



Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione

(Ordinanza sulla coercizione, OCoe)

1. In generale

1.1. Situazione iniziale

Il 18 gennaio 2006 il Consiglio federale ha licenziato il disegno di legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (legge sulla coercizione, LCoe) e il pertinente messaggio¹.

Il 9 giugno 2006 il disegno di legge è stato approvato con poche modifiche dal Consiglio degli Stati quale Camera prioritaria. L'11 gennaio 2007 la Commissione del Consiglio nazionale ha accolto il disegno nella versione del Consiglio degli Stati; l'unica modifica rilevante è stato l'inserimento dei dispositivi inabilitanti non letali (*taser*) nella lista delle armi ammesse. Il 3 ottobre 2007 il Consiglio nazionale ha approvato la legge, accogliendo la proposta della propria Commissione di inserire i dispositivi inabilitanti non letali nella lista delle armi ammesse e creando così una differenza con la versione del Consiglio degli Stati. Dal 23 ottobre 2007 al 6 marzo 2008 si è svolta la procedura d'appianamento delle divergenze senza che si sia potuto trovare un accordo nel corso delle tre deliberazioni in ciascuna Camera. Il 12 marzo 2008 la conferenza di conciliazione ha deciso di integrare i dispositivi inabilitanti nella legge e il 18 marzo 2008 entrambe le Camere hanno accolto la proposta. Infine nella votazione finale del 20 marzo 2008 la legge è stata approvata.

Il presente avamprogetto di ordinanza è stato elaborato dall'Ufficio federale di giustizia insieme a un gruppo di esperti in cui hanno collaborato tre corpi cantonali di polizia (ZH, GE e NE), l'Ufficio federale di polizia, la Direzione generale delle dogane (Servizio giuridico e Corpo delle guardie di confine), il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport e l'Ufficio federale della migrazione.

1.2. Fabbisogno legislativo a livello di ordinanza

La legge prevede alcuni mandati legislativi e determinate disposizioni devono essere precisate nell'ordinanza:

- Art. 14 e 16 LCoe: lista dei mezzi ausiliari ammessi per lo svolgimento dei vari compiti (valida anche per le autorità cantonali che intervengono in applicazione della legge);
- Art. 17 LCoe: esigenze relative all'equipaggiamento delle autorità federali abilitate a impiegare la coercizione di polizia;
- Art. 26 LCoe: prescrizioni relative al trasporto di persone sottoposte a restrizioni della libertà, nel campo d'applicazione della legge (trasporti in Svizzera su ordine di autorità federali, rinvii per via aerea);

¹ FF 2006 2327

- Art. 29 cpv. 1 LCoe: prescrizioni relative alla formazione e al perfezionamento delle persone incaricate di impiegare la coercizione in applicazione della legge; la disposizione prevede anche il coordinamento tra le autorità interessate;
- Art. 29 cpv. 3 LCoe: regolamentazione del sostegno dei programmi di formazione delle persone incaricate di eseguire rinvii forzati per via aerea.

1.3. Avamprogetto di ordinanza

1.3.1. Contenuto della regolamentazione

- Lista dei mezzi ausiliari, delle armi e delle munizioni ammessi per lo svolgimento di compiti di polizia da parte di autorità federali nonché per il trasporto e i rinvii per via aerea: definizioni generali e condizioni generali di acquisto e d'impiego (raccomandazioni di un organo speciale oppure delega di competenza alla Commissione tecnica delle polizie svizzere [CTPS], organo aggregato alla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera);
- impiego di mezzi ausiliari, armi e munizioni in funzione dei compiti: vi sono tre ambiti d'impiego, nel rispetto del principio di proporzionalità: ammissione di tutte le armi per i compiti generali di polizia, lista ristretta per la protezione di aeromobili in volo e per i rinvii di persone per via aerea;
- regole generali per il trasporto in Svizzera di persone sottoposte a restrizioni della libertà su ordine di un'autorità federale (sulla base della convenzione del 23 giugno 1909² tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP] e i Cantoni);
- esigenze in materia di formazione di organi incaricati di impiegare la coercizione e misure di polizia in virtù della LCoe e coordinamento tra Confederazione e Cantoni: tali competenze sono in ampia misura delegate ai dipartimenti, che sono tenuti a coordinare le loro attività;
- condizioni quadro e organizzazione dei rinvii per via aerea: di fatto si tratta del contenuto delle direttive dell'11 aprile 2002 della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) sui rinvii coatti per via aerea e della «Convenzione tra la CDCGP e il Dipartimento federale di giustizia e polizia sullo svolgimento dei rinvii accompagnati per via aerea (convenzione sulla convocazione)» del 1° luglio 2003;
- sostegno ai Cantoni per la formazione nel settore dei rinvii per via aerea: come finora.

2. Commento alle singole disposizioni

Art. 1 Oggetto e campo d'applicazione

Il campo d'applicazione è definito dagli articoli 1 e 2 LCoe.

L'articolo 1 capoverso 1 dell'avamprogetto di ordinanza concretizza l'articolo 16 LCoe e descrive l'oggetto della regolamentazione ricollegandosi alla LCoe.

