigris», cfr. in merito n. 2.3.2.2.2.

<sup>326</sup> Cfr. in tale contesto il campo di applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite del 15 nov. 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale («Convenzione di Palermo»; RS 0.311.54).

tuzione federale, la Confederazione può emanare e attuare norme in materia di diritto di polizia soltanto a patto che si tratti di compiti così strettamente connessi con il perseguimento penale da poterli fondare sull'articolo 123 Cost. Come per l'ambito della polizia giudiziaria anche l'intervento della Confederazione nell'ambito della polizia criminale è vincolato alla condizione che si tratti di fattispecie che rientrano nella giurisdizione della Confederazione<sup>327</sup>. Tuttavia nella fase precoce delle inchieste di polizia criminale sovente non è facile determinare la competenza in materia di perseguimento penale poiché nella maggior parte dei casi soltanto nel corso delle indagini è possibile stabilire a quale tipologia di reato è attribuibile il comportamento sospetto e quali dimensioni può assumere il caso. In questo ambito, che precede il procedimento penale, è dunque sovente impossibile ripartire in modo inequivocabile le competenze, nel contempo però è proprio in questo stadio che le attività delle autorità specializzate della Confederazione, in particolare quelle degli uffici centrali connessi a livello nazionale e internazionale, rivestono particolare importanza. Nella pratica però il quadro normativo della Costituzione federale secondo cui occorre allacciarsi al criterio del singolo reato per determinare la competenza nell'ambito dell'attività di polizia criminale (art. 123 Cost.<sup>328</sup>), è difficilmente attuabile. Una base costituzionale sufficientemente precisa che consenta alla Confederazione di esercitare la sua funzione di autorità centrale, farebbe chiarezza in un settore periodicamente oggetto di critiche.

Quale esempio di una funzione di coordinamento della Confederazione che occorre rafforzare si può menzionare la lotta contro il traffico di migranti esercitato per mestiere. Tale reato viene commesso da gruppi di autori connessi a livello internazionale e residenti in Svizzera, i quali incaricano autori appartenenti a gradi gerarchici inferiori per il trasporto di migranti oltre il confine. Nonostante la struttura organizzativa molto capillare, tali gruppi di regola non adempiono le condizioni per rientrare nella fattispecie dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP, ossia la criminalità organizzata, motivo per cui il perseguimento penale spetta ai Cantoni. Il traffico di migranti rientra nell'articolo 116 della legge federale sugli stranieri<sup>329</sup> ed è dunque un elemento costitutivo del diritto penale accessorio. Ne consegue che a livello di Cantoni non sono i servizi di polizia criminale ad occuparsi di eventuali accertamenti riguardanti il traffico professionale di migranti, bensì i membri della polizia di sicurezza o le autorità amministrative competenti in materia di migrazione<sup>330</sup>. I Cantoni sono inoltre sovente del parere che questi gruppi di autori a rete rientrano nella fattispecie della criminalità organizzata e che, a ragione dei legami molto stretti a livello intercantonale e internazionale, un perseguimento penale federale abbia maggiori possibilità di successo. Fedpol interviene soltanto in caso di indizi che emergono

<sup>327</sup> In effetti l'art. 27 cpv. 2 CPP sancisce che in caso di reati commessi in tutto o in parte in più Cantoni o all'estero e per i quali non è ancora stato stabilito se il procedimento penale compete alla Confederazione o a un Cantone, le prime indagini possono essere svolte dalle autorità penali della Confederazione. Con questa disciplina si tiene conto della necessità di un intervento immediato e coordinato di un'autorità centrale. Si tratta in particolare di contrastare la scomparsa delle prove e di chiarire questioni di competenza rimaste aperte. Condizione per l'intervento delle autorità federali è però che il reato sia stato «commesso»; se tale criterio fa difetto non è possibile applicare l'art. 27 cpv. 2 CPP.

<sup>328</sup> L'art. 123 cpv. 2 Cost. va visto alla luce degli articoli 5a e 43a Cost.: la Confederazione interviene tenendo conto del principio di sussidiarietà e non può estendere oltremodo la competenza federale.

<sup>329</sup> LStr, RS **142.20**

<sup>330</sup> Soltanto il cantone di Zurigo ha trasferito il servizio che si occupa di reati in materia di legislazione degli stranieri dalla polizia di sicurezza alla polizia criminale.

nell'ambito dell'assistenza giudiziaria o della collaborazione internazionale di polizia in Svizzera. Ciò comporta sovente due tipi di problemi:

- mentre in Svizzera vengono appurate le competenze in materia di indagini con i Cantoni, all'estero sono già stati avviati interventi di polizia. Di regola, quindi le pertinenti indagini preliminari nel nostro Paese si limitano a rispondere in modo reattivo a questioni sollevate all'estero;
- gli accertamenti sono svolti dai membri della polizia di sicurezza o dalle autorità competenti in materia di migrazione. Così facendo non si sfruttano appieno le potenzialità della polizia criminale.

In ultima analisi in Svizzera si lotta contro il traffico professionale di esseri umani sottoponendo a interrogatori di routine autori di reato appartenenti ai livelli più bassi delle organizzazioni criminali e che sono stati fermati alla frontiera. In tale ambito mancano indagini preliminari attive di polizia criminale in collaborazione con l'estero nei confronti di gruppi di autori che tirano le fila di queste organizzazioni. Per le loro ripercussioni tali carenze nelle indagini vanno equiparate a un conflitto di competenze negativo tra Confederazione e Cantoni, che si spiega con la ripartizione dei compiti in materia di perseguimento penale riguardante questo tipo di criminalità. Una norma costituzionale sufficientemente precisa in materia di competenze di polizia criminale circa un sospetto di reato o prima dell'avvio di un procedimento penale consentirebbe di attribuire chiaramente anche in tale ambito le responsabilità sia in materia di individuazione precoce sia di avvio delle pertinenti indagini.

Considerato l'orientamento prevalentemente internazionale dei compiti di polizia criminale della Confederazione, in particolare nell'ambito dello scambio coordinato di informazioni (Interpol, Sirene, Schengen ecc.), ultimamente si è delineata la tendenza di fondare la legislazione in materia sulla competenza globale della Confederazione nell'ambito degli affari esteri (art. 54 cpv. 1 Cost.). Sia per l'avamprogetto della LSIS sia per quello della «legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia» il legislatore si è fondato anche sull'articolo 54 capoverso 1 Cost.<sup>331</sup>. Ciò non deve tuttavia far dimenticare che, seppure l'articolo 54 capoverso 1 Cost. riconosce alla Confederazione la facoltà di contrarre obblighi internazionali anche per oggetti che tangono competenze cantonali, l'attuazione dei trattati internazionali sottoscritti è retta dalla ripartizione dei compiti vigente a livello nazionale. In linea di principio dunque gli obblighi internazionali non fondano alcuna competenza della Confederazione<sup>332</sup>. Soltanto se i Cantoni non sono in grado o non vogliono adempiere gli obblighi internazionali sottoscritti dalla Confederazione Svizzera, quest'ultima può intervenire fondandosi sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. Tale competenza, che include anche il potere di legiferare, risulta dalla circostanza che, in ultima analisi, la responsabilità internazionale di rispettare tali obblighi è affidata alla Confederazione<sup>333</sup>. La competenza federale in materia ha tuttavia soltanto carattere sussidiario.

Se dunque l'articolo 54 capoverso 1 Cost. non può essere invocato come base costituzionale sulla quale fondare i compiti di polizia criminale della Confederazione, se neppure l'articolo 57 capoverso 2 Cost. conferisce alla Confederazione una competenza legislativa nel settore della sicurezza interna e se non si vuole oltremodo far

<sup>331</sup> Cfr. n. 2.2.5.

<sup>332</sup> Cfr. n. 2.2.4.1.1 e n. 2.2.4.3.

<sup>333</sup> Cfr. P. Mahon, in: *Petit Commentaire de la Constitution fédérale*, art. 54, n. marg. 7.

capo all'articolo 123 Cost., alla Confederazione non rimane molto margine di manovra.

Tale situazione può essere illustrata ricorrendo all'esempio della banca dati HOOGAN, un sistema d'informazione elettronico gestito dalla Confederazione nel quale vengono registrati i dati concernenti persone che si sono comportate in modo violento in occasione di manifestazioni sportive e che dunque costituiscono un fattore di rischio per la sicurezza<sup>334</sup>. La banca dati fornisce aiuto alle autorità (cantionali) nell'ambito dell'attuazione di misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Tali misure preventive sono volte a impedire mediante misure coercitive (misure di respingimento) la commissione di reati. Si tratta quindi unicamente di misure di polizia. Le pertinenti basi legali per tali misure sono sancite a livello di concordato<sup>335</sup>. Soltanto la gestione della banca dati HOOGAN – oltre al divieto di espatrio per tifosi violenti che si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. – rientra nella competenza della Confederazione. Il Consiglio federale e il Parlamento ritengono costituzionale questo modo di procedere poiché la gestione della banca dati HOOGAN è un compito rientrante nell'interesse di tutta la Svizzera per quanto concerne la sicurezza interna e che richiede un notevole sforzo di coordinamento<sup>336</sup>. La disposizione che disciplina la banca dati HOOGAN si fonda dunque sostanzialmente sull'articolo che sancisce il coordinamento nel settore della sicurezza interna. Tuttavia, nell'ottica costituzionale, se si negasse il carattere normativo all'articolo 57 capoverso 2 Cost., sarebbe piuttosto problematico attribuire tale compito alla Confederazione.

### 3.2.3.4.1 Banche dati di polizia

Lo stesso vale in parte anche per le altre banche dati di polizia gestite dalla Confederazione. Le basi legali dei numerosi sistemi d'informazione si fondano in gran parte sull'articolo 57 capoverso 2 Cost., poiché oltre a dati che presentano uno stretto legame con il diritto penale e il diritto di procedura penale, ne contengono pure molti altri esclusivamente di polizia<sup>337</sup> (dati concernenti l'individuazione tempestiva, dati in relazione all'identificazione di persone sconosciute e alla ricerca di persone disperse, dati per fermare una persona in vista dell'applicazione di una misura tutoria o una misura privativa della libertà a scopo d'assistenza ecc.). Se viene a mancare l'articolo 57 capoverso 2 Cost. in quanto norma di diritto costituzionale, la Confederazione perde la base costituzionale che fonda le sue competenze nell'ambito di

<sup>334</sup> Cfr. art. 24a LMSI.

<sup>335</sup> Le Camere federali hanno respinto l'opzione di una modifica costituzionale e dato la preferenza a una soluzione cantonale, cfr. n. 2.2.5.1.2.

<sup>336</sup> Cfr. in tale contesto anche la perizia dell'Ufficio federale di giustizia «Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen (BWIS I); verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes» dell'11 mar. 2005 (non pubblicata).

