

Rapporto esplicativo

Avamprogetto di legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (Legge sui compiti di polizia, LCPol)

Ufficio federale di polizia (fedpol)

Berna, novembre 2009

Compendio

Creando una nuova legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (legge sui compiti di polizia, LCPol) s'intendono riunire i compiti di base della Confederazione in materia di polizia in un'unica base legale formale. Ciò consente di realizzare un progetto la cui necessità si è manifestata sin dal 1° settembre 1999, quando tutte le forze di polizia del DFGP sono state concentrate nell'Ufficio federale di polizia.

Il progetto permette di portare a termine il rinnovamento graduale della legislazione in materia di polizia della Confederazione, prospettato dal Consiglio federale nella risposta all'interpellanza Banga (06.3285) e concepito per consolidare la base legale formale, colmare in modo mirato le lacune e correggere gli aspetti legati alla sistematica del diritto.

Una prima tappa di tale processo è stata compiuta con l'entrata in vigore, il 5 dicembre 2008, della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP, RS 361) e, il 1° gennaio 2009, della legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (LCoe, RS 364).

La creazione della LCPol costituisce la seconda tappa del rinnovamento e mira a superare la frammentazione della legislazione in materia di polizia della Confederazione, nell'ottica della sistematica del diritto. Si tratta di riunire in un'unica legge, prendendo in considerazione anche la LSIP, i compiti di base della Confederazione in materia di polizia, finora sparsi in diversi atti normativi come la legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC), la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), la legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen, (LSIS), la legge sui profili del DNA o il terzo libro del Codice penale.

I compiti di base in materia di polizia della Confederazione contenuti nella LCPol, sono eseguiti dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) che, in genere, è l'organo della Confederazione competente in materia. Anche le leggi speciali sulle dogane, la navigazione aerea e l'esercito contengono norme concernenti il diritto di polizia. Nel loro complesso tuttavia tali leggi non disciplinano compiti incentrati sull'attività di polizia. Pertanto le disposizioni concernenti la polizia sancite da questi atti normativi rimarranno in vigore parallelamente alla LCPol, anche perché i compiti di polizia civili e militari della Confederazione sono retti da principi costituzionali sostanzialmente diversi e inoltre il Corpo delle guardie di confine esegue le sue attività nel contesto del compito principale dell'Amministrazione federale delle dogane che è improntato sul diritto tributario.

La LCPol sancisce anche condizioni univoche per l'impiego di società di sicurezza private in tutti gli ambiti di competenza della Confederazione. Finora tali condizioni erano disciplinate a livello di ordinanza.

Con l'introduzione della LCPol vengono apportate delle aggiunte anche all'elenco delle misure di polizia disciplinate dalla LCoe. Dato che la LCoe ha un campo d'applicazione più vasto rispetto alla LCPol, tali aggiunte sono determinanti, non soltanto per fedpol, ma anche per il Corpo delle guardie di confine, la Sicurezza militare e le autorità federali e cantonali che eseguono o delegano a società di sicu-

rezza le misure standard di polizia per adempiere i compiti di competenza della Confederazione.

INDICE

1 Punti essenziali del progetto	7
1.1 Situazione iniziale	7
1.2 Incarico	8
1.3 Lavori preparatori	9
1.4 Piano normativo	10
1.5 Novità principali	14
1.5.1 Rassegna dei nuovi ambiti normativi	14
1.5.2 Rinuncia a inserire nell'avamprogetto la nuova normativa relativa alla protezione extraprocedurale dei testimoni	16
1.5.3 Rinuncia al diritto d'accesso indiretto ai sistemi d'informazione di polizia 17	
2 Commento ai singoli articoli	18
2.1 Titolo primo: Disposizioni generali (art. 1-3)	19
2.2 Titolo secondo: Compiti di polizia di sicurezza (art. 4-7)	22
2.3 Titolo terzo: Compiti di polizia giudiziaria (art. 8-22)	25
2.3.1 Capitolo 1: Uffici centrali di polizia giudiziaria per la lotta contro la criminalità organizzata e attiva sul piano internazionale	25
2.3.2 Capitolo 2: Ricerca di informazioni (art. 12-17)	26
2.3.3 Capitolo 3: Obbligo d'informazione delle autorità e trasmissione di dati personali (art. 18-20)	31
2.4.4 Capitolo 4: Compiti di polizia contemplati dal Codice di procedura penale (art. 21-22)	32
2.4 Titolo quarto: Compiti di polizia amministrativa (art. 23-32)	34
2.4.1 Capitolo 1: Misure contro la propaganda violenta (art. 23)	34
2.4.2 Capitolo 2: Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (art. 24-28)	34
2.4.3 Capitolo 3: Misure per prevenire possibili reati (art. 29-32)	36
2.5 Titolo quinto: Cooperazione di polizia (art. 33-68)	38
2.5.1 Capitolo 1: Cooperazione di polizia in generale (art. 33-38)	40
2.5.1.1 Sezione 1: Forme e strumenti della cooperazione (art. 33-35)	40
2.5.1.2 Sezione 2: Principi della cooperazione internazionale di polizia (art. 36-38)	44
2.5.2 Capitolo 2: Assistenza informativa di polizia in particolare (art. 39-68)	46
2.5.2.1 Sezione 1: Disposizioni generali (art. 39-44)	48
2.5.2.2 Sezione 2: Disposizioni complementari sull'assistenza informativa internazionale di polizia (art.45-68)	56
2.5.2.3 Sintesi: Osservazioni preliminari in merito alle sezioni 3 – 6 relative all'assistenza informativa di polizia in ambito internazionale	59
2.5.2.4 Sezione 3: Assistenza informativa di polizia nei confronti di Interpol (art. 53-54)	59
2.5.2.5 Sezione 4: Assistenza informativa di polizia nei confronti di Europol (art. 55)	60

2.5.2.6 Sezione 5: Assistenza informativa di polizia nei confronti degli Stati Schengen (art. 56-57)	60
2.5.2.7 Sezione 6: Disposizioni complementari sull'assistenza informativa di polizia nei confronti degli Stati Schengen rilevanti per la trasposizione della Decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni (art. 58-68)	60
2.6 Titolo sesto: Sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (art. 69-89)	64
2.6.1 Panoramica	65
2.6.2 Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 69-74)	65
2.6.3 Capitolo 2: Sistemi d'informazione di polizia di sicurezza (art. 75-76)	67
2.6.4 Capitolo 3: Sistema d'informazione di polizia amministrativa (art. 77)	69
2.6.5 Capitolo 4: Rete dei sistemi d'informazione di polizia (art. 78-85)	69
2.6.6 Capitolo 5: Altri sistemi d'informazione di polizia (art. 86-89)	71
2.7 Titolo settimo: Diritti e obblighi	71
2.8 Titolo ottavo: Impiego di società di sicurezza (art. 91-101)	72
2.8.1 Capitolo 1: Disposizioni generali	73
2.8.2 Capitolo 2: Requisiti delle società di sicurezza	75
2.8.3 Capitolo 3: Competenze	77
2.8.4 Capitolo 4: Controllo	79
2.9 Titolo nono: Aiuti finanziari e indennità (art. 102)	80
2.10 Titolo decimo: Protezione dei dati e protezione giuridica (art. 103-105)	80
2.11 Titolo 11: Disposizioni finali (art. 106-109 e allegati 1-3)	81
2.12 Allegati 1 e 2	81
2.13 Allegato 3	81
2.13.1 Leggi da abrogare	81
2.13.2 Modifica del diritto vigente	81
2.13.2.1 Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007	81
2.13.2.2 Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna	83
2.13.2.3 Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri	84
2.13.2.4 Codice civile	84
2.13.2.5 Codice penale	84
2.13.2.6 Legge del 20 giugno 2003 sui profili del DNA	87
2.13.2.7 Legge del 20 marzo 2008 sulla coercizione	88
2.13.2.8 Legge del 12 giugno 2009 sull'IVA	89
2.13.2.9 Legge del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti	90
2.13.2.10 Legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro	90
3 Ripercussioni	92
3.1 Per la Confederazione	92
3.2 Per i Cantoni	92
3.3 Per l'economia	93
4 Programma di legislatura	93

5 Aspetti giuridici	94
5.1 Costituzionalità e legalità	94
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	95
5.3 Forma dell'atto	95
5.4 Subordinazione al freno alle spese	95
5.5 Delega di competenze legislative	95
Allegato	96

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Attualmente i compiti di polizia della Confederazione sono disciplinati da numerose leggi federali. In primo luogo, occorre menzionare la legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC; RS 360), la legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI, RS 120), la legge federale del 12 giugno 2009 che attua la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen¹ (LSIS) e la legge del 20 giugno 2003 sui profili del DNA (RS 363). Alle suddette leggi si aggiungono numerose disposizioni federali in materia di polizia, come ad esempio quelle contenute nel terzo libro del Codice penale (CP; RS 311.0).