Il capoverso 2 precisa il campo d'applicazione definito nella legge. I trasporti transfrontalieri per via aerea non avvengono soltanto nell'ambito dei rinvii retti dal diritto in materia di stranieri, ma anche in quello dell'assistenza giudiziaria internazionale. In caso di trasferimenti ad autorità estere, le persone interessate sono di regola consegnate in un aeroporto svizzero agli agenti di polizia dello Stato richiedente. Sulla base delle regole

² RS 354.1

internazionali in materia di trasporti aerei, a bordo dell'aeromobile le relazioni tra la scorta e le persone trasportate sono quindi rette dal diritto dello Stato richiedente. In caso di trasferimento dall'estero verso la Svizzera, le persone sono di regola prese in consegna all'estero da agenti di polizia svizzeri; quindi, sulla base delle succitate regole internazionali in materia di trasporto aereo, sull'aeromobile si applica la legge svizzera alle relazioni tra scorta e persone trasportate. In questo caso si applicano per analogia gli articoli 27-31 della presente ordinanza; queste disposizioni si applicano se le circostanze lo giustificano e nella misura in cui non configurano un caso specifico di rinvio retto dal diritto in materia di stranieri (ad esempio in relazione alla scorta e alle comunicazioni all'Ufficio federale della migrazione).

Per il trasporto da o verso l'aeroporto in Svizzera nei casi di assistenza giudiziaria, si applica il diritto cantonale se le persone vengono trasportate da organi cantonali nell'ambito di procedure cantonali. Se il trasporto rientra nella sfera di competenza delle autorità federali (ad esempio in caso di esecuzione del trasporto da parte di membri del Corpo delle guardie di confine), si applica la presente ordinanza.

Capitolo 2

La prima sezione di questo capitolo illustra in termini generali i mezzi ausiliari, le armi e le munizioni cui possono ricorrere le autorità e le persone che svolgono compiti di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione. Come già menzionato, si distingue tra compiti generali di polizia (art. 3), protezione a bordo di aeromobili (art. 4) e trasporti per via aerea di persone sottoposte a una restrizione della libertà (art. 5). Le sezioni 2 e 3 contengono una lista dei mezzi ausiliari, delle armi e delle munizioni ammessi. La sezione 4 definisce come esaminare l'idoneità dell'equipaggiamento da acquistare o da impiegare e incarica i dipartimenti interessati di coordinare l'acquisto.

Art. 2 Principi relativi all'impiego di mezzi ausiliari e armi

La disposizione precisa che le autorità e le persone che svolgono compiti di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione possono utilizzare unicamente mezzi coercitivi dichiarati idonei all'impiego. Di seguito tali autorità e persone sono designate con l'espressione «organi di polizia». Occorre precisare che tale espressione designa ogni autorità o persona incaricata per legge di assolvere integralmente o in parte compiti di polizia, indipendentemente dal fatto che appartenga o meno a un corpo di polizia. Anche i membri del Corpo delle guardie di confine sono considerati organi di polizia ai sensi dell'ordinanza. Va rilevato che la legge sulla coercizione non costituisce la base legale che permette di delegare compiti a privati. Essa disciplina unicamente le modalità d'impiego della coercizione. Per contro, se un'altra legge federale consente una tale delega a privati, anche questi ultimi sottostanno alla legge sulla coercizione (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. e LCoe). L'ordinanza non si prefigge di descrivere in modo dettagliato le specificità dei mezzi ausiliari, delle armi e delle munizioni ammessi (p.es. tipo di fabbricazione). Sono considerati ammessi i mezzi ausiliari e le armi (munizioni comprese) elencati agli articoli 14 e 15 LCoe ed esaminati da un organo speciale che li ha giudicati idonei e ne ha raccomandato l'impiego per compiti di polizia. Il legislatore ha tuttavia introdotto restrizioni d'impiego (art. 16 LCoe). Le seguenti disposizioni distinguono pertanto tre tipi di impiego: compiti generali di polizia, protezione a bordo di aeromobili e trasporti per via aerea. Va osservato che l'uso dei dispositivi inabilitanti è ammesso soltanto a certe condizioni (art. 9) ed è vietato in caso di rinvii per via aerea (art. 5).

Art. 3 Compiti generali di polizia

Per i compiti generali di polizia possono in linea di principio essere impiegati tutti i mezzi ausiliari, le armi e le munizioni ammessi o raccomandati. I compiti generali di polizia comprendono ad esempio la protezione di persone e oggetti, i fermi, le perquisizioni do-

miciliari, i trasporti di persona, i controlli d'identità, le liberazioni di ostaggi ecc. Vista la moltitudine di situazioni possibili, l'ordinanza non distingue in modo più dettagliato l'insieme dei compiti in questione. Va rilevato che il trasporto fino all'aeroporto di persone da rimpatriare per via aerea rientra nei compiti generali di polizia. Nel singolo caso l'impiego si basa sulle esigenze dettate dalla tattica di polizia e dai principi della proporzionalità (art. 9 LCoe).

Art. 4 Protezione a bordo di aeromobili

La legislazione sulla navigazione aerea³ prevede l'impiego di guardie di sicurezza per prevenire atti illeciti che possono mettere in pericolo la sicurezza a bordo di aeromobili svizzeri nel traffico aereo internazionale commerciale.