<sup>337</sup> Le basi giuridiche per i sistemi d'informazione di polizia della Confederazione sono praticamente tutte raccolte nella legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; RS 361) ad eccezione di quelle del Sistema d'informazione sulla tifoseria violenta (HOOGAN), del sistema d'informazione basato sui profili del DNA, del sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali (AFIS), del sistema informatizzato per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato nonché del sistema di trattamento dei dati per la lotta contro il riciclaggio di denaro e del sistema d'informazione elettronico in materia di armi denominato (ARMADA) come pure della banca dati in materia di esplosivi (BARBARA).

polizia almeno per quanto concerne la legittimazione per gestire le banche dati di polizia. La gestione di dette banche dati, sfruttate anche per adempiere compiti cantonali di polizia, cagiona alla Confederazione costi annui pari a svariati milioni di franchi (senza contare le spese per il personale e gli ulteriori sviluppi)<sup>338</sup>, che contribuiscono a svolgere segnatamente anche i compiti cantonali di polizia. I Cantoni versano soltanto un contributo annuo di circa 1 milione di franchi alle spese per il sistema di identificazione delle impronte digitali AFIS.

La ragione per cui si vuole gestire i sistemi d'informazione secondo criteri unitari e sicuri è palese: l'efficienza dei moderni sistemi d'informazione è in prevalenza determinata dalla possibilità di acquisire e gestire in modo centralizzato dati con caratteristiche per quanto possibile uniformi. Tuttavia la creazione e la gestione di una banca dati nazionale comporta un notevole onere generato dal coordinamento delle autorità; è dunque opportuno e ragionevole che la Confederazione si occupi della gestione delle banche dati di polizia anche se tali sistemi d'informazione sono primariamente pensati per sostenere i Cantoni nell'adempimento dei loro compiti. Siffatte considerazioni di carattere pratico non possono però far dimenticare che, nell'ottica costituzionale, la competenza della Confederazione non è esente da critiche e che la situazione giuridica richiede un adeguamento.

#### **3.2.3.4.2 Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOCI)**

La Confederazione ha iniziato a occuparsi non soltanto di compiti connessi con il supporto in materia d'informazione bensì anche di compiti di polizia che per loro natura rientrano nelle competenze dei Cantoni. Come illustrato in precedenza al numero 2.3.2.2.2, per lottare contro la criminalità su Internet la Confederazione gestisce il Servizio di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet SCOCI, che si occupa prevalentemente di questioni legate alla pedocriminalità e alla pornografia dura. Contrariamente a quanto può lasciar intendere il nome del servizio, la Confederazione non si limita a compiti di supporto e di coordinazione nella lotta agli abusi su Internet bensì effettua anche ricerche attive per individuare e contrastare i reati, svolge i primi accertamenti (ad es. localizzazione dell'autore) e trasmette le comunicazioni di sospetto alle competenti autorità preposte al perseguimento penale<sup>339</sup>.

Con l'abrogazione della legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM) e l'entrata in vigore il 1° gennaio 2011 del Codice di procedura penale, non è più possibile avviare indagini sotto copertura (di cui fanno anche parte le ricerche su Internet che prevedono la partecipazione sotto copertura alla comunicazione) se vengono effettuate prima dell'apertura di un procedimento penale né in virtù di tale legge, né in virtù del CPP, in quanto l'articolo 286 capoverso 1 lettera a CPP prevede che un'inchiesta mascherata può essere disposta solo se sussiste il sospetto che «sia stato commesso un reato». Tuttavia in numerosi casi, tra cui anche nella comunicazione in chat volta a impedire atti sessuali con minori, non vi è di regola un sospetto di reato all'inizio degli atti d'indagine sotto copertura. Le indagini preventive in incognito

<sup>338</sup> Si tratta delle seguenti banche dati: ARMADA, HOOGAN, JANUS, RIPOL, SIS, Suisse-PolIndex, AFIS, IPAS e CODIS.

<sup>339</sup> Cfr. l'accordo amministrativo del 19 dic. 2001 volto a coordinare la lotta contro la criminalità in rete stipulato tra il DFGP e la CDDGP.

vanno dunque disciplinate a livello cantonale<sup>340</sup>. Molti Cantoni, non disponendo delle pertinenti basi di diritto di polizia, hanno dovuto sospendere le inchieste sotto copertura in Internet e attendere la creazione delle necessarie basi legali. La Confederazione invece ha proseguito le sue attività dopo aver concluso un accordo con il Cantone di Svitto che dispone delle pertinenti basi legali (cantionali). La ricerca di contenuti punibili in Internet è dunque proseguita fondandosi sul diritto cantonale.

A prescindere dal fatto che il monitoraggio federale si sia svolto in base alla LFIM poi abrogata o sia proseguita applicando il diritto cantonale, alla Confederazione non è riconosciuta alcuna competenza che le consenta di prendere misure volte all'individuazione precoce da parte della polizia di reati nell'ambito della pedocriminalità e della pornografia dura. Una siffatta competenza le spetta soltanto se si tratta di individuare un reato rientrante nelle competenze di perseguimento penale della Confederazione; i reati menzionati però non ne fanno parte. Il Servizio di coordinazione SCOCI può quindi svolgere indagini solamente se si tratta di fattispecie rientranti nella giurisdizione federale.

### **3.2.3.5 Ulteriore modo di procedere in ordine alla legge sui compiti di polizia**

Attualmente i compiti generali in materia di polizia della Confederazione sono disseminati in numerosi atti legislativi, in particolare nella legge sulla coercizione di polizia, nella legge sugli Uffici centrali di polizia, nella legge sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, nella legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen, nella legge sui profili del DNA e nella legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione. Con un avamprogetto concernente una nuova legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia il Consiglio federale intende porre rimedio alla frammentazione, nell'ottica della sistematica del diritto, della legislazione federale in materia di polizia e riunire tutti questi compiti generali in un unico atto normativo. Il progetto di legge vuol far convergere in un'unica legge federale le fonti giuridiche che disciplinano i compiti generali in materia di polizia della Confederazione attribuiti a fedpol. La legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia lascerà immutati i diversi compiti già ora retti dalla Costituzione federale e regolati in leggi speciali sulle dogane, la navigazione aerea e l'esercito. Tale impostazione ha in parte sollevato critiche in sede di consultazione<sup>341</sup>.

Oltre agli adeguamenti formali che s'impongono con il raggruppamento delle diverse basi legali esistenti, l'avamprogetto comprende anche nuovi disciplinamenti che completano in modo puntuale il diritto federale in materia di polizia sinora vigente. Verranno in particolare sanciti in modo esplicito a livello di legge con la dovuta determinatezza e incisività i compiti di polizia criminale inclusa l'elaborazione delle informazioni volta al coordinamento, all'analisi e all'investigazione e una nuove forme d'indagine come l'osservazione in ambito di polizia nonché l'impiego di persone come fonti d'informazione. Inoltre si disciplineranno dettaglia-

<sup>340</sup> Alla stessa stregua il rapporto della Commissione degli affari giuridici del 12 mag. 2011 sull'iniziativa parlamentare «Precisazione del campo d'applicazione delle disposizioni concernenti l'inchiesta mascherata» (08.458 n).

<sup>341</sup> [www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2011/2011-03-30/vn-bericht\\_PoLAG\\_i.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2011/2011-03-30/vn-bericht_PoLAG_i.pdf)

tamente i principi della cooperazione di polizia con autorità nazionali ed estere come pure le misure di polizia previste dalla LCoe.

Quanto proposto nell'avamprogetto per concretare e precisare il diritto in materia di polizia della Confederazione è in sintonia con gli obiettivi del presente rapporto. Come illustrato in precedenza, i miglioramenti in materia di diritto di polizia di natura generale evocati nell'ambito di questo rapporto riguardano soltanto aspetti di diritto costituzionale; a livello di legge dunque non s'impone alcuna modifica. La creazione preliminare di una base costituzionale esplicita per i compiti di polizia criminale e di sicurezza della Confederazione non è tuttavia un presupposto imprescindibile per l'adozione della legge sui compiti di polizia tanto più che il contenuto normativo della legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia, incluse le previste innovazioni, non va molto oltre allo *statu quo* che si registra nel diritto di polizia della Confederazione. Ciò dicasi anche nel caso in cui si dovessero includere ulteriori compiti di polizia della Confederazione regolati sinora in leggi speciali riguardanti l'ambito doganale, militare e dei trasporti<sup>342</sup>.

### **3.2.3.6 Conclusione**

Visto quanto precede si raccomanda di sancire nel diritto positivo a livello di Costituzione federale le competenze intrinseche della Confederazione risultanti dal suo mandato di protezione. Resta da chiarire in quale misura la Costituzione federale debba conferire esplicitamente alla Confederazione facoltà di adottare le misure necessarie per proteggere i suoi organi, le sue autorità e le sue istituzioni contro minacce e pericoli.

Inoltre sarà opportuno creare una base costituzionale esplicita che tenga conto dei numerosi compiti di polizia criminale della Confederazione, in aumento a causa delle crescenti connessioni internazionali, in particolare a livello delle autorità centrali nonché dei restanti compiti di sostegno della Confederazione.

Tali norme costituzionali esplicite non sono tuttavia giuridicamente indispensabili per il prosieguo dei lavori sospesi concernenti l'elaborazione del progetto e del messaggio concernente la legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia; essi possono dunque essere portati avanti indipendentemente dai progressi nell'ambito dell'attuazione delle misure suggerite nel presente rapporto poiché concernono le competenze costituzionali in oggetto.

Infine è opportuno precisare le misure legali della Confederazione volte a sostenere i Cantoni nell'adempimento degli obblighi di protezione che incombono alla Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico e ciò segnatamente nei casi in cui ci si devono attendere ripercussioni sulle relazioni esterne.

<sup>342</sup> Cfr. a tal proposito il n. 3.2.2.4, ultimo paragrafo.

## 3.2.4 Navigazione aerea: Tiger e Fox

### 3.2.4.1 Introduzione

Gli impieghi di sicurezza nell'aviazione civile, denominate «Tiger» e «Fox», consistono nella presenza di guardie di sicurezza a bordo degli aeromobili svizzeri (i cosiddetti *air marshal*, operazione Tiger) e in determinati aeroporti all'estero (i cosiddetti *ground marshal*, operazione Fox), per prevenire atti illeciti che potrebbero mettere a repentaglio la sicurezza degli aerei. I loro compiti e la loro istruzione differiscono: gli accompagnatori di volo armati a bordo degli aeromobili svizzeri hanno il compito di sorvegliare il comportamento dei passeggeri e impediscono atti illeciti che potrebbero mettere a repentaglio la sicurezza dell'aereo. A terra invece, ossia negli aeroporti, il personale di controllo non armato vigila sul rispetto e l'attuazione delle misure di sicurezza in determinati aerodromi esteri o attuano a loro volta tali misure. Attualmente la presenza di tali guardie di sicurezza negli aeroporti esteri non è oggetto di alcun accordo internazionale con gli Stati sul cui suolo si trovano gli aerodromi in questione. Sinora tale carenza di accordi con gli Stati interessati è stata giustificata con l'argomento che i *ground marshal* non effettuano atti ufficiali su suolo straniero limitandosi a fungere da osservatori.

Gli impieghi «Tiger» e «Fox» si fondano unicamente su disposizioni di diritto nazionale ossia sull'articolo 12 capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948<sup>343</sup> sulla navigazione aerea (LNA) nonché sugli articoli 122a-122o dell'ordinanza sulla navigazione aerea (ONA)<sup>344</sup>.