Questa frammentazione giuridica contrasta per certi versi con la decisione del Consiglio federale di riunire in seno alla vecchia struttura organizzativa dell'Ufficio federale di polizia, a partire dal 1° settembre 1999 e sulla base dell'estensione della giurisdizione penale federale realizzata mediante l'articolo 340^{bis} del Codice penale, le autorità di polizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) incaricate di eseguire compiti generali di polizia di competenza federale. Il 1° gennaio 2001 la vecchia divisione «Uffici centrali di polizia giudiziaria» e la divisione principale «Polizia federale» sono state sciolte all'interno dell'*Ufficio federale di polizia* (fedpol), contestualmente alla sua riorganizzazione, e sostituite rispettivamente dalla divisione principale *Polizia giudiziaria federale* (PGF), incaricata di eseguire prevalentemente compiti di polizia giudiziaria, e dalla divisione principale *Servizio di analisi e prevenzione* (SAP), che esercita precipuamente attività di prevenzione tramite la raccolta di informazioni. La divisione principale di fedpol denominata *Servizio federale di sicurezza* (SFS) è responsabile della protezione delle autorità, delle istituzioni, degli edifici e delle informazioni di competenza della Confederazione. Attraverso le proprie divisioni principali *Servizi* e *Cooperazione internazionale di polizia*, fedpol è costantemente a disposizione delle autorità federali che assolvono compiti di polizia e dei corpi di polizia cantonali ed esteri come punto di contatto e ufficio centrale nazionale Interpol, Europol e SIRENE nonché come piattaforma per l'infrastruttura costituita da banche dati quali RIPOL, SIS o il registro di polizia.

Il 21 maggio 2008, il Consiglio federale ha deciso di trasferire nel Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), in data 1° gennaio 2009, le unità del SAP cui sono affidati i compiti di servizio d'informazione nell'ambito della sicurezza interna ai sensi dell'articolo 2 della legge federale del 3 ottobre 2008 sul servizio informazioni civile (LSIC²) e dell'articolo 2 LMSI. È stato trasferito nel DDPS anche il Centro federale di situazione. Per servizi

¹ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge, GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89 (denominata anche «iniziativa svedese»). La LSIS è stata approvata dalle Camere federali nella sessione estiva del 2009. La legge entrerà in vigore, a meno di un eventuale referendum, entro il 28 febbraio 2010.

² FF 2008 7211 (testo sottoposto a referendum)

d'informazione s'intendono i settori che trattano informazioni in relazione a minacce di matrice politico-ideologica che interessano le istituzioni portanti della Svizzera.³

fedpol ha invece mantenuto i compiti e le misure di polizia amministrativa e degli stranieri. Il trasferimento il 1° gennaio 2009 delle unità di informazioni del SAP ha prodotto una separazione a livello organizzativo tra compiti generali di polizia di competenza federale e compiti dei servizi d'informazione di competenza federale. Alla luce di tale separazione, fedpol si presenta oggi come un organo che assolve esclusivamente compiti di polizia.

Nella sua risposta del 29 settembre 2006 all'interpellanza del consigliere nazionale Boris Banga⁴, il Consiglio federale ha spiegato al Parlamento la propria intenzione di avviare una revisione a tappe del diritto federale in materia di polizia per far fronte alla frammentazione, dettata da ragioni storiche, della legislazione federale in materia di polizia e per armonizzare la confusa normativa inerente ai compiti generali di polizia di competenza federale a seguito della concentrazione di tali compiti in seno alle nuove strutture di fedpol. Il Consiglio federale ha inoltre affermato che intende anche precisare adeguatamente le competenze d'intervento di tutti gli organi federali che svolgono compiti di polizia.

Nella prima tappa, giunta intanto a conclusione, di questa revisione graduale, il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali alcune leggi, entrate nel frattempo in vigore, ossia la legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione, LCoe; RS 364), la legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; RS 361) nonché la LSIS. Tuttavia, se si prescinde dall'adozione di questi nuovi atti normativi aventi tutti rango di legge speciale, il diritto federale in materia di polizia, che si basa sulla LUC, la LMSI o la legge sui profili del DNA nonché su un notevole numero di disposizioni, come quelle contenute nel terzo libro del CP, risulta invariato rispetto a prima del 1999.

1.2 Incarico

Nella propria risposta alla già citata interpellanza Banga, il Consiglio federale ha spiegato che, nella seconda tappa della revisione graduale, intende fornire ai cittadini e ai membri delle forze di polizia una legislazione in materia di polizia comprensibile e trasparente che disciplini esclusivamente le attività degli organi di polizia della Confederazione senza intaccare, quindi, la sovranità cantonale in materia di polizia.

Il Consiglio federale ha inoltre ricordato nel messaggio relativo al Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP)⁵ e nei messaggi concernenti la

³ Cfr. il n. 3.2.4 lettera c del rapporto del Consiglio federale «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata» del 9 giugno 2006, in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza CS (05.3006) del 21 febbraio 2005; FF **2006** 5239.

⁴ 06.3285 – Interpellanza Boris Banga del 21.6.2007. Sicurezza interna: ordinamento costituzionale e ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel diritto in materia di polizia.

⁵ FF **2006** 1051

LCoe⁶, la LSIP⁷ e la LSIS⁸ che la revisione del diritto federale in materia di polizia è compresa nel programma di legislatura 2007-2011.

In linea con il programma politico di questa seconda fase, s'intende disciplinare mediante l'avamprogetto il diritto federale in materia di polizia in un atto legislativo comprensibile e trasparente. In futuro, i compiti generali di polizia di competenza della Confederazione assolti da fedpol e le competenze di tutte le autorità federali che svolgono compiti di polizia dovranno basarsi su disposizioni di legge in senso formale che siano conformi ai requisiti che l'attuale dottrina e giurisprudenza fanno discendere dal principio di determinatezza sancito dalla Costituzione. In virtù di tale principio, le norme giuridiche che definiscono i compiti statali vanno pertanto formulate in modo sufficientemente concreto. Ciò significa che i compiti e le competenze devono essere descritti in modo tale che le autorità, le cui attività poggiano su tali norme, agiscano in modo giuridicamente uniforme e che la loro azione sia prevedibile e logica agli occhi dei soggetti interessati.⁹ Per le attività dello Stato, come quelle di polizia che implicano ingerenze nei diritti fondamentali, sono previsti requisiti particolarmente rigorosi per quanto concerne la determinatezza delle basi legali¹⁰ e il rango normativo. Gli interventi che incidono più pesantemente in tali diritti devono essere sanciti in Svizzera in un atto legislativo sottoposto a referendum.¹¹

La revisione sotto il profilo sistematico della vigente legislazione federale in materia di polizia, dettata dal principio di determinatezza, dovrebbe inoltre fornire al legislatore l'occasione per colmare in modo mirato le lacune di diritto materiale, ovvero per introdurre, sotto forma di nuove disposizioni nel settore di competenza della Confederazione, le aggiunte e le precisazioni scaturite dalla giurisprudenza e proposte dalle forze politiche, (cfr. n. 1.5.1).

1.3 Lavori preparatori

Il 5 luglio 2007 il direttore di fedpol ha dato il via al progetto «legislazione federale in materia di polizia». Nella fase iniziale fedpol, in consultazione con un gruppo di lavoro interdipartimentale, ha designato in un primo rapporto tutti gli ambiti normativi in materia di polizia da sottoporre a revisione sotto il profilo formale o materiale. Il 9 gennaio 2009 il direttore ha preso atto di tale rapporto preliminare. Contestualmente egli ha conferito l'incarico di elaborare un piano relativo ai principali ambiti da disciplinare e di delineare la struttura generale e l'architettura della futura legislazione federale in materia di polizia (codificazione generale nel contesto di un messaggio globale o adeguamento di leggi speciali). Al contempo, occorre verificare se e in quale misura le attuali modifiche permettessero di rispettare l'attuale quadro costituzionale relativo al diritto federale in materia di polizia. Il 13 agosto 2008 i risultati di queste verifiche e il rispettivo piano normativo sono stati presentati al capo del DFGP, la quale ha susseguentemente conferito l'incarico di elaborare un avamprogetto da inviare in consultazione entro la fine del 2009.

⁶ FF 2006 2333

⁷ FF 2006 4657

⁸ FF 2008 7826

⁹ Cfr. HÄFELIN Ulrich/MÜLLER Georg/UHLMANN Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5° ed., Zurigo 2006, n. 386 con rinvii alla DTF 109 Ia 273 e 117 Ia 472.

¹⁰ Cfr. op. cit., n. 387 e seg. con rinvii alla DTF 130 I 360.

¹¹ Cfr. HÄFELIN Ulrich/HALLER Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6° ed., Zurigo 2005, n. 310 e segg.

Specialisti dell'Amministrazione federale e del mondo accademico, riuniti in cinque sottogruppi di progetto interdipartimentali, hanno elaborato delle proposte normative in collaborazione con le segreterie della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) e della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS). I cinque sottogruppi erano rispettivamente incentrati sul diritto federale in materia di polizia in generale, sull'assistenza amministrativa in materia di polizia nonché sui campi d'applicazione, nuovi sotto il profilo sostanziale, della protezione extraprocedurale dei testimoni, del ricorso a società di sicurezza e della ricerca di informazioni da parte degli Uffici centrali di polizia giudiziaria. fedpol, cui compete la direzione del progetto, ha successivamente provveduto a tramutare dette proposte nel presente avamprogetto.

1.4 Piano normativo

La ripartizione sistematica dei temi da disciplinare, sebbene offra un notevole margine di discrezionalità, deve esser compiuta aspirando il più possibile all'unità della materia.¹²

Le autorità federali che svolgono compiti di polizia si differenziano dalle autorità dell'amministrazione generale della Confederazione, innanzitutto per via del proprio potere di adottare misure di polizia e d'impiegare la coercizione di polizia. Nel quadro della succitata prima tappa della revisione del diritto federale in materia di polizia, il legislatore ha pertanto raggruppato le competenze di tutte le autorità federali in questione nella LCoe, la legge che disciplina in modo esaustivo le modalità relative alla coercizione di polizia e alle misure di polizia a cui dette autorità possono fare ricorso.