La disposizione disciplina i mezzi ausiliari, le armi e i tipi di munizione che possono essere impiegati a bordo di aeromobili da agenti di scorta specialmente istruiti. Oltre ai mezzi per immobilizzare e ai manganelli, è consentito l'uso di armi da fuoco portatili caricate con proiettili a espansione controllata. Questo tipo di munizione si deforma al momento dell'impatto, in modo da ridurre fortemente la forza di penetrazione e impedendo la frammentazione del proiettile (per gli effetti di simili munizioni, cfr. anche l'art. 10). In questo modo eventuali dirottatori possono essere neutralizzati senza correre il rischio di danneggiare le pareti della cabina pressurizzata o di colpire altri passeggeri con proiettili deviati o schegge. A bordo degli aerei non è invece ammesso l'uso di sostanze irritanti, perché potrebbero entrare nel sistema di ventilazione e compromettere così la capacità d'intervento dell'equipaggio.

Per questo tipo di impiego sono inoltre ammessi i dispositivi inabilitanti non letali (per i loro effetti, cfr. art. 9). Con simili armi è possibile immobilizzare per breve tempo persone in spazi ristretti, senza mettere a repentaglio l'incolumità degli altri passeggeri o rischiare di danneggiare pericolosamente l'aeromobile.

Art. 5 Trasporti per via aerea

La disposizione si applica in particolare ai rinvii coatti nell'ambito del diritto in materia di stranieri. Si basa sulla prassi esercitata da qualche anno a questa parte, secondo cui di regola la scorta che esegue tali rinvii è disarmata. Le uniche armi ammesse, secondo il capoverso 1 lettera b, sono i manganelli e i bastoni di difesa, soprattutto per l'autodifesa; le autorità incaricate di organizzare il trasporto decidono di caso in caso se occorre dotare la scorta di tali armi. Il capoverso 1 lettera a limita i mezzi per immobilizzare che possono essere impiegati nei trasporti per via aerea di persone sottoposte a restrizioni della libertà: le manette in metallo non sono ammesse, poiché comportano un certo rischio di ferimento in considerazione degli spazi ristretti a bordo di un aereo e della durata spesso lunga dei voli. Occorre inoltre accertarsi che in caso di emergenza la persona possa essere rapidamente liberata dalle immobilizzazioni. Attualmente i rinvii mediante volo speciale tendono a diventare la norma: non è raro che in tale occasione più di 20 persone immobilizzate vengano trasportate nel medesimo aereo. In simili casi l'uso di manette metalliche chiuse a chiave può causare seri problemi in caso di emergenza. Per questo motivo sono stati sviluppati mezzi d'immobilizzazione non metallici o tessili, ad esempio con chiusura velcro, che riducono nettamente il rischio di ferimenti e in caso di emergenza permettono agli agenti di scorta di liberare rapidamente e agevolmente le persone immobilizzate. Il divieto dei mezzi d'immobilizzazione in metallo in occasione dei trasporti per via aerea è stato criticato in sede di indagine conoscitiva. È stato in particolare menzionato che alcuni Paesi di destinazione esigono che le persone rimpatriate siano consegnate immobilizzate con manette metalliche. Una tale esigenza non implica che le

³ Cfr. in particolare l'art. 122e segg. dell'ordinanza del Consiglio federale sulla navigazione aerea, RS 748.01.

manette metalliche siano autorizzate a bordo. Le persone trasportate possono essere ammanettate una volta giunte a destinazione.

I dispositivi inabilitanti e le armi da fuoco non figurano nella lista dei mezzi coercitivi ammessi durante i trasporti per via aerea. Da questa disposizione consegue dunque che l'uso di dispositivi inabilitanti e di armi da fuoco è escluso in occasione di rinvii per via aerea. In sede di indagine conoscitiva è stata a più riprese espressa la critica secondo cui gli articoli 5 e 11 capoverso 4 costituiscono dei doppioni. Dal punto di vista della sistematica, tale critica è perfettamente giustificata. Abbiamo tuttavia deciso di mantenere l'articolo 11 capoverso 4 per evitare di far nuovamente sorgere una polemica in merito ai dispositivi inabilitanti.

Alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva sono rimasti stupiti che i dispositivi inabilitanti siano esclusi per i trasporti per via aerea mentre sono ammessi per la protezione degli aeromobili. Le situazioni non sono assolutamente comparabili. Durante missioni di protezione degli aeromobili le persone che possono costituire un pericolo non sono immobilizzate e sorvegliate da agenti di scorta, come invece avviene per le persone rimpatriate. A tale proposito, occorre rammentare che la scelta dei mezzi coercitivi è dettata in primo luogo dal tipo di pericolo da affrontare; tale scelta risulta da una valutazione globale e non è operata unicamente in funzione di una categoria di persone o del luogo in cui deve essere impiegata la coercizione.

Va rilevato che nemmeno i cani di servizio figurano nella lista dei mezzi coercitivi ammessi secondo l'articolo 5. Ciò significa che l'impiego dei cani di servizio è escluso in caso di rinvii per via aerea, senza che siano necessarie ulteriori precisazioni.

Art. 6 Mezzi ausiliari

In applicazione dell'articolo 14 LCoe, questa disposizione elenca i mezzi ausiliari generalmente ammessi per l'impiego della coercizione di polizia. L'articolo chiarisce che è permesso utilizzare direttamente contro le persone soltanto i mezzi ausiliari ai sensi dell'articolo 14 LCoe. Questo elenco non comprende i mezzi ausiliari che hanno effetti indiretti sulle persone (blocchi stradali, dispositivi di deviazione acustici od ottici ecc.), il cui impiego è funzionale alle esigenze tattiche della polizia.