Le guardie di sicurezza che partecipano agli impieghi «Tiger» e «Fox» sono reclutate principalmente tra i membri dei corpi di polizia cantonale e cittadina, ma anche tra i membri del Cgcf e, dal 2002, tra i membri della Sic mil (art. 122e cpv. 3 ONA). L'impiego dei membri della Sic mil per le operazioni «Tiger» e «Fox» si fonda su svariate decisioni che il Consiglio federale ha preso nel tempo ed è stato approvato dall'Assemblea federale<sup>345</sup>. La collaborazione tra i Cantoni e la Confederazione per quanto concerne l'impiego dei membri dei corpi di polizia cantonale o comunale per le operazioni «Tiger» e «Fox» è regolata da una convenzione del 12 dicembre 2005 nel settore degli addetti alla sicurezza del traffico aereo conclusa tra la CDDGP e la Confederazione Svizzera (rappresentata dal DFGP). Nella convenzione, i Cantoni si impegnano a mettere ogni anno a disposizione della Confederazione un determinato effettivo minimo di agenti provenienti dai corpi di polizia cantonali e comunali. La Confederazione si assume i costi degli stipendi e le spese degli addetti alla sicurezza.

<sup>343</sup> RS 748.0

<sup>344</sup> RS 748.01

<sup>345</sup> Cfr. *in primis* la decisione del 21 giu. 2001 del capo dello Stato maggiore generale che autorizza l'impiego dei membri dell'allora Corpo delle guardie delle fortificazioni (dal 1° gen. 2004: Sicurezza militare) in appoggio al Servizio federale di sicurezza (DFGP) e del DATEC per le operazioni «Tiger» e «Fox»; cfr. inoltre la decisione del Consiglio federale del 24 mar. 2004 (nel quadro del rapporto USIS-IV) di prorogare l'impiego sussidiario dell'esercito nel settore della sicurezza del traffico aereo con personale militare professionista; anche la CCDGP ha approvato la proroga di tale impiego; cfr. infine il decreto federale del 26 mag. 2004 che consentiva al capo dell'esercito di mettere a disposizione 90 militari al massimo per la sicurezza nel traffico aereo come pure il decreto federale del 5 ott. 2004 concernente l'impiego dell'esercito a favore delle misure di sicurezza nel traffico aereo che approvava l'impiego dell'esercito fino alla fine del 2007, FF 2004 4879; cfr. infine il decreto federale del 30 mag. 2007 concernente l'impiego in appoggio dell'esercito e il decreto federale del 19 dic. 2007 concernente l'impiego dell'esercito a favore delle misure di sicurezza nel traffico aereo, FF 2008 133.

Ciò nonostante, si constata ancora una sottodotazione di circa 20 persone. Tale carenza dovrà essere ancora colmata con agenti del Cgcf e della Sic mil. Dal 1° gennaio 2008, sono al massimo 20 gli specialisti della Sic mil impiegati in servizio d'appoggio alle operazioni «Tiger» e «Fox» (cfr. pure n. 3.2.1.2.3). Attualmente è all'esame l'opportunità di prorogare tale impiego dell'esercito per il servizio d'appoggio oltre il 31 dicembre 2012. Le modalità future degli impieghi «Tiger» e «Fox» sono ancora oggetto di discussioni tra le autorità interessate circa le competenze e il finanziamento. Uno degli scenari presi in considerazione prevede di ricorrere con maggiore frequenza ai membri del Cgcf.

A livello di Confederazione, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) e fedpol si suddividono l'organizzazione degli impieghi «Tiger» e «Fox». L'UFAC esercita l'alta vigilanza sull'impiego delle guardie di sicurezza; assicura il finanziamento delle spese per le prestazioni fornite dai membri dei corpi di polizia cantonale e cittadina (art. 122e cpv. 4 e 122n ONA). Fedpol è invece competente per l'impiego delle guardie di sicurezza; determina per il tramite del Servizio federale di sicurezza e d'intesa con l'UFAC, il luogo, la data e il genere dell'impiego in base all'analisi dei rischi e delle minacce (art. 122h ONA). Fedpol si occupa della formazione delle guardie di sicurezza (art. 122g ONA) e provvede all'equipaggiamento necessario (art. 122i ONA). Inoltre fedpol, in collaborazione con l'UFAC, redige le direttive sui compiti delle guardie di sicurezza e regola i loro diritti e i loro obblighi (art. 122f ONA).

Secondo l'articolo 21 capoverso 1<sup>bis</sup> LNA e 122c capoverso 2<sup>bis</sup> ONA, le guardie di sicurezza a bordo degli aeromobili possono ricorrere alla coercizione e a misure di polizia. Le modalità sono disciplinate dalla legge sulla coercizione<sup>346</sup> (LCoe). Per quanto concerne invece le guardie di sicurezza che operano negli aeroporti, il carattere del loro impiego non esige il porto d'armi o l'uso della coercizione.

Durante la formazione e l'impiego le guardie di sicurezza rimangono assoggettate alle prescrizioni di servizio e disciplinari del loro datore di lavoro (art. 122j cpv. 1 ONA). Nell'adempiere i loro compiti sottostanno al potere d'impartire istruzioni di fedpol (art. 122j cpv. 2 ONA) e a bordo degli aeromobili sottostanno all'autorità del comandante di bordo (art. 122j cpv. 3 ONA).

### **3.2.4.2 Valutazione**

Secondo l'articolo 87 Cost., la legislazione sull'aviazione compete alla Confederazione. Alla Confederazione è conferita una competenza generale grazie alla quale può disciplinare tutti gli ambiti che riguardano la sicurezza, l'offerta e l'infrastruttura in materia di trasporto aereo<sup>347</sup>. Sinora si riteneva che tale competenza federale includesse anche il controllo di sicurezza dei passeggeri al momento dell'imbarco su un volo e la protezione contro atti illeciti commessi a bordo di un aeromobile svizzero nel traffico aereo commerciale internazionale nell'ambito degli impieghi «Tiger» e «Fox». Fondandosi su tale base, la Confederazione ha emanato una regolamentazione che consentisse l'istituzione, l'organizzazione e l'attività delle guardie di sicurezza (cfr. n. 3.2.4.1).

<sup>346</sup> RS 364

<sup>347</sup> Cfr. anche DTF 122 I 70 consid. 2b e 3a.

Dal punto di vista costituzionale gli impieghi «Tiger» e «Fox» sollevano un certo numero di quesiti poiché si è confrontati con una situazione nella quale una competenza federale in un ambito specifico (navigazione aerea) si scontra con una competenza generale cantonale (competenza in materia di polizia). È pertanto difficile stabilire ove corre il confine tra le due competenze. In questi casi occorre far capo ai principi generali stabiliti dagli articoli 5a e 43a Cost., in particolare il principio della sussidiarietà, interpretando l'articolo 87 Cost. in tal senso.

Se si riconoscesse che l'articolo 87 Cost. consente alla Confederazione di disciplinare la polizia di sicurezza a bordo degli aeromobili, quest'ultima potrebbe decidere di assumersi direttamente il compito di attuare il diritto federale oppure attribuirlo integralmente o in parte ai Cantoni. Per garantire la sicurezza nel trasporto aereo, la Confederazione potrebbe dunque scegliere se eseguire tale compito ricorrendo a personale (civile) della Confederazione o a personale di un'impresa di sicurezza privata. Nel caso di specie, la Confederazione ha optato, d'intesa con la CDDGP, di conferire l'adempimento di tale compito principalmente ai corpi di polizia cantonali e comunali. Questo modo di procedere è conforme alla Costituzione federale.

Qualora si intendesse chiarire definitivamente la questione dell'interpretazione da dare all'articolo 87 Cost., si potrebbe completare tale disposizione precisando che la Confederazione è competente anche per disciplinare la sicurezza a bordo degli aeromobili.

Il ricorso a membri della Sic mil nel quadro del servizio in appoggio per gli impieghi «Tiger» e «Fox» pone problemi specifici. Si veda a tale proposito quanto illustrato nei numeri 3.2.1.2.3–3.2.1.4.

La regolamentazione del dispositivo «Tiger» e «Fox» solleva questioni circa il rispetto del principio della legalità.

Ci si può ad esempio chiedere se la decisione di ricorrere ai membri dei corpi di polizia cantonali e comunali per gli impieghi «Tiger» e «Fox» non andava presa dal legislatore federale anziché, nello specifico, dal Consiglio federale nell'ambito dell'ONA. In linea di principio, infatti, la suddivisione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni va disciplinata almeno a livello di legge in senso formale. L'ONA tuttavia non obbliga i Cantoni a mettere a disposizione personale per gli impieghi «Tiger» e «Fox». Da parte dei Cantoni tale disponibilità è frutto invece di una decisione volontaria nell'ambito della convenzione conclusa tra CDDGP e Confederazione. In tale ambito specifico, una base legale formale non è necessaria se la Confederazione rinuncia a imporre un obbligo ai Cantoni.

Ci si può anche chiedere se non converrebbe disciplinare il finanziamento dei costi occasionati dall'impiego delle guardie di sicurezza provenienti dai corpi di polizia cantonali e comunali assicurato dalla Confederazione in una legge piuttosto che in un'ordinanza, come avviene attualmente. Infatti, in virtù del principio della legalità, che si applica anche al versamento delle prestazioni, il pagamento delle indennità ai Cantoni necessita in linea di principio di una base legale formale. La creazione di tale base legale formale potrebbe venir presa in considerazione, ad esempio, modificando la LNA.

Da notare inoltre che l'impiego della coercizione da parte delle guardie di sicurezza, per il quale è indispensabile una base legale formale, è disciplinato a livello di legge.

Per quanto concerne il tenore della regolamentazione si constata un certo accavallamento delle competenze in materia di rapporti di subordinazione poiché le guardie di sicurezza sottostanno sia all'autorità di fedpol sia a quella del comandante dell'aeromobile, pur rimanendo assoggettate alle prescrizioni di servizio e disciplinari del loro datore di lavoro. Nella prassi, tuttavia, tale situazione non pare occasionare problemi tanto che a prima vista non sembra necessario modificare questo regime.

Inoltre, nel contesto degli impieghi «Fox», la presenza delle guardie di sicurezza svizzere in certi aeroporti esteri solleva qualche interrogativo per quanto concerne la conformità al diritto poiché tali impieghi non sono oggetto di un accordo con gli Stati interessati. Infatti, in generale, l'invio di personale in uno Stato terzo che adempie compiti ufficiali deve essere oggetto di un accordo con quest'ultimo. I *ground marshal* distaccati nell'ambito degli impieghi «Fox» adempiono queste condizioni. La circostanza che non siano armati o non procedano direttamente al controllo dei bagagli non modifica tale situazione. La semplice supervisione dei compiti svolti dai servizi di sicurezza dell'aeroporto costituisce già di per sé un atto ufficiale. Non vi è dunque da escludere che gli impieghi di questo tipo non dispongano, attualmente, di una base legale sufficiente. Quest'ultime andranno all'occorrenza create per consentire al Consiglio federale di concludere i pertinenti accordi internazionali.

### **3.2.4.3 Conclusione**

Per consentire alla Confederazione di garantire la sicurezza a bordo degli aeromobili non è necessario procedere a una modifica costituzionale. Conformemente a quanto illustrato nel numero 3.2.1.4 si potrebbe eventualmente fare eccezione per la partecipazione dei membri della Sic mil.