Per volontà del legislatore, sono state assoggettate alla LCoe, in qualità di servizi federali investiti di poteri coercitivi, le seguenti autorità:

- l'Ufficio federale di polizia (fedpol) del DFGP;
- il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) del DFF;
- il Comando della sicurezza militare (sic mil) del DDPS; e
- la polizia aerea del DATEC.¹³

La LCoe obbliga non solo le autorità federali soggette al suo campo di applicazione, ma anche le autorità cantonali a rispettare le modalità, disciplinate nella stessa legge, relative alla coercizione e alle misure di polizia, qualora tali autorità intervengano per adempiere compiti rientranti nell'ambito di competenza della Confederazione. Questo aspetto «trasversale» della LCoe comprende tuttavia esclusivamente i poteri di polizia e le modalità delle misure e non concerne quindi i compiti di polizia delle autorità summenzionate, sanciti tuttora da leggi speciali.

Attualmente l'ampia varietà di compiti che incombono a fedpol è disciplinata in una moltitudine complessa di atti normativi e di singole disposizioni che richiede urgentemente un raggruppamento in termini di sistematica giuridica. Questi compiti, che

¹² Cfr. Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz, 3^o ed., 2007, pag. 276, n. 725 «Einheit der Materie».

¹³ La polizia ferroviaria non è considerata un organo di polizia in senso stretto. La legge federale del 18 febbraio 1878 sulla polizia delle strade ferrate (RS 742.147.1) non le conferisce infatti alcun potere di polizia effettivo.

sono contenuti nella LUC, nella LMSI, nella LSIP e nella LSIS, completate a loro volta da numerose singole disposizioni federali in materia di polizia, ad esempio da alcune norme del terzo libro del CP, saranno ora riuniti nei titoli 2-7 della legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (Legge sui compiti di polizia, LCPol).

Contrariamente a quanto avviene per i compiti svolti da fedpol, i compiti di polizia del Cgcf, del servizio civile dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD), della sic mil e della polizia aerea sono riuniti e descritti in leggi speciali, rispettivamente nella legge sulle dogane del 18 marzo 2005 (LD; RS 631.0), nella legge militare del 3 febbraio 1995 (LM; RS 510.10) e nella legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0). Tale differenza si spiega con il fatto che, mentre i compiti di polizia di Cgcf, sic mil e polizia aerea sono collegati sotto il profilo normativo anche con compiti principali che non sono di polizia, i compiti di polizia assolti da fedpol costituiscono l'attività principale dell'Ufficio in quanto organo federale con competenze generali in materia di polizia.

Con l'avamprogetto s'intendono pertanto anche raggruppare e riesaminare le numerose fonti del diritto che regolamentano i compiti generali di polizia svolti da fedpol. Detti compiti sono riassunti nei titoli 2-6 della LCPol secondo il seguente schema:

- nel secondo titolo sono definiti i compiti di polizia di sicurezza del SFS attualmente disciplinati dalla LMSI;
- nel terzo titolo sono inseriti i compiti di polizia giudiziaria della PGF, attualmente contenuti nella LUC;
- nel terzo e quarto titolo sono riportati i compiti di polizia amministrativa svolti dalla divisione principale Servizi e dallo Stato maggiore di fedpol;
- il quinto titolo illustra i compiti di cooperazione e di coordinamento svolti principalmente dalle divisioni principali Servizi e Cooperazione internazionale di polizia;
- il sesto titolo riguarda i sistemi d'informazione di polizia della Confederazione gestiti da fedpol in stretta collaborazione con i Cantoni.

Possono essere pertanto abrogate:

- la legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC; RS 360);
- la legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; RS 361);
- la legge federale del 12 giugno 2009 sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen (LSIS; RS 362.2, non ancora in vigore).

Possono invece essere ridotte sui propri ambiti normativi centrali:

- la LMSI, le cui parti inerenti agli aspetti di polizia, che non si riferiscono quindi ai servizi d'informazione, sono abrogate per essere introdotte nella LCPol, dato che i compiti di polizia sono di competenza dell'Ufficio federale di polizia del DFGP e non del Servizio informazioni della Confederazione collocato in seno al DDPS;

- il CP, dal cui terzo libro saranno scorporate le disposizioni relative all'assistenza in materia di polizia (in particolare tramite Interpol ed Europol) per essere inserite nel titolo quinto della LCPol relativo alla cooperazione di polizia; e
- la legge sui profili del DNA, le cui disposizioni relative al Sistema d'informazione sui profili del DNA sono ora trasferite nella LCPol.

Non vi è al momento invece alcuna necessità di procedere a raggruppare ulteriormente i compiti generali e speciali di polizia in un'unica normativa che vada quindi oltre ai compiti generali di polizia attribuiti a fedpol, visto che i compiti di polizia civili e militari della Confederazione poggiano su mandati costituzionali sostanzialmente diversi e che il Cgcf opera nel contesto del compito principale dell'Amministrazione delle dogane inerente al diritto fiscale. Le disposizioni specifiche della LM e della LD, peraltro relativamente recenti e conformi agli attuali requisiti di determinatezza, restano pertanto in vigore senza subire modifiche. Per contro, con l'avampoprogetto di LCPol, le numerose leggi e le fonti giuridiche che disciplinano la vasta gamma dei compiti affidati a fedpol sono accorpate in un'unica legge.

Mentre la LCPol e le norme della legislazione speciale doganale e militare regolamentano i diversi compiti di fedpol, del Cgcf e della sic mil, la LCoe, in quanto legge trasversale, disciplina in modo uniforme il ricorso alla coercizione di polizia e l'adozione di misure standard di polizia da parte di detti organi federali. Inoltre, la LCoe regola ugualmente le misure standard di polizia per le altre autorità e per i privati che, in virtù di disposizioni previste da leggi speciali, svolgono in questo ambito compiti di competenza della Confederazione. Assoggettando fedpol, il Cgcf e la sic mil a un'unica legge, ossia alla LCoe, si garantisce che nella legislazione federale, nonostante il mantenimento delle leggi speciali che disciplinano le rispettive competenze, l'esecuzione, da parte di tutte le autorità menzionate, di atti materiali concernenti interventi nei diritti fondamentali avvenga secondo uno standard unico e conforme ai diritti fondamentali. La LCoe resterà pertanto in vigore come legge a se stante e continuerà a contemplare le modalità rilevanti per le misure standard di polizia da osservare nell'esecuzione di compiti nell'ambito di competenza della Confederazione.

Tuttavia, l'elenco delle misure di polizia disciplinate nella LCoe dovrà esser integrato a seguito dell'emanazione della LCPol.

L'avampoprogetto introduce inoltre nell'ottavo titolo della LCPol requisiti uniformi per il ricorso a società di sicurezza da parte delle autorità federali. Tali requisiti erano finora sanciti a livello di ordinanza.

Nel complesso, conformemente allo schema del piano normativo, è stato eseguito a livello legislativo il seguente adeguamento strutturale (cfr. grafico).

Legislazione di polizia della Confederazione

Compti di polizia della Confederazione

<p><u>Legge sui compiti di polizia della Confederazione</u></p> <p>Titolo secondo: Compti di polizia di sicurezza Protezione di persone e d'edifici</p> <p>Titolo terzo: Compti di polizia giudiziaria</p> <p>Titolo quarto: Compti di polizia amministrativa Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive Misure per prevenire possibili reati</p> <p>Titolo quinto: Cooperazione di polizia Cooperazione di polizia in generale Cooperazione di polizia in particolare</p> <p>Titolo sesto: Sistemi d'informazione di polizia della Confederazione</p> <p>Titolo settimo: Diritti e obblighi</p> <p>Titolo ottavo: Impiego di società di sicurezza</p>	<p style="text-align: center;">Diritto di polizia</p> <p style="text-align: center;">LMSI</p>
<p>Legge sulle dogane Compti di polizia e diritti del Cgef secondo gli articoli 95-97</p>	<p style="text-align: center;">LUC</p> <p style="text-align: center;">Terzo libro</p> <p style="text-align: center;">CP</p> <p style="text-align: center;">LSIS</p> <p style="text-align: center;">LSIP</p> <p style="text-align: center;">Sistema d'info</p> <p style="text-align: center;">L sui profili del DNA</p>
<p>Legge militare Compti di polizia secondo l'articolo 92 nonché per il servizio di sicurezza militare secondo l'articolo 100</p>	<p style="text-align: center;">Delega di compiti a privati*</p> <p style="text-align: center;">Altre misure di polizia*</p>
<p>Legge sulla navigazione aerea Compti di polizia della polizia aerea secondo l'articolo 21</p>	<p style="text-align: center;">* Norme con contenuto razioni</p>

Modalità della coercizione e delle misure di polizia

<p><u>Legge sulla coercizione LCoe</u></p> <p>Sezione 1: Oggetto e campo d'applicazione</p> <p>Sezione 2: Disposizioni generali</p> <p>Sezione 3: Disposizioni speciali relative alla coercizione di polizia</p> <p>Sezione 4: Disposizioni speciali relative alle misure di polizia Art. 19 Fermo di breve durata Art. 20 Perquisizione e bastamento di persone, visita delle zone intime Art. 21 Sequestro di oggetti</p> <p style="background-color: #90EE90;">Art. 20ex: Altre misure di polizia</p> <p>Sezione 5: Assistenza medica e impiego di medicamenti</p> <p>Sezione 6: Trasporto di persone sottoposte a restrizioni della libertà</p> <p>...</p>

1.5 Novità principali

L'avamprogetto, oltre ad apportare adeguamenti preminentemente formali, raggruppando le basi legali conformemente al piano normativo di cui al numero 1.4 (uniformità terminologica, sistematica ecc.), contiene anche nuove disposizioni che completano, integrandola, l'attuale legislazione federale in materia di polizia. La tabella allegata al presente rapporto esplicativo riporta sia le disposizioni basate sul diritto vigente, evidenziando in quale misura esse siano state da esso mutate, sia le nuove disposizioni (cfr. tabella delle concordanze in allegato).