Gli idranti non sono espressamente menzionati dalla legge; il Consiglio federale può tuttavia ampliare la lista dei mezzi ammessi (art. 14 cpv. 2 LCoe). Gli idranti possono essere utilizzati dalle autorità federali segnatamente per proteggere edifici e installazioni della Confederazione in occasione di importanti assembramenti di persone. Poiché in questo caso vengono impiegati direttamente su persone, tali mezzi sono integrati nella lista dei mezzi ausiliari in linea di principio ammessi.

I preparati naturali o sintetici a base di pepe (che non sono sostanze irritanti assimilate ad armi ai sensi della legge sulle armi) sono stati integrati alla disposizione relativa ai mezzi ausiliari.

I cani di servizio vengono impiegati come animali da guardia e di protezione in particolare dal Corpo delle guardie di confine, dal Servizio federale di sicurezza e dalla sicurezza militare. Ogni cane di servizio deve essere dichiarato idoneo al suo impiego specifico da un organo speciale (cfr. art. 13 cpv. 1 lett. b).

Art. 7 Manganelli e bastoni di difesa

I manganelli e i bastoni da difesa rappresentano un'arma ai sensi della legislazione sulle armi. Si osserva che ogni corpo di polizia utilizza una denominazione leggermente differente per quanto concerne queste armi. Si parla in particolare di bastoni multiuso, bastoni tattici, bastoni telescopici o bastoni di polizia. Si è quindi scelto di formulare la disposizione in modo da inglobare diversi tipi di strumenti e le loro diverse denominazioni. Alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva hanno criticato l'utilizzo dei termini «manganelli e

bastoni di difesa» nell'ordinanza e avrebbero auspicato l'uso dell'espressione «bastone d'intervento» (Einsatzstock). La terminologia adottata dall'ordinanza non fa che riprendere quella della legge (si veda l'art. 15 LCoe). L'impiego di un determinato tipo di manganello o bastone di difesa in una situazione particolare dipende dalla tattica di polizia scelta e in particolare dall'istruzione specifica dei singoli agenti impegnati. Per quanto concerne le caratteristiche dei manganelli e bastoni di difesa ammessi, l'ordinanza dispone in maniera generale che devono essere concepiti in modo da ridurre al massimo il rischio di ferimenti.

Art. 8 Sostanze irritanti

Prima di poter essere impiegate per compiti di polizia, anche le sostanze irritanti devono essere dichiarate idonee all'uso da un competente organo speciale. Le sostanze di cui alla presente disposizione sono previste per l'impiego in caso di disordini ad esempio per la protezione di edifici e installazioni della Confederazione, o per impieghi speciali quali fermi da eseguire in circostanze difficili. Secondo la legislazione sulle armi, i preparati naturali e sintetici a base di pepe non sono considerati armi. Per questo motivo tali preparati figurano tra i mezzi ausiliari.

Art. 9 Dispositivi inabilitanti

Tecnicamente, si tratta di dispositivi che producono un elettrochoc ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera e della legge sulle armi⁴. Questi dispositivi generano un impulso elettrico in grado di paralizzare momentaneamente la persona colpita, la quale perde temporaneamente il controllo della propria muscolatura e può quindi essere immobilizzata. Il ricorso a dispositivi inabilitanti, che possono essere impiegati soltanto da distanza ravvicinata, è indicato in particolare in spazi ristretti (ad esempio a bordo di aerei) o per arrestare soggetti pericolosi o fortemente eccitati. L'introduzione di tali dispositivi nella lista delle armi ammesse permetterebbe in molti casi di rinunciare all'uso di armi da fuoco. Diversi corpi di polizia svizzeri prevedono già l'uso di simili dispositivi per interventi speciali. La Commissione tecnica delle polizie svizzere (CTPS) ha emanato una raccomandazione sull'argomento in cui raccomanda ai corpi di polizia di riservare l'impiego dei dispositivi soltanto ad agenti di polizia esperti e di comunicare tutti i casi d'impiego. Finora oltre venti casi sono stati notificati alla CTPS e non si è verificato nessun problema. Va inoltre osservato che nel corso della loro formazione tutti gli agenti di polizia che portano i dispositivi inabilitanti devono sperimentarli su di sé. Le condizioni d'impiego dei dispositivi inabilitanti sono disciplinate all'articolo 11.

Art. 10 Armi da fuoco

Per l'impiego della coercizione di polizia sono di principio ammessi tre tipi di armi: le armi da fuoco portatili (in particolare le pistole abitualmente usate come armi di servizio), le armi da fuoco per il tiro a raffica (in particolare le pistole mitragliatrici impiegate in situazioni speciali dal Corpo delle guardie di confine, dalla Polizia giudiziaria federale e dalla sicurezza militare) e le armi e i fucili polivalenti. La particolarità di queste armi è che permettono di usare vari tipi di munizioni, in particolare i proiettili di gomma e le cartucce propulsive per gas lacrimogeno o al pepe, necessarie per l'esecuzione di compiti specifici. La scelta delle armi dipende dalle esigenze tattiche della polizia.