Inoltre, in occasione della prossima revisione della LNA sarebbe opportuno creare una base legale che consenta alla Confederazione di finanziare la partecipazione dei Cantoni agli impieghi di sicurezza nel trasporto aereo.

Al di là di questo aspetto specifico che concerne i rapporti tra Cantoni e Confederazione, sarebbe auspicabile uniformare il finanziamento degli impieghi «Tiger» e «Fox» anche per quanto riguarda la ripartizione delle spese a carico dei pertinenti servizi della Confederazione.

Occorrerà inoltre esaminare in modo approfondito la questione delle basi giuridiche su cui poggiano gli impieghi «Fox», in particolare la necessità di concludere con gli Stati esteri interessati accordi che disciplinino la presenza di *ground marshal* svizzeri.

### **3.2.5 Protezione dello Stato**

La protezione dello Stato si fonda sulla competenza costituzionale non scritta della Confederazione di salvaguardare la sicurezza interna ed esterna. Si tratta di una competenza intrinseca della Confederazione a cui spetta adottare, sia all'interno sia verso l'esterno, le misure necessarie alla propria protezione nonché a quella delle sue istituzioni e dei suoi organi. Anche la dottrina riconosce che le competenze

intrinseche della Confederazione rivestono un'importanza che va ben oltre la protezione dello Stato. Ciò consente alla Confederazione di agire nell'ambito della sicurezza senza una base costituzionale esplicita nella misura in cui si tratti di respingere minacce all'esistenza stessa dello Stato.

Quanto illustrato in precedenza per la competenza intrinseca della Confederazione in materia di polizia di sicurezza<sup>348</sup> si applica anche all'attività della Confederazione nell'ambito della protezione dello Stato: senza una base costituzionale esplicita molti aspetti delle competenze federali nell'ambito della protezione dello Stato, come ad esempio la portata e l'estensione, restano incerti. In che misura la competenza legislativa della Confederazione nell'ambito della protezione dello Stato è di carattere esclusivo? Vi è spazio per una legislazione cantonale in materia? Alla Confederazione spettano specifici compiti di coordinamento in questo ambito? Quali minacce sono rilevanti ai fini della protezione dello Stato e vanno iscritte nella pertinente legislazione federale? È corretto che l'attività di protezione dello Stato svolta dalla Confederazione riguardi unicamente le minacce imminenti che interessano il territorio, la popolazione e l'ordinamento sociale e politico oppure deve estendersi anche alla prevenzione di minacce che si ripercuotono indirettamente sul funzionamento dello Stato indebolendo, ad esempio, la sua economia? Una base costituzionale esplicita e univoca che metta in evidenza la portata e i limiti di tale competenza federale eliminerebbe le incertezze esistenti creando la trasparenza e la chiarezza indispensabili in questo ambito molto importante che incide sui diritti fondamentali.

Oltre a questa problematica di natura costituzionale, è emerso anche un altro problema in relazione con le attività di protezione dello Stato della Confederazione e dei Cantoni. In seguito al caso relativo al trattamento dei dati di persone di origine curda e turkmena, eletti quali deputati in Gran Consiglio del Cantone di Basilea Città dopo essere già stati registrati in precedenza nel sistema per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato ISIS, si è trattato di sapere se la clausola di consenso del SIC prevista a livello d'ordinanza si applichi anche alla trasmissione di informazioni in materia di protezione dello Stato all'autorità parlamentare cantonale che si occupa dell'alta vigilanza nel caso in cui le informazioni siano state raccolte dall'autorità cantonale di protezione dello Stato. Della questione non si è soltanto occupato il Cantone di Basilea Città e la DelCG in qualità di autorità parlamentare di alta vigilanza della Confederazione; il fatto che, ad esempio, anche il Cantone di Berna ha recentemente commissionato un parere giuridico<sup>349</sup> su questioni molto simili, documenta la necessità di chiarimento in materia. Il pertinente contesto riguarda un problema particolare nell'ambito della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, ossia come gestire la questione della vigilanza – nel caso specifico l'attività di protezione dello Stato dei Cantoni – nei casi in cui l'esecuzione di un compito federale è stato (parzialmente) delegato ai Cantoni.<sup>350</sup>

Nel quadro della sua ampia competenza legislativa la Confederazione ha attribuito ai Cantoni compiti sul piano dell'amministrazione e dell'esecuzione relativi alla protezione dello Stato. In questo ambito l'articolo 6 capoverso 3 LMSI prevede espressamente che le persone incaricate dai Cantoni dell'adempimento dei compiti secon-

<sup>348</sup> Cfr. n. 3.2.3.1.

<sup>349</sup> M. Müller/C. Jenni, «Kantonale Aufsicht über die Staatsschutzfähigkeit», parere giuridico all'attenzione della Commissione di vigilanza del Gran Consiglio del Cantone di Berna del 28 mar. 2011.

<sup>350</sup> Per la struttura della vigilanza sull'attività di protezione dello Stato cfr. n. 2.3.2.1.3.

do la LMSI sottostanno al diritto cantonale che regge la funzione di servizio e all'autorità cantonale di sorveglianza. I collaboratori cantonali soggiacciono dunque al controllo amministrativo dell'ufficio loro gerarchicamente preposto. Secondo l'articolo 26 capoverso 3 LMSI, il Consiglio federale fissa le esigenze minime del controllo nei Cantoni. Anche la vigilanza sulla protezione dei dati è un compito attribuito ai Cantoni; è ben vero che per i Cantoni il diritto federale sulla protezione dei dati è dichiarato direttamente applicabile; per contro, sono fatti esplicitamente salvi i diritti di sorveglianza previsti dal diritto cantonale (art. 16 cpv. 3 LMSI). L'alta vigilanza parlamentare dei Cantoni non viene menzionata nella legislazione federale in materia di protezione dello Stato. Come già illustrato in precedenza, al momento attuale le opinioni divergono sulla questione se l'articolo 25 LMSI disciplini esaustivamente il controllo parlamentare oppure se in tale ambito sia fatta salva l'applicabilità del pertinente diritto cantonale<sup>351</sup>. Nel caso specifico costituisce un punto controverso l'articolo 35a O-SIC, che limita i diritti di vigilanza cantonali dato che il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) deve consentire espressamente la consultazione da parte dell'autorità cantonale di vigilanza dei dati trattati dai Cantoni su mandato della Confederazione. La critica è rivolta contro la limitazione della consultazione in quanto tale poiché ostacola o impedisce l'esercizio dei compiti di vigilanza e contro il fatto che nel diritto federale mancano le basi legali formali sulle quali fondare la clausola di consenso di cui si tratta.

In effetti, le disposizioni della LMSI a tale proposito sono poco chiare. L'articolo 17 capoverso 1 LMSI sancisce che il Consiglio federale determina per ordinanza i destinatari con funzioni pubbliche residenti in Svizzera ai quali il SIC è autorizzato nel singolo caso a comunicare i dati. L'articolo 17 capoverso 6 LMSI stabilisce inoltre che gli organi di sicurezza dei Cantoni possono comunicare i dati che hanno ricevuto dalla Confederazione soltanto ad altri servizi cantonali e unicamente nel rispetto dei principi emanati dal Consiglio federale. Non è chiaro se l'articolo 17 capoverso 1 LMSI possa effettivamente applicarsi al presente caso dato che al centro della riflessione vi è la trasmissione dei dati da parte di un'autorità cantonale di sicurezza dello Stato (e non da parte del SIC). Infatti, ricorrendo all'interpretazione letterale dell'articolo 17 capoverso 1 LMSI, una comunicazione di dati cantonali da parte delle autorità cantonali non richiederebbe il consenso del SIC. Analizzando più a fondo le disposizioni della LMSI<sup>352</sup> si palesa tuttavia la chiara volontà del legislatore di affidare la responsabilità dei dati, ossia la facoltà di disporre di tutte le informazioni raccolte nell'ambito dell'attività di protezione dello Stato, incluse quelle raccolte dai Cantoni, alla Confederazione. Nel pertinente messaggio<sup>353</sup> si afferma: «La Confederazione tratta tutte le informazioni sulle perturbazioni in materia di sicurezza interna e su presumibili pericoli incombenti. Il trattamento avviene quindi, centralizzato per tutta la Svizzera, in un sistema d'informazione. La ricerca attiva d'informazioni sul territorio cantonale resta, di norma, incombenza delle competenti autorità cantonali.». Se invece si fa capo all'interpretazione teleologica, che dà valore allo scopo e all'impostazione generale, e a quella sistematica si giunge alla conclusione che la competenza normativa della Confederazione sancita dall'arti-

<sup>351</sup> Cfr. n. 2.3.2.1.3.

<sup>352</sup> Cfr. art. 2 cpv. 1, art. 2 cpv. 4 lett. b e art. 16 cpv. 1 LMSI.

<sup>353</sup> Messaggio del 7 mar. 1994 concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e sull'iniziativa «S.o.S. – per una Svizzera senza polizia ficcanteso», FF 1994 II 1004 segg.

colo 17 capoverso 1 LMSI per la comunicazione di dati personali include pure la trasmissione di informazioni da parte delle autorità cantonali in materia di protezione dello Stato alle rispettive autorità di vigilanza cantonali. Detto altrimenti, le restrizioni previste per il SIC in materia di trasmissione di dati concernenti attività informative vanno applicate anche alle autorità cantonali alle quali sono stati conferiti compiti in materia di protezione dello Stato. Sintetizzando, si può dunque affermare che la LMSI rappresenta una base legale sufficiente per l'articolo 35a O-SIC. Inoltre l'articolo 17 capoverso 6 LMSI costituisce una base legale formale per la restrizione alla comunicazione dei dati da parte delle autorità di sicurezza cantonali per quanto concerne i dati raccolti dalla Confederazione.

Scopo della restrizione operata dall'articolo 35a O-SIC nel diritto di consultazione dei dati della Confederazione da parte delle autorità di vigilanza cantonali è garantire gli interessi essenziali della Confederazione (art. 35a cpv. 4 N-O-SIC); la norma d'esecuzione serve in particolare a garantire la segretezza (protezione delle informazioni) e a proteggere le fonti (aspetto molto importante nel settore dei servizi d'informazione). Sovente, inoltre, alcuni Cantoni si occupano soltanto di un aspetto parziale di un'operazione concernente la protezione dello Stato. Per tale motivo l'autorità cantonale di vigilanza non sempre è in grado di valutare la rilevanza dell'insieme dell'operazione consultando i dati trattati nel Cantone. A livello federale tale compito spetta all'autorità di vigilanza della Confederazione (in particolare alla Delegazione delle Commissioni della gestione e alla Vigilanza sulle attività informative del DDPS). Vi sono buoni motivi per limitare la consultazione dei dati e la comunicazione degli stessi alle autorità cantonali di vigilanza. D'altro canto, talune autorità cantonali di vigilanza rilevano che l'adempimento dei loro compiti risulta notevolmente ostacolato se l'autorità cantonale di vigilanza per ogni consultazione dei dati deve dapprima inoltrare una domanda motivata al SIC con riferimento a temi, eventi, organizzazioni o persone (art. 35a cpv. 3 O-SIC) e attendere in seguito la decisione del SIC o, in caso di controversie, la decisione dell'istanza superiore<sup>354</sup>, prima di poter proseguire la sua attività di controllo. La O-SIC sottoposta a revisione definisce in modo particolareggiato i compiti dell'autorità cantonale di vigilanza e obbliga in tale contesto il SIC a fornire regolarmente determinati dati.<sup>355</sup> Considerato che il dibattito sul tema è proseguito anche dopo la chiara definizione delle attività cantonali di vigilanza nell'O-SIC, è opportuno che la nuova legislazione sul servizio informazioni civile della Confederazione, attualmente in fase di elaborazione, sancisca a livello di legge chiare regole sulle competenze di vigilanza di Confederazione e Cantoni nell'ambito della protezione dello Stato.