1.5.1 Rassegna dei nuovi ambiti normativi

- **Regolamentazione dettagliata dei compiti di polizia giudiziaria (titolo terzo):** Nei compiti di polizia giudiziaria di fedpol attualmente disciplinati dalla LUC rientrano tutti i compiti che fedpol adempie in modo autonomo, e non in qualità di polizia giudiziaria nell'ambito di procedimenti penali in corso, quindi senza la vigilanza tecnica del Ministero pubblico della Confederazione (MPC). Tali compiti comprendono tutte le attività di coordinamento, analisi e d'inchiesta che sono connesse con il trattamento di informazioni e che sono svolte da fedpol in adempimento della propria funzione di ufficio centrale incaricato d'individuare i fenomeni complessi e transfrontalieri della criminalità organizzata e della criminalità economica. I compiti includono inoltre l'osservazione in ambito di polizia (art. 13) e l'impiego di persone come fonti d'informazione (art. 14-17), disciplinati in modo esplicito nella nuova legge. La regolamentazione dei metodi di ricerca di informazioni risponde a una raccomandazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, la quale esigeva che questa forma qualificata d'impiego venisse disciplinata concretamente all'interno di una legge.¹⁴
- **Misure per prevenire possibili reati (misure di polizia amministrativa; titolo quarto):** fedpol può adottare nel quadro delle proprie competenze singole misure finalizzate alla prevenzione dei reati. Queste misure sono raggruppate nel quarto titolo insieme alle misure di polizia amministrativa contro la propaganda violenta e la tifoseria violenta, riprese dalla LMSI e sono completate in quanto richiedono un intervento immediato della polizia che non può essere garantito tempestivamente dagli altri organi di polizia.
- **Principi della cooperazione di polizia con autorità nazionali ed estere (cooperazione di polizia; titolo quinto):** Benché la cooperazione tra fedpol e le autorità nazionali ed estere sia oggetto di diverse disposizioni speciali federali, finora essa non è stata ancora disciplinata dettagliatamente nella legislazione federale. Analogamente all'assistenza giudiziaria, anche alcune forme di cooperazione di polizia implicano ingerenze nei diritti fondamentali. Tuttavia, a differenza dell'assistenza giudiziaria, esse sono finalizzate a una collaborazione informale tra autorità di polizia e non a fornire sostegno diretto a procedimenti in corso.

¹⁴ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale «Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione» del 5 settembre 2007, FF 2008 1756, raccomandazione 1.

La protezione delle persone interessate dalla cooperazione di polizia non avviene attraverso un'apposita procedura amministrativa come nel caso dell'assistenza giudiziaria, ma è regolamentata dalla legislazione sulla protezione dei dati. Ora, date le difficoltà dal punto di vista giuridico di differenziare le diverse forme di cooperazione di polizia e di demarcarle dall'assistenza giudiziaria, gli agenti di polizia e i soggetti interessati dimostrano un grande interesse riguardo alla possibilità di sancirne i meccanismi nel diritto positivo a livello di legge federale. Nel quinto titolo dell'avamprogetto sono pertanto sanciti i principi relativi alla cooperazione di polizia richiesta e prestata da fedpol. Il quinto titolo si concentra principalmente sull'assistenza informativa, come forma di cooperazione, nel contesto della quale fedpol scambia dati personali con le autorità di polizia svizzere ed estere. Analogamente ai titoli precedenti della LCPol, anche il titolo relativo alla cooperazione di polizia riguarda esclusivamente fedpol e non gli altri organi federali. Tale restrizione non si applica invece, come anche secondo il diritto vigente, allo scambio d'informazioni semplificato con le autorità di un altro Stato Schengen.¹⁵ In questo caso, infatti, l'estensione del campo d'applicazione ad altre autorità è già prevista dalla LSIS ed è sancita dalla decisione quadro europea relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni.

- **Regolamentazione dettagliata dei sistemi d'informazione di polizia (titolo sesto):** Le disposizioni riprese dalla LSIP sono integrate nel presente titolo con quelle riguardanti gli ulteriori sistemi d'informazione di polizia, che erano finora contemplati da altre leggi federali (il Sistema d'informazione sui profili del DNA e il Sistema d'informazione sugli atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive). Viene inoltre disciplinato a livello di legge in senso formale il trattamento di dati personali nei due sistemi d'informazione che fedpol gestisce in adempimento dei propri compiti di polizia di sicurezza (protezione di autorità ed edifici della Confederazione). Entrambi i sistemi contengono informazioni necessarie ai fini dell'analisi dei rischi e della situazione, relative sia alle persone da proteggere sia alle persone che ne minacciano la sicurezza.
- **Regolamentazione uniforme del ricorso a società di sicurezza da parte della Confederazione (titolo ottavo):** In virtù dell'articolo 22 capoverso 2 LMSI, fedpol dispone attualmente di una base legale per il conferimento di compiti di protezione ai privati. Essa è tuttavia limitata alla protezione delle autorità e degli edifici della Confederazione nonché delle persone e degli edifici di cui la Confederazione deve garantire la sicurezza in virtù degli obblighi di diritto internazionale pubblico. Le modalità relative al ricorso alle società di sicurezza sono stabilite, per quanto concerne le autorità federali, nell'articolo 3 dell'ordinanza del 27 giugno 2001 sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF). È inoltre applicabile a tutte le autorità federali l'ordinanza del 31 ottobre 2007 sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione (ordinanza sull'impiego di società di sicurezza, OISS; RS 124). Le condizioni disciplinate dalla suddetta ordinanza, data la loro importanza, devono essere elevate al rango di legge in senso formale. Ispirato all'ordinanza che s'intende sostituire, l'ottavo titolo della LCPol è l'unico titolo della legge che

¹⁵ Per ulteriori dettagli, cfr. il commento agli art. 1 cpv. 2 e 58 e il n. 2.5.

riguarda tutte le autorità federali. Esso sancisce infatti le condizioni minime applicabili all'impiego di società di sicurezza private da parte delle autorità federali. La LCPol stabilisce infine quando fedpol o un'altra autorità federale può ricorrere alle società di sicurezza e definisce le competenze di quest'ultime.

- **Introduzione di ulteriori misure di polizia e attribuzione di ulteriori competenze (modifica del diritto vigente: LCoe):** Con la modifica del diritto vigente, l'avamprogetto completa anche le misure di polizia della LCoe che sono necessarie ai fini dell'adempimento dei compiti di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria da parte di fedpol ed eventualmente da parte degli altri organi di polizia della Confederazione, a condizione che tali misure siano necessarie per l'adempimento dei compiti ad essi conferiti dalle leggi speciali. Oltre al fermo di breve durata, già previsto, sono introdotti l'allontanamento e la tenuta a distanza di persone (nuovo art. 19a LCoe). Alla perquisizione di locali si aggiunge ora l'accesso a proprietà private, mentre la perquisizione dei veicoli viene estesa anche ad altri beni mobili (nuovi art. 6 lett. c e 20a LCoe).

1.5.2 Rinuncia a inserire nell'avamprogetto la nuova normativa relativa alla protezione extraprocedurale dei testimoni

Tra i nuovi compiti di polizia di sicurezza si possono annoverare le misure volte a garantire la protezione extraprocedurale dei testimoni. In seguito alla firma e alla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, tali misure vanno ora disciplinate in Svizzera a livello di legge. Il DFGP è stato incaricato di elaborare un avamprogetto che disciplini la protezione extraprocedurale dei testimoni.

La Convenzione del Consiglio d'Europa prevede l'adozione di misure legislative o di altre misure necessarie per assicurare alle persone che depongono nell'ambito di un procedimento penale a carico di autori della tratta di esseri umani una protezione effettiva ed appropriata da possibili ritorsioni o intimidazioni, specie durante le indagini o dopo il procedimento. A differenza della protezione processuale dei testimoni (ovvero la protezione concessa durante un procedimento penale in corso), disciplinata in modo sufficiente, le misure di protezione dei testimoni nell'ambito extraprocedurale (ovvero prima dell'apertura o dopo la conclusione di un procedimento penale) si fondano sull'obbligo generale per i Cantoni di prevenire le minacce, previsto esplicitamente negli elenchi dei compiti dalle leggi cantonali sulla polizia. In quest'ultimo ambito mancano tuttavia norme giuridiche specifiche per l'esecuzione di veri e propri programmi di protezione dei testimoni, che contemplino anche misure per il cambiamento dell'identità. Questa problematica era già stata constatata dal Consiglio federale nel rapporto «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata».¹⁶

L'avamprogetto elaborato separatamente dalla nuova legge sui compiti di polizia adempie alle condizioni richieste dalla Convenzione del Consiglio d'Europa nell'ambito della protezione extraprocedurale dei testimoni e permette l'esecuzione

¹⁶ FF 2006 5223. Il rapporto è stato stilato in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza (05.3006) del 21 febbraio 2005.

di programmi di protezione dei testimoni destinati a persone che, attraverso la loro collaborazione, contribuiscono a far luce sui gravi reati.