⁴ RS 514.54

Art. 11 Impiego di dispositivi inabilitanti e di armi da fuoco

Il capoverso 1 rammenta le condizioni d'impiego delle armi da fuoco come risultano dall'articolo 11 capoverso 2 LCoe. I dispositivi inabilitanti sono soggetti alle medesime condizioni. Come le altre armi, i dispositivi inabilitanti devono costituire il provvedimento estremo (art. 11 LCoe). Il loro impiego è possibile nelle situazioni contemplate dall'articolo 11 capoverso 2 LCoe, ossia contro persone che hanno commesso o sono seriamente sospettate di aver commesso un reato grave.

Il capoverso 2 prevede inoltre che i dispositivi inabilitanti possono essere impiegati anche per impedire reati gravi.

Il capoverso 3 definisce la nozione di reato grave, che è utilizzata nell'articolo 11 capoverso 2 LCoe e che, come osservano diversi partecipanti all'indagine conoscitiva, merita di essere concretizzata.

Il capoverso 4 rammenta espressamente quanto risulta già implicitamente dall'articolo 5, ossia che l'impiego di dispositivi inabilitanti è escluso in caso di rinvii per via aerea (a tale proposito, cfr. anche il commento all'art. 5).

Art. 12 Munizioni

I cosiddetti proiettili completamente camiciati sono interamente avvolti da un involucro duro, che conferisce loro un potere perforante relativamente forte. È il tipo di munizioni tradizionalmente utilizzate per le armi di servizio in dotazione alla polizia. Questi proiettili presentano tuttavia due svantaggi. Da un lato il loro impiego, soprattutto all'interno di un edificio, può mettere seriamente in pericolo terzi a causa delle pallottole deviate. D'altro lato, a causa della superficie liscia dei proiettili, spesso le persone colpite restano per un certo tempo ancora in grado di reagire e di minacciare terzi e agenti di polizia.

Per questi motivi negli ultimi tempi diversi corpi di polizia hanno introdotto le cosiddette munizioni a espansione controllata, che si dilatano in modo controllato, ma non si frammentano. Grazie alla loro struttura o alla particolare lega che compone la parte anteriore del loro involucro, tali proiettili possono appiattirsi o deformarsi in misura più o meno marcata non appena colpiscono il bersaglio. Viene così potenziata la forza d'urto e ridotto il potere di penetrazione. Il pericolo di rimbalzo incontrollato dei proiettili viene in tal modo notevolmente contenuto. La persona percepisce la violenza dell'impatto del colpo sul proprio corpo e di regola non è più in condizione di difendersi. Rispetto ai proiettili completamente camiciati, tuttavia, la probabilità statistica di un ferimento grave o mortale resta sostanzialmente invariata. L'articolo 12 capoverso 2 rammenta espressamente che sono autorizzati unicamente i proiettili che si deformano al momento dell'impatto, ma non si frammentano.

Sono considerate munizioni ausiliarie gli altri tipi di munizioni impiegate dalla polizia, come i proiettili di gomma o le cartucce propulsive per gas irritanti. È possibile fornire soltanto una lista esemplificativa di questo tipo di proiettili. In linea generale, si può osservare che le munizioni ausiliarie designano proiettili inabilitanti («non lethal weapons» e «less lethal weapons»). Le munizioni ausiliarie possono tuttavia comprendere anche proiettili speciali impiegati dai corpi d'élite. Per concludere, è importante rilevare che, a prescindere dal loro tipo, possono essere impiegate soltanto munizioni raccomandate dall'organo speciale di cui all'articolo 13. L'ordinanza rinuncia dunque a precisare ulteriormente i tipi di munizioni ammessi. Un tale modo di procedere non lascerebbe un margine di manovra sufficiente all'organo speciale per tenere conto dei nuovi sviluppi in materia.

Art. 13 Organi speciali preposti all'esame dell'idoneità

Per l'esame dell'idoneità di mezzi ausiliari, armi e munizioni in relazione all'impiego della coercizione di polizia, l'ordinanza prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale composto di rappresentanti del DFGP, del DDPS, del DFF, dei Cantoni nonché di specialisti. Attualmente l'idoneità è valutata dalla Commissione tecnica delle polizie svizzere (CTPS), organo aggregato alla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera. Di conseguenza secondo il capoverso 3 il gruppo di lavoro interdipartimentale può delegare l'esame alla CTPS oppure rinviare alle raccomandazioni di quest'ultima. L'idoneità dei cani di servizio da impiegare come mezzi ausiliari contro persone deve essere valutata in ogni singolo caso e in funzione del compito da svolgere. Tali esami sono effettuati già oggi dagli esperti riconosciuti della Federazione svizzera dei conducenti di cani di polizia e dai periti del Corpo svizzero delle guardie di confine e della sicurezza militare. Sono ammessi unicamente i cani la cui idoneità all'impiego in caso di coercizione di polizia è stata confermata da un esperto riconosciuto.

Art. 14 Acquisto; competenza e coordinamento

L'acquisto dei mezzi ausiliari, delle armi e delle munizioni è retto dalle disposizioni federali in materia; ogni dipartimento è responsabile del proprio ambito di competenza. Il capoverso 2 esige tuttavia che i dipartimenti si coordinino tra loro. Il coordinamento risponde sia al principio di economicità, sia alle esigenze in materia di collaborazione tra i diversi organi federali incaricati di svolgere compiti di polizia (compatibilità dell'equipaggiamento). I dipartimenti devono inoltre provvedere a coordinare, nella misura del possibile, gli acquisti con le autorità cantonali. Va osservato che la disposizione non impone un obbligo di coordinamento ai Cantoni, ma soltanto alla Confederazione.