### 3.2.5.1 Conclusioni

Per la competenza della Confederazione nel settore della protezione dello Stato, che attualmente si fonda sul diritto costituzionale non scritto, si raccomanda di istituire una base nella Costituzione federale che definisca chiaramente la portata e la rilevanza di tale competenza federale.

<sup>354</sup> Secondo l'art. 35a cpv. 3 O-SIC in caso di controversie decide il DDPS.

<sup>355</sup> Cfr. in merito l'art. 35 cpv. 3 O-SIC.

Inoltre nell'ambito della futura legge sul servizio delle attività informative è opportuno disciplinare esplicitamente le competenze della Confederazione e dei Cantoni in materia di vigilanza sulle attività correlate alla protezione dello Stato.

### **3.2.6 Delega di compiti di sicurezza a privati**

#### **3.2.6.1 Delega di compiti pubblici di sicurezza**

Come illustrato in precedenza,<sup>356</sup> sia la Confederazione sia i Cantoni possono ricorrere a privati per l'adempimento di compiti di sicurezza che spettano allo Stato. L'articolo 178 capoverso 3 Cost. prevede esplicitamente che a livello federale i compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale.<sup>357</sup> In Svizzera il trasferimento di compiti di sicurezza a privati è oggetto di discussione soprattutto quando si tratta di garantire la sicurezza in spazi semipubblici (p. es. all'interno di stadi gestiti da privati). Il tema ricorre in occasione di importanti eventi sportivi come partite di calcio o di disco su ghiaccio. Nell'ambito di tali manifestazioni si verificano sovente seri problemi legati alla sicurezza. Si tratta dunque di sapere se e in quale misura è possibile delegare compiti a società di sicurezza private.

Per quanto concerne la delega a servizi privati di compiti di polizia, l'articolo 178 capoverso 3 Cost. stabilisce che essa deve essere sancita esplicitamente in una legge formale. Lo stesso dicasi per i Cantoni che possono affidare compiti di sicurezza statali a privati soltanto se vi è una base legale.<sup>358</sup> Inoltre la delega di compiti dello Stato deve rispondere a finalità di interesse pubblico e osservare il principio della proporzionalità. L'interesse pubblico a delegare compiti nei settori della polizia e della sicurezza risiede generalmente nella prevenzione di minacce o nella garanzia della sicurezza che le forze di polizia per motivi di scarsità di risorse – soprattutto in occasione di grandi eventi come le partite di calcio – non possono garantire integralmente. Per quanto riguarda la proporzionalità occorre rilevare che, rispetto ad altri settori, quello della sicurezza o della polizia solleva questioni particolarmente delicate. Per la delega di tali compiti spettanti allo Stato occorre prevedere esigenze molto rigorose quando si tratta di impiegare direttamente la coercizione che va a tangere i diritti fondamentali. Se infine i compiti di polizia vengono delegati a società di sicurezza private, secondo l'articolo 35 capoverso 2 Cost. queste ultime sono tenute a rispettare i diritti fondamentali.

Sebbene la Costituzione federale non preveda pertinenti restrizioni, la dottrina è del parere che vi sia un nucleo centrale di compiti amministrativi indelegabili. In tale contesto vanno menzionati ad esempio la difesa nazionale militare, la salvaguardia della pace interna o il perseguimento penale in senso stretto<sup>359</sup>. I compiti di sicu-

<sup>356</sup> Cfr. n. 2.3.4.2.

<sup>357</sup> Cfr. in merito G. Biaggini, in: St. Galler Kommentar ad art. 178 Cost., 2<sup>a</sup> ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2008, n. marg. 26 seg.

<sup>358</sup> Cfr. in merito n. 2.3.4.2.

<sup>359</sup> Cfr. in merito il rapporto del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, FF 2006 587 614; G. Biaggini, St. Galler Kommentar ad art. 178 Cost., 2<sup>a</sup> ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2008, n. marg. 28; W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytenbach, «Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben», in: ZSR 126/2007 I, pag. 74.

rezza che ci interessano nel presente contesto non fanno parte di questo nucleo centrale, si tratta piuttosto di attività di polizia che, in linea di principio, possono essere delegate. Occorre tuttavia sottolineare che, quando si è in presenza di importanti ingerenze nei diritti fondamentali, la delega di compiti di polizia si scontra con limiti molto rigorosi. Massicce ingerenze nei diritti fondamentali non richiedono dunque soltanto una base legale formale sufficientemente precisa bensì dovrebbero anche rimanere nell'ambito delle competenze di polizia non delegate.

### 3.2.6.2 Trasferimento di compiti privati di sicurezza

Nell'ambito della sicurezza di grandi eventi sportivi anche i privati – in concreto i gestori degli stadi – devono assumersi compiti di sicurezza<sup>360</sup>, che a loro volta delegano a privati (società di sicurezza private). Come ogni proprietario o detentore, anche il gestore dello stadio è titolare del diritto sul domicilio, ossia può disporre indisturbato dell'abitazione esercitandovi il proprio libero arbitrio<sup>361</sup>. Ne risulta anche la libertà di determinare chi può trattenersi nei locali. Il padrone di casa può limitare l'accesso per determinati motivi o a determinate persone (p. es. rifiuto della conclusione del contratto a ragione di un divieto di accedere allo stadio, divieto concreto di accesso o allontanamento di un visitatore per determinati motivi). Inoltre il diritto di godere del proprio domicilio consente al proprietario o al detentore di respingere in modo adeguato turbamenti ingiustificati come imbrattamenti o danni alle cose. Oltre al diritto sul domicilio, ai gestori di stadi spettano, come a qualsiasi altra persona, il diritto di farsi ragione da sé e i diritti inerenti all'autodifesa previsti dal diritto penale (stato di necessità, legittima difesa o assistenza necessaria e aiuto alla legittima difesa).<sup>362</sup> I limiti del diritto sul domicilio non sono sempre chiaramente definiti. In linea di principio, tuttavia, nell'ambito della sicurezza tale diritto concerne aspetti elementari come la protezione degli oggetti o i controlli all'ingresso.

Nell'ambito di un mandato di diritto privato, l'esercizio del diritto di godere del proprio domicilio può essere trasferito dal titolare a un'altra persona o a società di sicurezza private. Anche al personale privato addetto alla sicurezza operante su mandato di un gestore di stadio spettano il diritto di farsi ragione da sé e i diritti inerenti all'autodifesa previsti dal diritto penale. In ogni caso però le società di sicurezza private possono esercitare compiti di ordine pubblico e di sicurezza nell'ambito di un rapporto di mandato con il gestore dello stadio entro i limiti del diritto sul domicilio<sup>363</sup>.

<sup>360</sup> Cfr. in merito n. 3.2.7.3.1.

<sup>361</sup> Cfr. in merito DTF **103** IV 162.

<sup>362</sup> L'esercizio di tali diritti di difesa è ammesso soltanto entro limiti molto rigorosi (requisito della proporzionalità) e circoscritto ad attacchi veri e propri o a situazioni di pericolo straordinarie e imprevedibili.

<sup>363</sup> Cfr. in merito FF **2006** 587 seg.; W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: ZSR 126/2007 I, pag. 35; M. Mohler, Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien, in: Sicherheit und Recht 2/ 2010, pag. 72 segg.

### 3.2.6.3

### Conclusione

I privati possono esercitare compiti di sicurezza sia per lo Stato sia per un mandante privato. Se si tratta di compiti di sicurezza delegati dalla polizia a privati, è necessario che la pertinente delega poggi su una base legale formale, risponda all'interesse pubblico e rispetti il principio della proporzionalità. Per quanto concerne la delega di compiti di sicurezza e i diritti fondamentali protetti, le società di sicurezza private, che svolgono compiti di sicurezza per lo Stato, nell'esercizio delle loro attività sono tenute a rispettare i diritti fondamentali. Inoltre le misure di sicurezza che implicano importanti ingerenze nei diritti fondamentali restano di competenza della polizia e non vengono delegati.

Di conseguenza i compiti di sicurezza che un gestore di stadio affida a società di sicurezza private coinvolgono piuttosto aspetti elementari della sicurezza. Tra le misure specifiche che concernono il diritto sul domicilio e che possono essere prese dalle società di sicurezza private vanno in particolare menzionate le ronde di pattugliamento, il servizio in occasione di manifestazioni, la consulenza in materia di sicurezza e la scorta a favore di un privato. Inoltre le società di sicurezza private possono effettuare controlli all'ingresso (come ad esempio il controllo dei biglietti d'entrata e degli effetti personali, il controllo visivo o il rapido tastamento che non implichi le parti intime degli spettatori) nonché installare e gestire gli impianti di allarme.

### 3.2.7

### Violenza in occasione di manifestazioni sportive

#### 3.2.7.1

#### Situazione attuale

Il fenomeno della violenza in occasione delle manifestazioni sportive (principalmente partite di calcio e di disco su ghiaccio della massima lega) è in costante aumento. Inoltre, i disordini diventano sempre più violenti. A conferma di ciò va menzionata l'interruzione avvenuta il 2 ottobre 2011 della partita di calcio tra il FC Zurigo e il Grasshoppers. La gravità di tale fenomeno in occasione delle manifestazioni sportive sia dal profilo quantitativo che qualitativo non è sfuggita ai nostri parlamentari che regolarmente depositano mozioni e postulati sul tema in questione chiedendo l'intervento della Confederazione e l'approvazione di misure più incisive<sup>364</sup>.