Poiché si tratta di una normativa indipendente e a se stante e visto che il suo campo d'applicazione si estende anche alle persone che, a causa della propria testimonianza o della propria disponibilità a deporre durante un procedimento penale della Confederazione o dei Cantoni, sono esposte a un grave pericolo per la vita e l'integrità fisica oppure a un altro grave pregiudizio, si è deciso di elaborare l'avamprogetto relativo alla protezione dei testimoni in modo separato, senza integrarlo nel presente avamprogetto. In diversi interventi parlamentari e in una petizione è stato inoltre chiesto più volte di ratificare quanto prima la Convenzione del Consiglio d'Europa.¹⁷ La scelta di trattare in modo separato la normativa sulla protezione dei testimoni, necessaria ai fini dell'attuazione della Convenzione, permette, in caso di esito positivo della consultazione, di proseguire il processo di ratifica.

Dopo aver valutato entrambi i risultati della consultazione, il Consiglio federale deciderà se integrare la protezione extraprocedurale dei testimoni nella legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (precisamente nel secondo capitolo del secondo titolo intitolato «Compiti di polizia di sicurezza») o se trasmetterla separatamente alle Camere federali sotto forma di legge speciale.

1.5.3 Rinuncia al diritto d'accesso indiretto ai sistemi d'informazione di polizia

Secondo la LSIP, il diritto di fornire informazioni agli interessati relative al contenuto dei sistemi d'informazione di polizia che li concerne è retto dagli articoli 8 e 9 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) che descrivono i diritti d'accesso *diretti*.

Per i dati trattati dalla PGF nel sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali (art. 80 LCPol) il legislatore, a causa dello scopo particolare del trattamento delle informazioni, ha previsto all'articolo 8 LSIP una soluzione speciale. Tale soluzione contempla infatti un cosiddetto meccanismo d'informazione *indiretta*. Il diritto d'accesso indiretto si applica anche per il sistema d'informazione GEWA che viene gestito, sempre in seno a fedpol, dall'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro. Nell'ambito dei dibattiti parlamentari sulla LSIP, il diritto d'accesso indiretto è stato adattato alla recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.¹⁸

In virtù del diritto d'accesso indiretto, fedpol può differire una richiesta d'informazioni con una risposta standard se sussiste una determinata necessità, motivata negli atti, di mantenere il segreto; in questo modo, la persona che ha richiesto informazioni non è in grado di dedurre se nel sistema sono trattati dati che la concernono. Non appena viene meno l'interesse al mantenimento del segreto, fedpol

¹⁷ Cfr. la mozione 08.3401, CN Leutenegger Oberholzer, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Firma e ratifica, del 13 giugno 2008 nonché la petizione dell'associazione «Campagna Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata»: Più protezione per le donne vittime della tratta, presentata l'11 settembre 2008.

¹⁸ Sentenza Corte EDU del 6 giugno 2006, Segerstedt-Wiberg e altri/Svezia, 62332/00, n. 88

provvede a fornire le informazioni differite a tutte le persone che abbiano presentato una richiesta d'informazioni.

Affinché continui a esser assicurato il mantenimento specifico del segreto previsto per le persone effettivamente registrate, è necessario prevedere il differimento delle informazioni anche nei casi in cui non è trattato alcun dato concernente il richiedente. Si tratta di una norma necessaria, se si considera che la scelta di comunicare immediatamente a una persona che non sono registrati dati che la concernono verrebbe percepita, da parte di tutte le altre persone che dopo aver presentato la richiesta non ricevono direttamente una risposta negativa, come una prova della propria registrazione nel sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali.

Il differimento ai sensi dell'articolo 8 LSIP va distinto dalla restrizione del diritto d'accesso ai sensi dell'articolo 9 capoverso 2 della legge sulla protezione dei dati che contempla il rifiuto motivato dell'informazione, dal quale la persona richiedente può dedurre con quasi assoluta certezza di essere registrata.

Il 13 marzo 2009 il Consiglio federale ha approvato la mozione 08.3852 Leutenegger Oberholzer (Collezioni di dati della Confederazione. Diritto d'informazione), secondo cui occorre garantire il diritto d'accesso alle collezioni di dati conformemente agli articoli 8 e 9 della legge federale sulla protezione dei dati e soprattutto adattare le restrizioni del diritto d'accesso al sistema relativo ai reati federali, previste dagli articoli 8 e 11 capoverso 6 LSIP.

Il Consiglio federale ha spiegato nella propria risposta di condividere in linea di massima l'opinione dell'autrice della mozione e ha sottolineato che eventuali normative specifiche andrebbero limitate al minimo. Per tali ragioni, nella LCPol si è rinunciato ad adottare il diritto d'accesso indiretto previsto dalla LSIP. Considerando la scelta del Consiglio federale di accordare maggiore importanza alla protezione dei dati e alla semplificazione della rispettiva procedura, occorre inoltre assumersi il rischio, connesso con il rifiuto di fornire informazioni, che la persona richiedente possa desumere di essere registrata nel sistema. Lo stesso vale per le ripercussioni negative che l'abrogazione del diritto d'accesso indiretto potrebbe comportare sull'atteggiamento in materia di comunicazioni degli intermediari finanziari nei confronti dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (cfr. LCPol, allegato 3, modifica del diritto vigente; n. 2.13.2.10 relativo all'articolo 35 capoverso 1 della legge sul riciclaggio di denaro).

2 Commento ai singoli articoli

In base al piano normativo, l'avamprogetto di legge si compone di diverse categorie di norme: disposizioni legali nuove, disposizioni riprese in modo invariato da norme vigenti e disposizioni che rispecchiano il diritto vigente e sono state adeguate (cfr. la tabella delle concordanze allegata). Le spiegazioni seguenti si concentrano in particolare sulle disposizioni nuove create per la LCPol.

2.1 Titolo primo: Disposizioni generali (art. 1–3)

Le disposizioni generali definiscono i compiti della Confederazione in materia di polizia (art. 1 cpv. 1) quale oggetto principale della nuova legge e disciplinano le restrizioni del campo d'applicazione dovute alle disposizioni sancite da leggi speciali (art. 1 cpv. 2). Inoltre designano le competenze di fedpol (art. 3) e specificano le definizioni su cui si fondano i compiti della Confederazione in materia di polizia (art. 2).

Art. 1 Oggetto

Il presente articolo disciplina l'oggetto della legge e il campo d'applicazione che ne deriva.

Il *capoverso 1* definisce i compiti della Confederazione in materia di polizia quale oggetto principale della LCPol. Come si evince dal contesto, considerando il *capoverso 2* della presente disposizione e l'articolo 3, si tratta dei compiti della Confederazione in materia di polizia che fedpol assolve a livello federale in quanto organo di polizia con competenze generali.¹⁹ Le divisioni principali PGF e SFS adempiono i compiti di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza disciplinati nel secondo e nel terzo titolo, mentre le divisioni principali Servizi e Cooperazione internazionale di polizia gestiscono i sistemi nazionali d'informazione di polizia e altre infrastrutture di polizia. Nell'ambito della cooperazione internazionale svolta tramite Interpol, Europol e Schengen queste ultime due divisioni principali eseguono inoltre compiti di cooperazione di cui al quinto titolo nonché attività di coordinamento quali in particolare la gestione dei centri nazionali d'informazione di polizia.

La LCPol disciplina anche gli strumenti utilizzati per adempiere i compiti sanciti nella legge: i sistemi d'informazione di polizia della Confederazione di cui al sesto titolo, i diritti e gli obblighi di fedpol e dei suoi collaboratori in virtù del settimo titolo nonché l'impiego di società di sicurezza conformemente all'ottavo titolo della legge.

Con la riserva espressa al *capoverso 2* sulle disposizioni sancite da leggi speciali, il campo d'applicazione della LCPol viene limitato ai summenzionati compiti generali della Confederazione in materia di polizia. Poiché il *capoverso 2* fa salvi tutti i compiti di polizia sanciti da leggi speciali, quindi anche quelli del Cgcf (secondo gli art. 95–97 LD) e della sic mil (ai sensi dell'art. 100 LM), essi rimangono collegati sotto il profilo normativo con i compiti principali, che non sono di polizia, di tali autorità federali (cfr. n. 1.4). Questo vale anche per la polizia aerea di cui all'articolo 21 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0).

Non rientra nel campo d'applicazione della LCPol nemmeno la sicurezza dello Stato, anch'essa disciplinata in una legge speciale, che costituisce un compito particolare nell'ambito della sicurezza interna anche perché il diritto vigente non accorda alcun potere di polizia al Servizio informazioni della Confederazione. I suoi compiti in materia di individuazione e prevenzione di minacce per la sicurezza interna della Svizzera sono disciplinati in modo circostanziato nella LMSI e nella LSIC. Le unità di informazioni e il Centro federale di situazione del SAP inoltre sono stati trasferiti nella sfera di competenza del DDPS con effetto dal 1° gennaio 2009 (cfr. n. 1.1). La

¹⁹ Cfr. n. 1.4 per la distinzione tra i compiti della Confederazione in materia di polizia di natura generale e quelli sanciti da leggi speciali.

siffatta separazione organizzativa tra servizi federali di informazioni e quelli di polizia va pertanto presa in considerazione anche per il disciplinamento dei compiti della Confederazione in materia di polizia.