Capitolo 3 Trasporto di persone sottoposte a restrizioni della libertà

Il capitolo 3 definisce le disposizioni applicabili al trasporto di persone sottoposte a restrizioni della libertà. La sezione 1 contempla disposizioni generali che sostanzialmente adeguano alle esigenze attuali il contenuto della Convenzione del 23 giugno 1909⁵ concernente i trasporti di polizia, stipulata tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia e le direzioni di polizia cantonali. La sezione 2 contiene alcune disposizioni specifiche concernenti il trasporto in Svizzera, mentre la sezione 3 si occupa delle particolarità riguardanti il rinvio di persone per via aerea.

Art. 15 Ordine di trasporto

Il trasporto di persone la cui libertà è soggetta a restrizioni da parte di un'autorità deve in linea di principio essere ordinato per scritto. A tale scopo è allestito un apposito modulo (cfr. art. 16). Per determinati trasporti interni di breve durata si può rinunciare a un ordine scritto (cfr. art. 25).

Art. 16 Modulo di trasporto

La disposizione descrive il contenuto essenziale del modulo di trasporto e incarica il DFGP di allestire un modello.

⁵ RS 354.1

Art. 17 Verbale di trasporto

Se il trasporto di persone dura più di quattro ore o se in occasione del trasporto si verificano eventi particolari quali tentativi di fuga o problemi di salute della persona trasportata, l'organo incaricato del trasporto deve redigere un verbale di trasporto. Il verbale può essere redatto come documento separato o essere integrato nel modulo di trasporto.

Art. 18 Idoneità al trasporto

L'autorità che dispone il trasporto e l'organo d'esecuzione devono accertarsi che la persona da trasferire sia idonea al trasporto. Se prima o durante il trasporto la persona manifesta problemi di salute che potrebbero aggravarsi a causa del trasferimento o pregiudicare la regolarità del trasporto, sottopongono la persona in questione a un esame medico. Se la persona è dichiarata non idonea, il trasporto va vietato o interrotto a seconda delle indicazioni fornite. Se il medico incaricato di valutare l'idoneità subordina il trasporto al rispetto di determinate condizioni, queste vanno menzionate nel modulo di trasporto.

Art. 19 Informazione

Le informazioni fornite alla persona da trasportare quanto alla probabile durata del trasferimento e alla sua destinazione servono a prevenire eventuali incertezze. A seconda della situazione, l'informazione può essere fornita in modo molto sommario. In seguito a una richiesta in sede di indagine conoscitiva, la disposizione prevede anche che la persona da trasportare sia informata del motivo del trasporto e precisa infine che l'informazione deve essere fornita in una lingua comprensibile alla persona in questione.

Art. 20 Preparazione del trasporto

In linea di principio alla persona da trasportare deve essere data la possibilità di prepararsi in funzione delle condizioni in cui si svolgerà il trasferimento. Nel modulo di trasporto occorre menzionare se la persona da trasportare deve portare con sé i suoi effetti personali. Per le eccezioni a questa disposizione, si rimanda all'articolo 25.

Art. 21 Misure di sicurezza

Le misure di sicurezza comprendono due aspetti: le perquisizioni di sicurezza per accertarsi che la persona da trasportare non porti con sé armi od oggetti pericolosi e la comunicazione di eventuali rischi. Il primo aspetto non necessita di particolari commenti. Il secondo rispecchia la regolamentazione attualmente in vigore. L'articolo 14 delle attuali direttive della CDCGP prevede che «ogni persona competente in materia e che lavora presso le autorità incaricate di eseguire il rinvio deve comunicare al suo superiore ogni fatto importante». È ad esempio un fatto importante il comportamento che la persona da trasportare ha tenuto durante una sua eventuale detenzione. Le persone competenti devono indicare se le persone da trasportare sono disposte a cooperare o se vi sono invece rischi che ricorrano alla violenza. Se necessario, tali informazioni sono fornite anche dalle autorità federali o da quelle degli altri Cantoni. I rischi particolari possono essere legati alla persona trasportata o a terzi.

La menzione di eventuali rischi particolari nel modulo di trasporto facilita la comunicazione delle informazioni.

Art. 22 Bisogni personali

Il cibo e le bevande non saranno forniti sistematicamente alle persone trasportate, ma soltanto se l'ora o la durata del trasporto o altre circostanze lo giustificano. Questa precisazione è stata aggiunta in seguito a una critica espressa in sede di indagine conoscitiva. In linea di principio, gli orari usuali dei pasti vanno rispettati. Di conseguenza, se un

trasporto è effettuato verso mezzogiorno, occorre servire uno spuntino alla persona trasportata. In caso di rinvii per via aerea, le persone da trasportare hanno in generale la possibilità di consumare uno spuntino prima della partenza. Occorre tenere conto delle circostanze: in particolare dell'orario in cui si svolge il trasferimento e delle condizioni meteorologiche (ad esempio in caso di canicola).