I disordini sfociano in scontri violenti tra tifosi, in veri e propri assalti alle forze dell'ordine nonché in danneggiamenti. Sovente, inoltre, si recano allo stadio persone che portano con sé oggetti pericolosi come oggetti pirotecnici, mettendo così in pericolo un elevato numero di persone. Lo scopo dei controlli all'ingresso è perquisire le persone con oggetti pericolosi o che già nei pressi dell'entrata dello stadio si

<sup>364</sup> Postulato Hochreutener del 29 set. 2011 (11.3958) «Combattere i tumulti»; postulato Segmüller del 28.09.2011 (11.3872) «Misure contro la tifoseria violenta e i disordini nello sport»; postulato Glanzmann del 28.09.2011 (11.3875) «Manifestazioni sportive e violenza»; postulato Glanzmann del 28.09.2011 (11.3874) «Cartellino giallo e rosso contro la violenza degli hooligans»; mozione Roux del 16.06.2011 (11.3645) «Procedura di comparizione immediata per tifosi violenti e i delinquenti»; mozione Glanzmann del 12.04.2011 (11.3333) «Violenza in occasione di manifestazioni sportive»; alla stessa stregua mozione Kurt del 18.06.2010 (10.3614) «Certezza giuridica nei casi di introduzione nascosta di oggetti pirotecnici negli stadi».

fanno notare per il loro comportano e, all'occorrenza, vietare loro l'accesso allo stadio. Questo tipo di controlli svolti all'entrata possono limitarsi alla verifica degli effetti personali, ma includere anche un tasteramento superficiale dei visitatori che, se del caso, può comportare anche la perquisizione nelle parti intime. In tale contesto occorre determinare chi – il gestore dello stadio o la polizia – sia competente per quale tipo di controllo all'entrata<sup>365</sup>. Per stabilirlo occorre anzitutto approfondire la classificazione dello stadio come spazio semipubblico<sup>366</sup>. Detto spazio è una zona classificata come privata ma accessibile al pubblico nel quadro della sua destinazione<sup>367</sup>. Tale classificazione implica che in materia di aspetti elementari della sicurezza la competenza è del gestore dello stadio. Poiché l'accesso a uno stadio comporta un grande concorso di pubblico, la sua sicurezza implica tuttavia anche un notevole interesse pubblico. Più folto è il pubblico tanto più elevato è il potenziale di rischio insito in una manifestazione e di conseguenza anche l'interesse pubblico in materia di sicurezza in occasione di un grande evento come una partita di calcio o di disco su ghiaccio. L'interesse pubblico in relazione alla sicurezza costituisce l'elemento essenziale per l'intervento della polizia ma giustifica nel contempo anche un pertinente obbligo di agire<sup>368</sup>.

### 3.2.7.2                    **Legislazione attuale**

È evidente che la situazione circa la violenza in occasione di manifestazioni sportive deve cambiare. Tuttavia occorre chiedersi se tale cambiamento deve essere il risultato di misure federali o cantonali.

Attualmente per prevenire la violenza in occasione di manifestazioni sportive si fa capo essenzialmente al Concordato del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive che prevede, in particolare, la possibilità di ordinare determinate misure preventive (interdizione d'accesso a un'area, obbligo di presentarsi alla polizia, fermo preventivo di polizia) nei confronti delle persone che hanno commesso atti violenti<sup>369</sup>. In questo ambito specifico l'intervento della Confederazione si limita principalmente a due misure ossia la gestione della banca dati HOOGAN e il divieto di recarsi in un Paese determinato (cfr. art. 24a e 24c LMSI).

La Confederazione, in base alle sue competenze attuali in settori che interessano alcuni aspetti del problema della violenza in occasione di manifestazioni sportive (p. es. la legge federale sugli esplosivi<sup>370</sup> o il Codice penale<sup>371</sup>), potrebbe emanare ulteriori prescrizioni. Tuttavia l'emanazione sul piano federale di misure specifiche per lottare contro i disordini in occasione di manifestazioni sportive richiede la creazione di un nuovo disposto costituzionale che conferisca alla Confederazione

<sup>365</sup> Cfr. in merito n. 3.2.7.3.

<sup>366</sup> Cfr. n. 2.3.3.

<sup>367</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, FF **2006** 587, pag. 612; W. Kälin/ A. Lienhard/ J. Wytenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: ZSR 126/ 2007 I, pag. 35.

<sup>368</sup> Cfr. M. Mohler, Sicherheitsbezogene Zutrittskontrollen zu Stadien, in: Sicherheit und Recht 2/ 2010, pag 74.

<sup>369</sup> [www.ccdjp.ch/images/upload/071115%20Konordat%20Gewalt%20bei%20Sportveranstaltungen%20i.pdf](http://www.ccdjp.ch/images/upload/071115%20Konordat%20Gewalt%20bei%20Sportveranstaltungen%20i.pdf)

<sup>370</sup> RS **941.41**, LEspl

<sup>371</sup> RS **311**, CP

competenze più estese nell'ambito della sicurezza interna. Il nuovo disposto potrebbe essere inserito in coda alle disposizioni relative alla sicurezza (cfr. art. 57–61 Cost.). Tuttavia, nella misura in cui il nuovo disposto costituzionale si limitasse all'emanazione di prescrizioni necessarie alla prevenzione della violenza e alla gestione di situazioni di pericolo in occasione di manifestazioni sportive, come già previsto dal Consiglio federale nel suo messaggio<sup>372</sup>, sarebbe più opportuno integrare l'articolo 68 Cost. sullo sport con una nuova disposizione. Il Consiglio federale sarà chiamato a esprimersi nuovamente sul medesimo tema nell'ambito del rapporto in esecuzione del postulato Glanzmann<sup>373</sup>.

Sul piano cantonale, poco dopo la riunione dei rappresentanti dello Stato svoltasi il 19 agosto 2011 a Zugo, è stato deciso di inasprire il Concordato del 15 novembre 2007. La revisione di quest'ultimo prevede in particolare la possibilità per le autorità competenti di disporre in certi casi direttamente l'obbligo di presentarsi alla polizia e di procedere alle perquisizioni (delegando a determinate condizioni tale compito a società private di sicurezza<sup>374</sup>) degli spettatori per individuare materiale vietato, in particolare oggetti pirotecnici. È pure prevista l'introduzione dell'obbligo di autorizzazione per tutti gli incontri di calcio e di disco su ghiaccio della massima lega e, all'occorrenza, anche delle categorie inferiori nonché di altri sport e sono aumentata la durata dell'interdizione di accesso a un'area e il perimetro di quest'ultima<sup>375</sup>.

### **3.2.7.3                    Compiti di sicurezza privati e statali                                   negli spazi semipubblici**

#### **3.2.7.3.1                Compiti di sicurezza del gestore dello stadio**

Dato che lo stadio è classificato come zona privata, il gestore privato dello stadio non soltanto può esercitare i diritti che discendono dal diritto sul domicilio bensì, entro determinati limiti, è anche tenuto ad assumersi la responsabilità dello svolgimento corretto delle manifestazioni e dunque degli aspetti elementari della sicurezza. Un'organizzazione o un'esecuzione lacunosa di un evento può, a certe condizioni, fondare la responsabilità civile dell'organizzatore e l'obbligo di risarcire eventuali danni<sup>376</sup>. La perquisizione degli spazi che costituiscono parte integrante dello stadio prima delle partite per cercarvi oggetti pericolosi nascosti potrebbe, ad esempio, far parte degli obblighi spettanti ai gestori degli stadi. Tra i principali compiti di sicurezza del gestore dello stadio risultanti dal diritto sul domicilio occorre menzionare la protezione di oggetti e i controlli all'ingresso.

L'accesso degli spettatori allo stadio si fonda su una prestazione contrattuale di diritto privato (acquisto di un biglietto d'entrata) fornita dal gestore allo spettatore. Lo spettatore accetta le misure di sicurezza come il controllo delle borse, la confisca di oggetti potenzialmente pericolosi, le perquisizioni superficiali attraverso i vestiti

<sup>372</sup> Cfr. messaggio del 29 ago. 2007 concernente un disposto costituzionale sulla lotta contro atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive (tifoseria violenta) nonché una modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), FF **2007** 5875 6119.

<sup>373</sup> 11.3875 Po. Glanzmann « Manifestazioni sportive e violenza ».

<sup>374</sup> Cfr. in merito n. 3.2.7.3.

<sup>375</sup> Progetto consultabile sul sito della CCDGP ([www.kkjpd.ch](http://www.kkjpd.ch)).

<sup>376</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale del 2 dic. 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, FF **2006** 587 612.

(cosiddetto «frisking») ecc., tramite un consenso contrattuale. Affinché un tale consenso sia effettivo e lo spettatore sia in grado di darlo liberamente, senza subire pressioni, occorre esporre i fatti sui quali si basa l'intervento. Per principio il consenso andrebbe ottenuto prima di procedere in tal senso<sup>377</sup>.

### 3.2.7.3.2                    **Compiti di sicurezza della polizia**

Come già illustrato in precedenza<sup>378</sup>, il controllo degli spettatori che assistono a importanti manifestazioni per individuare oggetti pericolosi costituisce una tipica misura preventiva di polizia volta a evitare possibili pericoli futuri<sup>379</sup>. La delimitazione tra sfera di competenza della polizia e prevenzione dei rischi da parte del privato in occasione di un'importante manifestazione sportiva dipende essenzialmente dal potenziale di conflitto insito in quest'ultima.<sup>380</sup> Quanto più grande è il pericolo previsto, tanto maggiore appare la necessità che sia la polizia ad assumersi la responsabilità per salvaguardare la sicurezza. Anche il criterio della gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali può costituire un indizio per determinare se i controlli all'ingresso siano compito della polizia. Le perquisizioni effettuate dopo aver fatto spogliare la persona e specialmente quelle che coinvolgono le parti intime costituiscono una grave ingerenza sia nell'integrità fisica della persona (art. 10 cpv. 2 Cost.) sia nella sfera privata (art. 13 cpv. 1 Cost.). Nel caso di una visita vera e propria degli organi genitali e della parte anale si tratta indubbiamente di un'ingerenza molto pesante<sup>381</sup>. Detti controlli non soltanto richiedono una base legale formale sufficientemente precisa, ma devono anche rimanere di competenza della polizia e dunque non venir delegate alle società di sicurezza private. Infine, i controlli devono svolgersi in locali separati, al riparo da sguardi di terzi, ed essere effettuati da persone del medesimo sesso<sup>382</sup>.

Nella prassi è comunque importante che le competenze in materia di compiti di sicurezza della polizia e dei titolari del diritto di godere del proprio domicilio siano delimitate in modo tale da evitare che ambedue svolgano contemporaneamente i medesimi compiti.

Il grafico in allegato illustra chi effettua quali controlli all'ingresso e su quali basi legali.

<sup>377</sup> Cfr. art. 28 cpv. 2 CC; in merito A. Meili, in: Basler Kommentar ad art. 28 CC, n. marg. 45 segg.

<sup>378</sup> Cfr. in merito n. 3.2.7.1.

<sup>379</sup> Cfr. tra gli altri U. Häfelin/G. Müller/F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5<sup>a</sup> ed., Zurigo/Basilea Ginevra 2006, n. marg. 2478.

<sup>380</sup> W. Kälin/A. Lienhard/J. Wytenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: ZSR 126/2007 I, pag. 36.

<sup>381</sup> Secondo il Tribunale federale (DTF 109 Ia 159), al fine di tutelare la salute dell'interessato questo tipo di visite va effettuato da persone appositamente formate, ossia da medici o da personale medico specializzato.

<sup>382</sup> Cfr. in merito DTF 109 Ia 159.

### **3.2.7.4 Conclusione**

L'opzione di estendere le competenze della Confederazione nell'ambito della lotta contro la violenza in occasione delle manifestazioni sportive, tenendo conto segnatamente della legislazione federale e cantonale vigente e delle soluzioni attualmente allo studio, come l'introduzione di un nuovo sistema di controllo da utilizzare all'ingresso degli stadi sportivi<sup>383</sup>, non risulta appropriata. Se l'inasprimento del Concordato – attualmente in fase di consultazione presso le cerchie interessate – dovesse venir accettato dai Cantoni, una nuova competenza federale si rivelerebbe addirittura superflua. In ogni caso, in base alle conoscenze attuali, non si intravede quali altre misure legislative più efficaci di quelle già proposte con la revisione del Concordato la Confederazione potrebbe adottare. Il tema verrà tuttavia nuovamente approfondito nel rapporto che andrà allestito in adempimento del postulato Glanzmann. In tale contesto andranno in particolare valutate le esperienze raccolte nel frattempo con il Concordato sottoposto a revisione e i relativi risultati andranno integrati nel rapporto.