Il titolo quinto sulla cooperazione di polizia, come del resto anche tutti gli altri titoli della LCPol, in linea di principio contempla fedpol²⁰ e non altri organi federali. Il campo d'applicazione dell'assistenza informativa tra l'AFD e le autorità nazionali, sancita dall'articolo 144 LD, ad esempio, non è né modificato né limitato dalla LCPol. Lo scambio d'informazioni agevolato con le autorità degli altri Stati Schengen non è invece limitato a fedpol. Il titolo della LCPol sulla cooperazione si applica anche all'AFD e sussidiariamente ai Cantoni nella misura in cui essi cooperano allo scambio d'informazioni agevolato con gli Stati Schengen. Questa estensione del campo d'applicazione ad altri organi risulta già dal diritto vigente sancito nella LSIS ed è anche statuita in modo vincolante dalla Decisione quadro dell'UE relativa allo scambio di informazioni agevolato.²¹

Il titolo ottavo sull'impiego di società di sicurezza è l'unico che non si applica soltanto a fedpol bensì a tutte le autorità federali.²²

Art. 2 Definizioni

Il presente articolo si sofferma sulla definizione dei compiti di polizia sanciti nei titoli successivi. Sono importanti soprattutto le descrizioni dei compiti di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria che fedpol assolve quale organo federale di polizia con competenze generali. La definizione dei compiti poggia sulle formulazioni corrispondenti utilizzate nelle leggi cantonali di polizia.

Per «*di polizia di sicurezza*» ai sensi della *lettera a* s'intendono tutti i compiti di polizia che servono per pervenire le minacce e per eliminare i turbamenti al fine di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblici tramite le misure di polizia inclusa la coercizione di polizia. La prevenzione di minacce comprende in particolare la prevenzione di reati menzionata nel diritto europeo determinante per il titolo quinto.²³ I compiti di polizia di sicurezza assolti da fedpol che il legislatore ha già conferito espressamente alla Confederazione in base al diritto vigente, sono disciplinati nel titolo secondo della LCPol. Questo genere di compito compete di principio ai Cantoni in virtù della ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione. Le competenze della Confederazione in materia di sicurezza interna si fondano su disposizioni costituzionali sia esplicite sia implicite (cfr. n. 5.1 Costituzionalità e legalità) che il Consiglio federale ha illustrato nel messaggio del 17 agosto 2005 relativo alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (FF 2005 5009).

Per «*di polizia giudiziaria*» ai sensi della *lettera b* s'intendono tutti i compiti di polizia che servono per individuare, combattere e perseguire reati. Nell'ambito dei suoi compiti di polizia giudiziaria sanciti al titolo terzo, fedpol, quale ufficio centrale di polizia giudiziaria, sostiene i corpi di polizia e i ministeri pubblici nazionali ed esteri trattando le informazioni di polizia e coordinando le attività di polizia. Non sono considerati di polizia giudiziaria i compiti svolti per perseguire cause penali ammini-

²⁰ Il punto centrale del titolo quinto è costituito dall'assistenza informativa fornita e ricevuta da fedpol.

²¹ Per i dettagli cfr. n. 2.5 e il commento all'art. 58.

²² Cfr. n. 1.5.1.

²³ Riguardo alla terminologia del diritto europeo cfr. il commento all'art. 58.

strative. Tali compiti sono di norma assolti autonomamente da autorità penali amministrative specializzate: l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici Swissmedic conduce ad esempio il perseguimento penale nel caso di infrazioni alla legge sugli agenti terapeutici nell'ambito di competenza della Confederazione (art. 90 LATer; RS 812.21).

La definizione di polizia giudiziaria racchiude invece i compiti di polizia giudiziaria di fedpol e l'assistenza di polizia nell'ambito di procedure di assistenza giudiziaria internazionale ai sensi della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP). Tali compiti sono disciplinati esaustivamente nel CPP a cui fa riferimento il presente avamprogetto di legge (cfr. art. 21 LCPol). Le parti sullo smascheramento e la lotta riprese dalla LUC completano il disciplinamento del CPP sul perseguimento e il chiarimento di reati ai sensi del diritto vigente.

Occorre considerare che i compiti di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza possono, secondo i casi, sovrapporsi, cosicché le misure di polizia giudiziaria applicate da collaboratori di fedpol possono anche produrre un effetto di prevenzione di minacce:

- fedpol agisce nella sua funzione di polizia giudiziaria e di sicurezza quando svolge misure coercitive nell'ambito di procedure di assistenza giudiziaria e penale. Si tratta in particolare di misure quali citazioni, accompagnamenti coattivi, arresti provvisori, perquisizioni e ispezioni;
- nei casi in cui gli indiziati sono considerati pericolosi, fedpol assolve sempre anche una funzione di polizia di sicurezza al fine di proteggere i propri inquirenti o terzi da possibili atti di violenza.

Per essere in grado di svolgere nell'ambito di procedure di assistenza penale e giudiziaria i summenzionati incarichi di polizia giudiziaria del MPC, dell'Ufficio dei giudici istruttori federali (UGI) o dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), quali inchieste mirate e arresti di persone con un'elevata predisposizione alla violenza, dal 2002 sono stati istruiti ed equipaggiati presso fedpol degli agenti di polizia specializzati (gruppo d'intervento «Tigris»).

Per «di polizia amministrativa» ai sensi della lettera c s'intendono tutti i compiti di polizia che servono per prevenire minacce concrete al fine di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblici mediante le misure di diritto amministrativo di cui al titolo quarto della presente legge.²⁴ La competenza decisionale di fedpol ivi sancita di confiscare materiale di propaganda violenta o di pronunciare divieti limitati di viaggiare nei confronti di tifosi violenti, attualmente è disciplinata nella LMSI. Queste misure si distinguono dall'attività preventiva dei servizi informazioni poiché per tali attività il diritto vigente esclude la possibilità di pronunciare decisioni che ledono i diritti fondamentali delle persone.²⁵

²⁴ Fedpol dispone di competenze di polizia amministrativa analoghe anche nel diritto in materia di armi e di esplosivi. A differenza delle misure di cui alla lett. c, questi due settori sono tuttavia disciplinati da leggi speciali.

²⁵ Cfr. n. 3.2.4 lettera c del rapporto del Consiglio federale «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata» del 9 giugno 2006 in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza CS (05.3006) del 21 febbraio 2005; FF 2006 5239 seg.

Per «*società di sicurezza*» ai sensi della *lettera d* s'intende una società di qualsiasi forma giuridica che esercita un'attività nel settore della sicurezza. Può trattarsi sia di una società commerciale sia di una ditta con sede in Svizzera o all'estero.

Per «*personale di sicurezza*» ai sensi della *lettera e* s'intende il personale di una società di sicurezza che svolge un servizio per conto di un'autorità federale. La legge contempla quindi esclusivamente il personale messo a disposizione di un'autorità federale.

Art. 3 Competenza per i compiti di cui alla presente legge

Sulla base dell'attuale struttura organizzativa di fedpol quale organo federale di polizia con competenze generali, il presente articolo parte dal presupposto che i compiti definiti nella LCPol siano adempiuti da fedpol (cfr. n. 1.1). In caso di un'eventuale riorganizzazione in virtù dell'articolo 8 capoverso 1 LOGA, il Consiglio federale può tuttavia attribuire i compiti di cui alla presente legge a diverse unità organizzative sempre che un'altra legge non limiti espressamente questa possibilità. L'*articolo 3* LCPol consente inoltre, in un secondo tempo, di abrogare dei compiti della Confederazione in materia di polizia disciplinati in leggi speciali o di trasferirli nella LCPol.

2.2 Titolo secondo: Compiti di polizia di sicurezza (art. 4–7)

I compiti di polizia di sicurezza svolti da fedpol sono la protezione di persone (parlamentari, magistrati, persone protette in virtù del diritto internazionale e agenti della Confederazione particolarmente esposti a pericoli) e di edifici della Confederazione. Tali compiti comprendono anche l'elaborazione delle analisi dei rischi pertinenti e la valutazione delle minacce per le persone e gli edifici protetti.²⁶ Le mansioni di protezione delle persone all'interno degli edifici della Confederazione sono assolte dal personale di fedpol, mentre all'esterno degli edifici esse incombono alla polizia locale competente. Nell'ambito della protezione degli edifici fedpol impiega il proprio personale nel Palazzo del Parlamento. Lo stesso compito compete a fedpol anche in tutte le sedi dei capidipartimento (Palazzo federale Ovest, Est e Nord, Inselgasse e Bernerhof), nel centro audizioni delle autorità di perseguimento penale della Confederazione nonché negli edifici di fedpol e in quelli del MPC e dell'UGI (compiti di protezione ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 OSF). fedpol è inoltre responsabile della formazione e dell'impiego delle guardie di sicurezza nell'aviazione civile (cosiddetta polizia aerea di cui all'art. 21 della legge federale sulla navigazione aerea; cfr n. 1.4).

Come già spiegato nel commento all'articolo 2, fedpol assolve anche un compito di polizia di sicurezza quando protegge i propri inquirenti che durante l'esercizio dei compiti di polizia giudiziaria sono particolarmente esposti a pericoli.

Per adempiere questi compiti l'articolo 90 autorizza fedpol a ricorrere alla coercizione e alle misure di polizia sancite dalla LCoe.