L'accesso alla toilette non rappresenta generalmente un problema per la persona da trasportare. Le autorità provvederanno a offrirle la possibilità di accedere a un servizio igienico prima della partenza. Se il trasporto avviene con la ferrovia, i treni sono equipaggiati di toilette. Se il trasporto avviene su strada, è possibile fermarsi in aree di sosta lungo le autostrade. Per quel che concerne i bisogni personali, ai trasporti per via aerea si applica una disposizione speciale (art. 30).

Art. 23 Immobilizzazione

L'immobilizzazione è soggetta a precise condizioni, enumerate dal capoverso 1: si tratta in particolare di impedire atti violenti diretti contro la scorta, altri accompagnatori o altre persone trasportate. Sono specialmente menzionati anche gli atti di autolesionismo. Se una persona dovesse compiere atti di autolesionismo prima o durante il trasporto, il suo rinvio verrebbe evidentemente compromesso.

Si è rinunciato di proposito a descrivere in modo troppo specifico i tipi di immobilizzazione. L'idea è quella di non ostacolare un'evoluzione in tale ambito e, se del caso, di permettere l'uso di nuovi sistemi di immobilizzazione o la messa a punto di nuovi materiali. In ogni caso occorre utilizzare sistemi di immobilizzazione adeguati alle circostanze particolari e al pericolo concreto rappresentato dalla persona. La possibilità di legare la persona da trasportare su una sedia a rotelle o su una barella è anch'essa stata ripresa dalle direttive della CDCGP.

In seguito a una proposta in sede di indagine conoscitiva, la disposizione precisa che l'organo d'esecuzione deve verificare regolarmente che la persona immobilizzata non subisca lesioni, congestioni sanguigne o danni alle vie respiratorie.

Art. 24 Disposizioni particolari per il trasporto di donne e bambini

Per quanto concerne il trasporto di bambini, la disposizione lascia un certo margine di apprezzamento all'autorità, menzionando che occorre prendere in considerazione la loro età, i loro bisogni e l'insieme delle circostanze. La situazione di un bambino va infatti trattata diversamente da quella di un robusto adolescente che manifesta segni di aggressività.

Le donne devono in linea di principio essere scortate da persone dello stesso sesso. Ciò non è tuttavia sempre possibile. In alcuni corpi di polizia, ad esempio, non vi sono donne a sufficienza per garantire una scorta femminile. Si pensi anche al Corpo delle guardie di confine, i cui membri raramente sono di sesso femminile, almeno attualmente. La precisazione relativa ai trasporti in veicoli muniti di celle è ripresa dalla Convenzione del 23 giugno 1909 concernente i trasporti di polizia (RS 354.1).

Sezione 2: Disposizioni particolari applicabili ai trasporti in Svizzera

Art. 25 Trasporti senza ordine formale

In alcuni casi, per ragioni di ordine pratico, non è possibile o necessario emanare un ordine di trasporto. Si pensi al trasporto di una persona fermata da una pattuglia di guardie di confine e condotta verso il posto di polizia più vicino, o al trasporto di un detenuto dal penitenziario a un altro edificio per essere sentito da un giudice.

Art. 26 Veicoli adibiti al trasporto

Questa disposizione è stata adottata in seguito alle critiche espresse dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) in merito ai veicoli utilizzati per il trasporto di persone. I veicoli devono garantire un confort minimo alle persone trasportate.

Sezione 3: Disposizioni particolari applicabili ai rinvii per via aerea

Le disposizioni particolari applicabili ai rinvii per via aerea sono essenzialmente riprese dalle direttive della CDCGP.

Art. 27 Preparazione del trasporto

L'Ufficio federale della migrazione assiste i Cantoni nell'esecuzione del trasporto e organizza in particolare le partenze. Le prerogative e le competenze dell'Ufficio federale della migrazione in quest'ambito sono rette dall'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281). L'ordinanza prevede in particolare che l'Ufficio federale gestisca un servizio aeroportuale (SwissREPAT), a cui può essere attribuito segnatamente il coordinamento della scorta di sicurezza in caso di esecuzione forzata di una decisione di allontanamento o di espulsione per via aerea (art. 11 lettera a dell'ordinanza).

Questa disposizione codifica la prassi attuale in materia di organizzazione dei rinvii. Il trasporto fino all'aeroporto delle persone da rimpatriare è organizzato dai Cantoni in applicazione del diritto cantonale. La polizia aeroportuale prende in consegna le persone da rinviare e adotta prima dell'imbarco le misure di contenzione necessarie durante il volo. Una volta a bordo, le persone da rimpatriare sono prese in consegna dalla scorta di polizia che le accompagnerà durante il volo.

Art. 28 Livelli d'esecuzione dei rinvii

La presente disposizione riprende la pratica attuale, riconosciuta dai Cantoni e ispirata alle direttive della CDCGP.

La sicurezza e il mantenimento dell'ordine a bordo degli aerei rappresentano priorità assolute per ogni compagnia aerea. Il comandante di bordo ne è il garante. Di conseguenza può rifiutare il trasporto di un passeggero che secondo lui costituisce un rischio. Le compagnie aeree valutano i rischi rappresentati dalle persone da rinviare. Tali rischi sono valutati su una scala da 1 a 4. I rinvii di livello 1 e 2 sono effettuati su voli regolari. Le compagnie aeree non permettono più l'esecuzione di rinvii di livello 3 (impiego di misure di coercizione severe) su voli regolari. Le persone da rinviare che necessitano di misure di coercizione severe sono rimpatriate con voli speciali (rinvii di livello 4).