## **4 Prospettive per una ridefinizione delle competenze nell'ambito della sicurezza**

### **4.1 Introduzione**

L'analisi approfondita effettuata nei numeri 2 e 3 ha messo in luce una serie di problemi concernenti la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nonché l'adempimento dei compiti nell'ambito della sicurezza. Le lacune non hanno la stessa gravità: da un canto si riscontrano carenze di secondaria importanza, dall'altro però si tratta anche di problematiche che richiedono un aggiornamento normativo. Tale aggiornamento richiede adeguamenti sul piano delle leggi e, in alcuni punti, persino sul piano della Costituzione federale.

Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza che riveste una collaborazione corretta ed efficiente tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della sicurezza. È dunque disposto a procedere ai chiarimenti giuridici e ai cambiamenti volti a ottimizzare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Qui di seguito il Consiglio federale prende posizione sui punti focali e abbozza – ove necessario – proposte di soluzione.

Come già menzionato in precedenza, le proposte di soluzione necessitano in parte di adeguamenti sul piano costituzionale e/o legislativo. Ove si constati la necessità di intervenire a livello di legge, determinando ripercussioni sui progetti legislativi in corso (p. es. legge sui compiti di polizia, legge militare, legge sul servizio delle attività informative), si integreranno le conclusioni che seguono nei pertinenti progetti. Il Consiglio federale si occuperà di conferire i relativi mandati. Si rinuncia tuttavia di proposito a proporre formulazioni concrete per le modifiche della Costituzione federale e delle leggi poiché sarebbe del tutto prematuro. Nel capitolo che segue sono illustrati tuttavia gli atti legislativi che occorre modificare e le modifiche che vanno intraprese per colmare le lacune constatate.

<sup>383</sup> [www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/medieninformationen/2011/2011-10-31.html](http://www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/it/home/dokumentation/medieninformationen/2011/2011-10-31.html)

*Tesi 1*

Per l'adempimento dei compiti attribuiti allo Stato in materia di sicurezza è opportuno mettere a disposizione sufficienti risorse.

Garantire la sicurezza fa parte dei compiti centrali dello Stato; l'articolo 57 capoverso 1 Cost. conferisce tale compito alla Confederazione e ai Cantoni. La formulazione vincolante dell'articolo 57 capoverso 1 Cost. evidenzia che si tratta di un mandato. Ambedue i livelli dello Stato sono dunque chiamati a fare il necessario nell'ambito delle loro attività legislative e amministrative. Il pertinente obbligo risulta dall'effetto normativo dei diritti fondamentali: gli organi dello Stato sono tenuti a garantire una tutela efficace che consenta ai cittadini di esercitare effettivamente i loro diritti fondamentali. L'obbligo di provvedere al mantenimento dell'ordine e alla sicurezza è inscindibilmente connesso alla disponibilità di sufficienti risorse statali per adempiere i compiti attribuiti. È possibile dar seguito a questo principio costituzionale soltanto se il competente livello dello Stato istituisce sul piano finanziario e del personale le condizioni che consentono un adempimento corretto e tempestivo dei compiti rilevanti ai fini della sicurezza. Non è dunque difficile riconoscere che l'evoluzione attualmente in atto, ossia di trasferire sempre più compiti dai Cantoni alla Confederazione, va anche ascritta al fatto che molti di loro non dispongono di risorse sufficienti per il settore della sicurezza. La priorità va dunque data all'impiego di sufficienti mezzi finanziari da parte dei Cantoni affinché nell'ambito della loro autonomia organizzativa (art. 47 cpv. 2 Cost.) istituiscano le necessarie strutture che consentano l'adempimento dei loro compiti rilevanti ai fini della sicurezza.

**Conclusioni:**

La Rete integrata Svizzera per la sicurezza è volta a sviluppare e approfondire, a tutti i livelli dello Stato, la cooperazione tra i vari attori con compiti di sicurezza. È opportuno che la Confederazione e i Cantoni affrontino regolarmente la questione delle risorse all'interno di questa piattaforma e tengano debitamente conto dei rispettivi bisogni per garantire sufficienti risorse statali nel settore della sicurezza.

*Tesi 2*

In linea di principio il trasferimento a privati di compiti attribuiti allo Stato nell'ambito della sicurezza è possibile; vi è tuttavia un gruppo di compiti rilevanti ai fini della sicurezza che non può o non dovrebbe essere delegato.

La garanzia della sicurezza costituisce un compito pubblico che spetta alle autorità federali e cantonali competenti in materia. L'articolo 178 capoverso 3 Cost. prevede esplicitamente che compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'Amministrazione federale. Il monopolio statale dell'uso della forza tuttavia non consente allo Stato di rinunciare completamente al suo obbligo elementare, che lo legittima,

di disciplinare e controllare l'uso della forza in ambito privato e pubblico, di garantire la sicurezza pubblica e di lasciare tale ambito alle società di sicurezza private. La delega di compiti di sicurezza a privati da parte della Confederazione o dei Cantoni va dunque sempre attentamente esaminata. Questa delega si giustifica anzitutto se si tratta di compiti senza aspetti problematici e che comportano soltanto ingerenze di poco conto nei diritti fondamentali. Tanto più pericoloso è un compito e grave la relativa ingerenza nei diritti fondamentali, maggiore è l'esigenza di far svolgere i compiti di protezione alle autorità di sicurezza dello Stato. In tale contesto non ci si riferisce soltanto all'impiego effettivo bensì anche al rischio che la situazione possa eventualmente degenerare. Anche altri aspetti come gli standard di qualità della prestazione, dipendente essenzialmente dalla formazione del fornitore della prestazione, la sicurezza di approvvigionamento e le carenze del diritto interno (assenza della via legale) possono opporsi a una delega di compiti di sicurezza a privati.

### **Conclusionione:**

Nel delegare compiti di sicurezza a privati è opportuno dar prova di moderazione.

#### *Tesi 3*

È opportuno che la Confederazione crei le condizioni necessarie affinché possa assicurare l'adozione delle misure di sicurezza risultanti da obblighi internazionali della Svizzera nonché il sostegno necessario ai Cantoni in tale ambito.

È opportuno che la Confederazione disponga di mezzi sufficienti per ovviare a eventuali lacune di un Cantone – indipendentemente dai rispettivi motivi – quando si tratta di adempiere gli obblighi internazionali della Svizzera che coinvolgono la responsabilità internazionale della Confederazione e che possono compromettere le relazioni internazionali. In caso di lacune e incidenti la Confederazione non può prevalersi dell'omissione da parte del Cantone di adottare le misure adeguate in virtù della legislazione nazionale.

### **Conclusionione:**

Occorre esaminare la possibilità di precisare le misure di sostegno ai Cantoni da parte della Confederazione nell'ambito dell'attuazione degli obblighi internazionali della Svizzera in materia di sicurezza interna qualora questi impegni implicassero ripercussioni sulle relazioni con l'estero. In questo contesto la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni in materia di sicurezza interna deve restare immutata.

#### *Tesi 4*

Gli impieghi sussidiari dell'esercito in vista dell'adempimento di compiti nel settore della sicurezza interna in occasione di eventi o manifestazioni, sono opportuni se le forze di polizia disponibili non sono in grado di fare fronte a tali manifestazioni, nemmeno se sono pianificabili.

Da un punto di vista economico è poco ragionevole che le forze di polizia cantonali costituiscano riserve permanenti per impieghi pianificabili come importanti manifestazioni sportive internazionali, incontri internazionali al vertice previsti da tempo nonché per la protezione di persone ed edifici di cui la Confederazione deve garantire la sicurezza in virtù di obblighi di diritto internazionale pubblico. Nel contempo né la Costituzione federale né la legge militare prevedono che l'esercito funga da riserva per gli organici (insufficienti) delle forze di polizia. Di principio rientra nelle competenze dei Cantoni garantire la sicurezza interna. Per tale motivo gli impieghi sussidiari dell'esercito in appoggio alle autorità civili, se prolungati o ripetuti, non devono annullare o svuotare della sua sostanza la responsabilità dei Cantoni nel settore della sicurezza interna.

### **Conclusioni:**

Occorre esaminare una modifica della LM al fine di fondare su basi legali più solide gli impieghi sussidiari dell'esercito nel settore del servizio d'appoggio. In tale contesto andrebbe pure precisato meglio il concetto di «situazione straordinaria». Una tale precisazione si rende ancor più necessaria se s'intende ampliare, oltre la prassi applicata finora, la possibilità di ricorrere agli impieghi sussidiari dell'esercito in servizio d'appoggio.

#### *Tesi 5*

Nonostante la collaborazione intercantonale, un corpo di polizia cantonale può trovarsi nell'impossibilità di far fronte a determinati eventi senza l'appoggio e le prestazioni dell'esercito.

Quale variante parziale alla tesi 4 occorre esaminare se in certi casi non sia opportuno istituire un nuovo compito di sostegno della Confederazione che potrebbe entrare in linea di conto a prescindere dal principio di sussidiarietà, ad esempio per far fronte a sovraccarichi straordinari, per proteggere le ambasciate estere in Svizzera e in caso di appoggio tecnico da parte dell'esercito.

In linea di principio l'esercito va impiegato se occorre far fronte a un sovraccarico delle autorità civili e nella misura in cui motivi di economicità lo richiedono assolutamente.

Fornire supporto tecnico alle autorità civili con mezzi di sorveglianza aerotrasportati, mezzi di trasporto aereo, veicoli e materiale speciali dell'esercito è opportuno se economicamente risulta più razionale far acquisire e gestire da un servizio tali mezzi. Siffatto supporto deve essere fornito con regolarità.

Per gli impieghi temporanei delle autorità civili deve anche essere possibile utilizzare materiale dell'esercito a patto che tale impiego non pregiudichi la capacità funzionale della Confederazione in caso di crisi. Ove necessario dal profilo tecnico, l'esercito mette pure a disposizione gli equipaggi o le squadre operative. Così facendo è possibile fornire appoggio ai Cantoni per l'espletamento dei loro compiti nel settore della sicurezza interna, senza che l'esercito debba assumere veri e propri compiti di polizia di sicurezza.

Attualmente tali prestazioni sono disciplinate nella LSIM, nell'OIMC, nell'OIPU nonché nell'ordinanza concernente la consegna di materiale tecnico e di veicoli speciali del servizio di sicurezza dell'esercito a terzi. Tali basi normative per il sostegno tecnico delle autorità civili da parte dell'esercito si potrebbero riunire in un atto normativo.

La quinta tesi richiede da un canto un'interpretazione restrittiva del principio di sussidiarietà per i casi d'applicazione rimanenti del servizio d'appoggio, dall'altro una riformulazione del mandato dell'esercito.