Questi compiti di polizia di sicurezza finora erano disciplinati dall'articolo 2 capoverso 4 lettera d, dall'articolo 5 capoverso 1 lettera b e dalla sezione 5 della LMSI (art. 22–24), che possono pertanto essere stralciati dalla stessa LMSI. Non è invece

²⁶ Nel diritto vigente: art. 22 cpv. 1 LMSI e art. 6–10 dell'ordinanza del 27 giugno 2001 sui Servizi di sicurezza di competenza federale, OSF; RS **120.72**.

stato ripreso l'articolo 5 capoverso 1 lettera b LMSI secondo cui il Consiglio federale appronta uno schema delle misure atte a proteggere le autorità federali, le persone che beneficiano della protezione del diritto internazionale pubblico, nonché i beneficiari di privilegi, immunità e facilitazioni di cui all'articolo 2 della legge sullo Stato ospite. Nella prassi l'approntamento di un tale schema uniforme è risultato inattuabile. La disposizione verrà quindi stralciata dalla LMSI senza essere sostituita.

Art. 4 Principio

Il *capoverso 1* riprende il contenuto dell'articolo 22 capoverso 1 LMSI a cui è stata aggiunta la nota che rinvia all'articolo 2 della legge del 22 giugno 2007²⁷ sullo Stato ospite (RS 192.12).

Il *capoverso 2* corrisponde all'articolo 23 capoverso 5 LMSI, ad eccezione della cancellazione del compito del comitato di coordinazione di progettare uno schema secondo l'articolo 5 capoverso 1 lettera b LMSI.

Art. 5 Protezione delle autorità federali

Il presente articolo rispecchia l'articolo 23 LMSI ma contiene anche alcune novità. Il *capoverso 1 lettera a* riformula e precisa il contenuto dell'articolo 23 capoverso 1 lettera a LMSI con lo scopo di evidenziare che di principio beneficiano di misure di protezione unicamente le persone della Confederazione che eseguono una funzione di interesse pubblico quali parlamentari federali, magistrati e determinati agenti della Confederazione. Queste persone devono inoltre trovarsi in una particolare situazione di minaccia in relazione alla loro funzione. Le persone menzionate potranno pertanto beneficiare di queste disposizioni di protezione soltanto finché ricoprono per la Confederazione una particolare e importante carica pubblica potenzialmente pericolosa. Qualora una di queste persone dovesse ad esempio trovarsi in una situazione di minaccia o di pericolo per motivi esclusivamente privati che non sono assolutamente in relazione con la sua funzione professionale, la protezione incombe, come per tutti gli altri cittadini, alle competenti autorità di polizia cantonali che dispongono di ampie competenze di polizia di sicurezza.

Nella presente legge non viene ripresa la disposizione di cui all'articolo 23 capoverso 1 lettera c LMSI (gli edifici e le manifestazioni per la cui protezione vengono impiegati altri servizi) che fino ad ora non è mai stata applicata e può pertanto essere stralciata dalla LMSI.

Il *capoverso 2* prevede la possibilità per il Consiglio federale di prorogare in singoli casi motivati le misure di protezione di cui al *capoverso 1 lettera a*. Anche dopo aver terminato il servizio presso l'Amministrazione federale, per una cerchia molto ristretta di persone può persistere un pericolo che riguarda le istituzioni statali (p. es. nel caso di ex collaboratori che potevano accedere a informazioni su armi di distruzione di massa).

Art. 6 Esecuzione degli obblighi risultanti dal diritto internazionale pubblico

Il presente articolo è stato ripreso dalla LMSI (art. 24) in modo invariato.

²⁷ RS 192.12

Art. 7 Impiego di apparecchi ottici di sorveglianza

La presente disposizione costituisce la base legale formale per la videosorveglianza operata da fedpol e dalle autorità cantonali la cui applicazione è limitata ai compiti di polizia di sicurezza contemplati dal presente titolo.

La videosorveglianza di polizia di sicurezza operata da fedpol è disciplinata dall'articolo 15 dell'ordinanza del 27 giugno 2001 sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF; RS 120.72) che finora poggiava sull'articolo 14 capoverso 2 lettera f LMSI. Durante la revisione dell'articolo 15 OSF (proroga della durata di conservazione delle registrazioni video, in vigore dal 1° ottobre 2008) è emerso che l'articolo 14 capoverso 2 lettera f LMSI non esplicita in modo sufficiente che la registrazione video non può essere impiegata soltanto dai servizi informazioni della Confederazione per raccogliere informazioni ma anche da fedpol e dalle autorità cantonali per eseguire attività di protezione. La nuova disposizione riprende il tenore dell'articolo 14 capoverso 2 lettera f LMSI e lo specifica. La videosorveglianza operata da fedpol e dalle autorità cantonali che agiscono su incarico di fedpol ha come nuova base l'articolo 7 e le registrazioni così ottenute possono essere utilizzate soltanto per le finalità di cui agli articoli 5 e 6; la videosorveglianza da parte dei servizi informazioni continua invece a essere retta dall'articolo 14 capoverso 2 lettera f LMSI. Il presente articolo non costituisce tuttavia una base legale per la videosorveglianza per scopi di polizia giudiziaria. Una tale sorveglianza andrebbe eseguita in virtù dell'articolo 13 LCPol o degli articoli 269 e seguenti del CPP o di altre disposizioni sancite da leggi speciali.

La registrazione, la conservazione e il trattamento di dati visivi che contengono dati personali e sono conservati più a lungo, esaminati e in seguito eventualmente utilizzati dinanzi a un tribunale, possono ledere notevolmente i diritti fondamentali. Per rispettare i requisiti di cui all'articolo 36 capoverso 1 secondo periodo Cost. è necessaria una legge formale, condizione che con la creazione della presente normativa è soddisfatta.

Per luoghi accessibili al pubblico s'intendono gli spazi che devono essere protetti secondo il mandato di protezione della Confederazione ma che non sono contemplati dal suo diritto di polizia ai sensi dell'articolo 62f della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010).²⁸ Quest'ultima disposizione sancisce soltanto la sorveglianza elettronica negli edifici degli organi federali.²⁹ Per le persone esposte a pericoli, ciò potrebbe non essere sufficiente. In tal caso l'impiego dovrebbe essere consentito anche in altri luoghi pubblici che vengono frequentati dalla persona in questione. Peraltro è difficile definire il limite delle competenze del diritto di polizia della Confederazione soprattutto per quanto riguarda l'accesso agli spazi semipubblici e pubblici (cfr. piazza federale a Berna).

Per rispettare il requisito della sufficiente concretezza della norma giuridica, nel capoverso 2 la durata massima di conservazione per le registrazioni visive contenenti dati personali è stata fissata a 14 giorni. La durata di conservazione finora era disciplinata dall'articolo 15 capoverso 4 OSF ed è ora stata innalzata a livello di legge.

²⁸ Per la distinzione tra spazi privati, spazi semipubblici e spazi pubblici cfr. il rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, FF 2006 611 segg.

²⁹ Un progetto che prevede di completare la LOGA con norme sul trattamento dei dati nell'utilizzo dell'infrastruttura elettronica è stato in consultazione da dicembre 2008 a fine marzo 2009.

Nella prassi dell'esecuzione dei compiti di polizia di sicurezza da parte di fedpol, le registrazioni visive spesso non contengono dati personali e possono pertanto essere conservate senza restrizioni, dal momento che non costituiscono un'ingerenza nei diritti fondamentali.

2.3 Titolo terzo: Compiti di polizia giudiziaria (art. 8–22)

2.3.1 Capitolo 1: Uffici centrali di polizia giudiziaria per la lotta contro la criminalità organizzata e attiva sul piano internazionale

Il presente capitolo contempla gli Uffici centrali di polizia giudiziaria di fedpol. I compiti nell'ambito del perseguimento penale assolti da altre autorità federali non sono invece contemplati. Ciò vale in particolare per le sezioni antifrode doganale dell'AFD.

Art. 8 Principio

Come nel diritto vigente, il presente articolo elenca tutti gli Uffici centrali di polizia giudiziaria che attualmente sono gestiti in seno alla PGF. I *capoversi 1 e 2* corrispondono al vigente articolo 1 LUC, ad eccezione degli Uffici centrali elencati nel *capoverso 1 lettere c–e* che sono stati istituiti per soddisfare i requisiti posti da trattati internazionali e che finora erano menzionati a livello d'ordinanza³⁰.

La base giuridica per l'attività di fedpol, in particolare la sua funzione di ufficio centrale di polizia giudiziaria, non è costituita soltanto dagli accordi summenzionati in vigore da tempo, bensì anche da trattati internazionali più recenti. La funzione di ufficio centrale concepito come un'autorità centrale conforme a quanto statuito dai relativi trattati internazionali, è invece stata attribuita a fedpol soltanto nel quadro della ratifica dei trattati elencati nel presente articolo.

Nelle disposizioni della LCPol che riguardano l'insieme degli Uffici centrali, si utilizza il termine di «Uffici centrali». Il presente articolo di legge, che elenca in modo esaustivo tutti gli Uffici centrali, rende obsoleto l'articolo 6 LUC secondo cui tutte le disposizioni della LUC sugli uffici centrali si applicano anche agli uffici centrali creati sulla base di un trattato internazionale o di un'altra legge federale.