Art. 29 Colloquio di preparazione

Il colloquio di preparazione è condotto dall'organo d'esecuzione del Cantone che ordina il rinvio.

Se è già stato effettuato un colloquio di preparazione ma il rinvio non ha avuto successo, si può eccezionalmente rinunciare a un nuovo colloquio. Si parte infatti dal presupposto che se una persona si è dimostrata recalcitrante in occasione di un primo tentativo, vi è il rischio che lo sia altrettanto, se non di più, in occasione di un secondo.

Se la persona viene avvertita diversi giorni prima del rinvio, vi è il rischio che commetta atti di autolesionismo (le autorità d'esecuzione si sono già trovate di fronte a simili casi) al fine di impedire il rimpatrio.

Art. 30 Bisogni personali

In determinate situazioni, in particolare per motivi di sicurezza, occorre evitare che una persona lasci il suo posto a sedere a bordo di un aereo per recarsi alla toilette. In tal caso la scorta può mettere a disposizione della persona dispositivi speciali (come quelli utilizzati del resto nell'aviazione sportiva, per esempio a bordo di aliанти). L'uso di pannoloni è invece strettamente limitato ai casi in cui la persona ha dato il suo consenso.

Art. 31 Effetti personali

La presente disposizione, che prevede che la persona da rinviare non porti con sé i documenti relativi alla procedura d'asilo o a eventuali procedure penali, rappresenta una misura tesa a proteggere chi deve essere rimpatriato.

Al fine di evitare qualsiasi misura di ritorsione, questi documenti non devono infatti in nessun caso essere portati a conoscenza delle autorità del Paese d'origine.

Capitolo 4 Formazione

Attualmente ogni autorità interessata segue la propria strategia di formazione. Si pensi ai corsi di formazione organizzati per le guardie di confine, la Polizia giudiziaria federale, le persone incaricate dei rinvii (membri della scorta e formazione specifica per i capi squadra), la polizia militare e il Servizio federale di sicurezza.

Attualmente la formazione è regolamentata in modo poco formale e piuttosto frammentario. Sono in corso diversi progetti di coordinamento, tra cui si può citare il progetto SynPot, che mira a sfruttare le sinergie tra tutte le unità cui sono affidati compiti di sicurezza a livello federale. Esiste pure un progetto di coordinamento della formazione tra la polizia militare e le polizie cantonali. Tenuto conto dei progetti attualmente in corso, si ritiene adeguato lasciare che i dipartimenti interessati disciplinino la formazione negli ambiti che li concernono e far proseguire gli sforzi di coordinamento in atto. La regolamentazione prevista dalla presente ordinanza si limita quindi a sancire alcuni principi.

Art. 32 Competenza e coordinamento

La presente disposizione prevede una subdelega ai dipartimenti interessati per quel che concerne la regolamentazione del contenuto della formazione. Ovviamente i dipartimenti interessati sono pregati di tenere conto delle normative concernenti la formazione di polizia vigenti a livello federale.

I dipartimenti sono inoltre tenuti a coordinare il contenuto della formazione, nell'ambito di un gruppo di lavoro interdipartimentale in seno al quale i Cantoni dovranno essere equamente rappresentati.

Art. 33 Formazione speciale per i rinvii per via aerea

Attualmente è l'Istituto svizzero di polizia che provvede alla formazione destinata ai membri della scorta e ai capi squadra. Tale soluzione è efficace e si auspica che possa essere mantenuta. Il programma previsto dal capoverso 2 della disposizione rappresenta una codificazione della prassi attuale.

Art. 34 Sostegno alla formazione

Questa disposizione è ripresa dal diritto vigente. Si tratta di stabilire se il sostegno finanziario alla formazione debba essere disciplinato dalla presente ordinanza oppure nell'ambito della legislazione in materia d'asilo.

Art. 35 Formazione del personale delle società di sicurezza private

La presente disposizione si limita a rinviare all'ordinanza del 31 ottobre 2007 sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione, il cui articolo 6 disciplina il contenuto della formazione del personale di sicurezza. Tale ordinanza è entrata in vigore il 1° dicembre 2007.

Art. 37 Disposizioni transitorie

Per facilitare l'attuazione della legislazione sull'impiego della coercizione, è importante stabilire un termine di adeguamento per le autorità e gli organi d'esecuzione. I gruppi di lavoro previsti rispettivamente dall'articolo 13 capoverso 1 lettera a e dall'articolo 32 capoverso 2 devono quindi costituirsi ed entrare in funzione entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente ordinanza. Il gruppo di lavoro di cui all'articolo 13 capoverso 1 lettera a può scegliere di esprimere le raccomandazioni previste o di delegare tale compito alla Commissione tecnica delle polizie svizzere (CTPS). Se sceglie la prima opzione, il gruppo di lavoro deve fornire le sue raccomandazioni entro un anno. Durante questo periodo, il capoverso 2 prevede infatti che le raccomandazioni della CTPS determinano l'idoneità all'impiego dei mezzi coercitivi (come avviene già attualmente).

Art. 38 Rapporto di valutazione dei dispositivi inabilitanti

Questa disposizione tiene conto del postulato Dick Marty (08.3142, «Taser. Analisi delle conseguenze»), che il Consiglio federale propone di accogliere.