### **Conclusionione:**

È opportuno esaminare se non sia il caso di istituire un nuovo compito di sostegno della Confederazione per detti casi. L'istituzione di quest'ultimo richiederebbe una modifica della LM nonché eventualmente dell'articolo 58 Cost. Va pure approfondito se occorra o no riunire in un atto normativo le basi legali dell'appoggio tecnico fornito alle autorità civili da parte dell'esercito.

#### *Tesi 6*

Gli impieghi sussidiari dell'esercito in appoggio alle autorità civili in particolare se di breve durata o ricorrenti, non devono pregiudicare la capacità dell'esercito di adempiere compiti di difesa specifici.

I servizi d'appoggio di breve durata o permanenti dell'esercito potrebbero pregiudicare la capacità di quest'ultimo di adempiere gli altri compiti affidatigli. L'esercito è tenuto a compiere interventi nell'ambito di azioni di promozione della pace e a mettere a disposizione le necessarie risorse per la difesa. In tale ambito spetta al Consiglio federale determinare il quadro e le priorità.

### **Conclusionione:**

Le risorse dell'esercito vanno impiegate in modo tale da consentirgli di continuare ad adempiere i suoi compiti di difesa anche nel caso di un'estensione dei compiti di appoggio.

#### *Tesi 7*

I compiti delle formazioni di professionisti dell'esercito (attualmente Sic mil)<sup>384</sup> che svolgono compiti di polizia di sicurezza si situano nel quadro dei compiti dell'esercito e rimangono entro i limiti del mandato costituzionale di quest'ultimo.

In linea di principio le formazioni di professionisti dell'esercito che svolgono compiti di polizia di sicurezza possono fornire servizio d'appoggio ad altri servizi federali soltanto facendo capo alle proprie risorse. Se invece dovessero intervenire a favore di altri servizi federali per compiti che vanno oltre il servizio d'appoggio (segnatamente per compiti a favore del SIC), occorre modificare la LM.

<sup>384</sup> Attualmente l'ambito della Sic mil è in fase di riorganizzazione.

### **Conclusione:**

Se si vuole consentire alle formazioni di professionisti dell'esercito che svolgono compiti di polizia di sicurezza di intervenire a favore di altri servizi federali civili prestando servizi che vanno oltre quello d'appoggio, occorre modificare la LM.

#### *Tesi 8*

Le competenze esecutive in virtù del diritto federale dovrebbero essere rette dalla legge e non da accordi conclusi tra i Cantoni e l'AFD.

Attualmente numerosi atti normativi diversi da quelli in materia doganale prevedono, per i compiti di polizia importanti, competenze esecutive a favore dei Cantoni. Nella prassi tuttavia i Cantoni rinunciano sovente a tali competenze risultanti dal diritto federale per affidarne l'esecuzione all'AFD che, in linea di principio, dispone già di competenze di controllo in virtù del diritto federale. La rinuncia a tali compiti non costituisce un problema dal punto di vista costituzionale. A una tale situazione giuridica però fa difetto la trasparenza e non consente di avere una visione d'insieme dei compiti affidati all'AFD; come tale è dunque insoddisfacente. Vista la situazione, il Consiglio federale ha già riconosciuto, nel suo parere del 26 gennaio 2011 concernente il rapporto del 12 ottobre 2010 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati relativo alla valutazione dell'Amministrazione federale delle dogane, che le competenze dell'AFD in materia di polizia di sicurezza andrebbero disciplinate in modo più dettagliato a livello di legge tenendo conto del principio di sussidiarietà conformemente all'articolo 5a Cost.

### **Conclusione:**

Per gli ambiti e i compiti in cui i Cantoni delegano sistematicamente le loro competenze esecutive all'AFD mediante accordi sarebbe opportuno completare la legislazione federale con le competenze di polizia di sicurezza affidate all'AFD e adeguare di conseguenza l'articolo 96 LD.

#### *Tesi 9*

È opportuno che la legge sulle dogane sancisca esplicitamente la competenza del DFF o dell'AFD di stipulare accordi con i Cantoni. La conclusione di tali accordi non può fondarsi direttamente e soltanto sull'articolo 44 Cost.

L'AFD ha stipulato tutta una serie di accordi con i Cantoni di confine ma anche con quelli che non hanno confini esterni. Dato che l'articolo 97 capoverso 2 LD prevede soltanto una competenza di concludere accordi con i Cantoni di confine, gli altri accordi attualmente si fondano direttamente sull'articolo 44 Cost. La legge sulle dogane dovrebbe peraltro precisare che i Cantoni possono delegare soltanto le competenze attribuite loro dalla legislazione federale nei settori in cui la Confederazione dispone di una competenza legislativa.

**Conclusione:**

L'articolo 97 LD va completato in modo da consentire all'AFD di stipulare accordi con tutti i Cantoni. In tale contesto occorrerà precisare la disposizione in modo da circoscrivere il quadro delle competenze delegabili.

*Tesi 10*

La competenza che consente alla Confederazione di applicare misure di polizia di sicurezza per la protezione degli organi e delle istituzioni federali va fondata su una base costituzionale esplicita. Alla stessa stregua anche l'attività di protezione dello Stato deve poggiare su una norma costituzionale esplicita.

Nella Costituzione federale non vi è alcuna disposizione che conferisce alla Confederazione una competenza nell'ambito della protezione dello Stato né tanto meno una disposizione esplicita che le consenta di applicare misure di polizia di sicurezza per proteggere le sue autorità e istituzioni. Sia la prassi sia la dottrina ritengono consolidato che la Confederazione, fondandosi sulle sue competenze intrinseche, possa applicare misure per prevenire le minacce; sussistono tuttavia incertezze per quanto riguarda la portata, l'estensione e i limiti delle competenze implicite della Confederazione.

**Conclusione:**

È opportuno creare una base legale esplicita nella Costituzione federale che fondi e precisi il mandato di protezione e le competenze della Confederazione risultanti dalla sua competenza intrinseca.

*Tesi 11*

La futura legislazione in materia di protezione dello Stato deve fare chiarezza sulle responsabilità e competenze per quanto concerne l'esecuzione di tale compito e le competenze di vigilanza. Se la nuova legge assegna obblighi di vigilanza alle autorità cantonali, la legislazione federale deve consentire alle pertinenti autorità di adempiere i loro compiti in modo tempestivo ed esaustivo.

Secondo il diritto vigente le autorità cantonali di vigilanza possono prendere visione dei dati trattati dai Cantoni su mandato della Confederazione soltanto se il SIC lo consente espressamente. Talune autorità cantonali di vigilanza obiettano che tale clausola di consenso complicherebbe l'attività di controllo. Per ora l'assetto futuro sia delle responsabilità sia delle competenze nell'ambito della protezione dello Stato resta da definire. Tuttavia se anche nella nuova legislazione in materia di protezione dello Stato i Cantoni dovessero continuare a trattare dati su mandato della Confederazione e a esercitare la funzione di vigilanza, gli organi di vigilanza cantonali andranno disciplinati in modo chiaro e preciso nella futura legge sul servizio delle attività informative.

## **Conclusione:**

Le responsabilità di Confederazione e Cantoni concernenti l'esecuzione delle attività di protezione dello Stato andranno chiaramente disciplinate nell'ambito dei lavori relativi a una nuova legge sul servizio delle attività informative attualmente in corso. Ciò dicasi anche per il settore della vigilanza: se in futuro i Cantoni svolgeranno funzioni di vigilanza occorrerà consentire loro di esercitare i pertinenti diritti di informazione e di controllo affinché siano in grado di adempiere in modo efficiente e corretto i compiti di vigilanza.

### *Tesi 12*

Prima dell'apertura di un procedimento penale, l'attribuzione delle competenze costituzionali della Confederazione e dei Cantoni non può fondarsi sul sospetto di reato. A questo stadio la Confederazione deve poter intervenire, all'occorrenza, anche in presenza di fatti che non rientrano nella sua giurisdizione.

L'articolo 123 capoverso 1 Cost. offre una base costituzionale comparativamente esigua per i compiti di polizia giudiziaria, molto complessi, della Confederazione. Secondo il diritto vigente la Confederazione può svolgere compiti di polizia giudiziaria nell'ambito del perseguimento penale soltanto nei limiti delle sue competenze. Nella prassi più recente il legislatore federale si è dunque in gran parte fondato sull'articolo 57 capoverso 2 Cost. Tuttavia la dottrina critica il riferimento all'articolo 57 capoverso 2 Cost. dato che tale norma costituzionale, stando al suo tenore, conferisce alla Confederazione soltanto compiti in materia di coordinazione ma non le delega competenze normative. Questa soluzione pensata dal legislatore può essere utile nella prassi, ma nuoce alla trasparenza e alla chiarezza della legislazione e dell'attività amministrativa. L'adempimento di compiti di polizia criminale da parte della Confederazione preliminarmente al perseguimento penale di un sospetto di reato – mediante l'individuazione precoce, l'avvio di indagini proprie, la coordinazione dello scambio di informazioni o la gestione di banche dati – dovrebbe dunque poggiare su norme costituzionali ben definite. Queste ultime dovrebbero in particolare tenere conto dei compiti svolti dalla Confederazione nell'ambito dello scambio di dati a livello internazionale e nazionale, dei molteplici compiti di coordinamento e della collaborazione internazionale in materia di polizia, specialmente quando trattati internazionali esigono un'autorità centrale per la loro attuazione a livello nazionale. La base costituzionale deve definire in modo chiaro ma anche con criteri restrittivi l'intervento della Confederazione affinché le competenze originali dei Cantoni nell'ambito della sicurezza interna non risultino indebolite. A tal fine si potrebbe modificare il vigente articolo 57 capoverso 2 Cost.

## **Conclusione:**

È opportuno fondare le competenze della Confederazione in materia di polizia per adempiere compiti preliminarmente a un procedimento penale su una base costituzionale esplicita.

### *Tesi 13*

Attualmente spetta ai Cantoni prendere le misure necessarie in materia di lotta contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

La legislazione federale e cantonale in vigore prevede già numerose misure per lottare contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive che, se applicate in modo efficiente, consentono indubbiamente di evitare buona parte dei disordini. I Cantoni dovrebbero dunque analizzare il modo in cui attuano la legislazione vigente e procedere, se del caso, a dei miglioramenti. Se si dovesse constatare che i problemi sono riconducibili a lacune legislative, spetterebbe anzitutto ai Cantoni intervenire sul piano legislativo. D'altronde è quanto si sta facendo con la revisione del Concordato del 15 novembre 2007. Ciononostante occorre approfondire in un rapporto separato i quesiti sollevati dal postulato Glanzmann.

### **Conclusioni:**

Alla Confederazione conviene rinunciare a intervenire a livello legislativo fondandosi su una nuova competenza costituzionale o sulle sue competenze attuali (molto limitate), prima che non siano state risolte le questioni legate all'esecuzione da parte dei Cantoni della legislazione in vigore e verificati gli eventuali effetti della revisione del Concordato del 15 novembre 2007. Nell'ambito del rapporto relativo al postulato Glanzmann sarà opportuno prendere posizione sulle questioni ivi sollevate tenendo conto dell'evoluzione in corso e delle esperienze raccolte con il concordato sottoposto a revisione.