Si è rinunciato, come anche nel diritto vigente, a precisare ulteriormente i compiti specifici degli Uffici centrali di individuare e lottare contro la criminalità organizzata e attiva a livello internazionale. Per quanto concerne le attività di raccolta di informazioni svolte dagli Uffici centrali per tale scopo, che nella prassi sono anche denominate indagini su organizzazioni criminali, si rimanda al rapporto del Consiglio federale alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati e alle spiegazioni dettagliate sul rilevamento tempestivo di polizia giudiziaria e sulla relativa distinzione dalle attività dei servizi informazioni:

Tra i pericoli rilevanti ai fini della protezione dello Stato rivestono un ruolo particolare le organizzazioni di stampo mafioso, che agiscono a scopo di lucro e vogliono essere riconosciute socialmente. Per tali organizzazioni la perturbazione su larga scala o la distruzione dell'ordine

³⁰ Art. 4 lett. d–f dell'ordinanza del 20 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, RS **360.1**.

pubblico a cui mirano i terroristi costituisce un ostacolo, poiché il loro scopo non è la distruzione, ma la strumentalizzazione dell'economia, della società e delle persone. Questo evidentemente non significa tuttavia che il rilevamento tempestivo di questa forma grave di criminalità debba essere lasciata al caso. Poiché l'attività a scopo di lucro e basata sulla suddivisione dei compiti si svolge per forza di cose in un contesto commerciale, in virtù della LUC il legislatore svizzero ne ha affidato il rilevamento tempestivo alla polizia giudiziaria. [...] La PGF adempie l'incarico del rilevamento tempestivo in quanto ufficio centrale di polizia giudiziaria. Secondo gli articoli 7, 8 e 11 LUC essa deve «smascherare» e «combattere» le forme complesse e transnazionali gravi di criminalità il cui perseguimento penale è di competenza della Confederazione in virtù dell'articolo 340^{bis} CP.³¹

Art. 9 Compiti

La presente disposizione si rifà in ampia misura all'articolo 2 LUC. Visto che per motivi di sistematica giuridica è stato deciso di separare i compiti di polizia giudiziaria dalla funzione degli Uffici centrali, l'articolo 9 non elenca più la conduzione di indagini di polizia giudiziaria e nemmeno il trattamento delle domande di assistenza giudiziaria provenienti dall'estero. Entrambi questi compiti sono invece stati inseriti nell'articolo 21 LCPol (Polizia giudiziaria). L'insediamento degli agenti di collegamento all'estero è ora disciplinato nell'articolo 35 (Addetti di polizia).

Art. 10 Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata

La presente disposizione corrisponde ampiamente all'articolo 7 LUC, ad eccezione della possibilità di incaricare la PGF di raccogliere le prove nell'ambito dei procedimenti internazionali d'assistenza giudiziaria che ora è sancita all'articolo 21 capoverso 2 LCPol.

Art. 11 Ufficio centrale per la lotta contro il traffico illegale di stupefacenti

Anche il vigente articolo 9 LUC è stato ripreso tenendo tuttavia conto della limitazione delle attività ai compiti dell'Ufficio centrale, eliminando pertanto la disposizione sull'assistenza giudiziaria.

2.3.2 Capitolo 2: Ricerca di informazioni (art. 12–17)

Art. 12 Mezzi per la ricerca di informazioni

Mentre nelle disposizioni generali del capitolo 1 si descrivono i singoli Uffici centrali e i loro compiti, il capitolo 2 disciplina le modalità secondo cui gli Uffici centrali raccolgono le informazioni necessarie, soprattutto di carattere personale.

³¹ Cfr. n. 3.2.4 lettera c del rapporto del Consiglio federale «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata» del 9 giugno 2006 in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza CS (05.3006) del 21 febbraio 2005; FF **2006** 5239.

L'articolo 12 contiene l'elenco dell'articolo 3 LUC. Sulla scorta delle nuove disposizioni legali sugli informatori e le persone di fiducia, il *capoverso 2 lettera b* sostituisce la formulazione attuale di «richiedono informazioni» con l'espressione più precisa di «la richiesta e la ricezione di informazioni di autorità e privati».

Il *capoverso 3* sancisce che gli Uffici centrali possono, se necessario, raccogliere dati personali all'insaputa della persona interessata ad esempio mediante osservazioni. La presente disposizione corrisponde al vigente articolo 11 capoverso 6 primo periodo LSIP che, a vantaggio di una maggiore chiarezza del sistema giuridico, è inserita nelle norme specifiche sugli Uffici centrali, ritrovandosi quindi nella medesima posizione in cui stava prima dell'emanazione della LSIP.

La disposizione del *capoverso 4*, che era integrata nella LSIP ed è ora di nuovo stata spostata nella parte della LCPol concernente gli Uffici centrali, disciplina l'informazione a posteriori delle persone interessate dalla raccolta di dati avvenuta a loro insaputa. Queste persone devono, salvo nel caso delle eccezioni legali già previste nell'attuale legislazione, essere informate a posteriori del trattamento segreto dei dati, non appena la necessità di mantenere il segreto non sussiste più.

Art. 13 Osservazione

Questa nuova disposizione specifica i dettagli dell'osservazione che nell'articolo 3 lettera f LUC³² è disciplinata in modo molto generale.

Il *capoverso 1* sancisce che l'osservazione segreta di persone e oggetti eseguita in modo sistematico e per un periodo prolungato è consentita soltanto in luoghi accessibili al pubblico quali strade, piazze pubbliche, stazioni, ma anche in luoghi privati pubblicamente accessibili come parcheggi a silos o centri commerciali³³.

L'osservazione di fatti che rientrano nella sfera privata o segreta protetta dall'articolo 179^{quater} CP richiede l'autorizzazione di un giudice. L'osservazione di situazioni o fatti in luoghi privati, ad esempio in un giardino, non è quindi consentita nell'ambito delle indagini su organizzazioni criminali eseguite dagli Uffici centrali.

Gli Uffici centrali possono registrare i fatti osservati mediante apparecchi di registrazione visiva o sonora. Sia l'attività d'osservazione sia l'impiego di tali apparecchi devono limitarsi ai fatti che accadono in luoghi accessibili al pubblico.

Oltre ai summenzionati apparecchi di registrazione, il *capoverso 1* prevede anche l'impiego di localizzatori. Rientrano in questa categoria ad esempio i localizzatori GPS quando, nell'ambito di un'osservazione in corso, sono impiegati soltanto come mezzo di sostegno diretto che consente agli Uffici centrali di osservare l'obiettivo dalla distanza necessaria e di ristabilire immediatamente il contatto in caso di interruzione improvvisa.

La presente norma è quindi in parziale disaccordo con i meccanismi di richiesta e di autorizzazione sanciti dal diritto processuale che non si applicano nella fase delle indagini su organizzazioni criminali eseguite dalla polizia poiché l'impiego degli apparecchi per la localizzazione di persone e di oggetti deve essere ordinato da un pubblico ministero e autorizzato da un giudice dei provvedimenti coercitivi (v.

³² Art. 3 lett. f LUC: Gli uffici centrali raccolgono le informazioni necessarie all'adempimento dei loro compiti nel modo seguente: [...] f. interpretano informazioni risultanti dall'osservazione diretta.

³³ Cfr. nota 27.

art. 280 lett. c CPP). Per mitigare questa divergenza è necessario che nell'ambito dei compiti degli Uffici centrali, le tecnologie GPS vengano impiegate esclusivamente per agevolare la localizzazione nelle osservazioni in corso. Per quanto concerne le osservazioni eseguite durante le indagini su organizzazioni criminali in conformità con il diritto processuale penale si può inoltre rinunciare a registrare immagini in movimento, poiché tali indagini non servono ancora per l'assunzione delle prove. Con il disciplinamento proposto s'intende fornire agli Uffici centrali la possibilità di utilizzare, nel rispetto dei diritti fondamentali, le moderne tecnologie d'osservazione che sono anche impiegate dagli investigatori privati.

È inoltre stato verificato se il Consiglio federale debba stabilire a livello d'ordinanza quali siano i mezzi tecnici di cui gli Uffici centrali possono avvalersi durante le osservazioni e a sostegno delle medesime. Questa idea è stata presa in considerazione soprattutto sulla base della LCoe in cui è previsto che il Consiglio federale fissi tramite ordinanza le armi e i mezzi ausiliari ammessi per la coercizione di polizia.

La possibilità di inserire una tale norma è tuttavia stata scartata, poiché significherebbe rendere noti i mezzi di tattica di polizia utilizzati dagli Uffici centrali permettendo quindi alle cerchie criminali di prendere le contromisure necessarie. La situazione è invece diversa nel caso dei mezzi di coercizione che sono impiegati in modo palese e trasparente; infatti, la scelta del mezzo e il suo effetto non devono mai essere sorprendenti. L'osservazione costituisce una misura di polizia che, a prescindere dall'obiettivo chiaramente definito in termini legali delle registrazioni visive e sonore e dalla localizzazione volta ad agevolare l'osservazione, deve il proprio successo al fatto che le cerchie criminali non riescono a prevedere con certezza l'efficacia tecnica dei mezzi. L'idea presa in considerazione di introdurre a livello d'ordinanza un obbligo di disciplinare le norme tecniche, creerebbe una divergenza con il diritto processuale penale che, per i motivi menzionati, non contiene simili disposizioni.

Un'osservazione può essere eseguita soltanto se nel caso in questione è impossibile riuscire a ottenere informazioni tramite misure meno severe oppure se sarebbe necessario un onere di personale, di tempo o di denaro sproporzionato rispetto al valore delle informazioni che si spera di raccogliere. Inoltre l'osservazione è consentita soltanto per le forme gravi di criminalità internazionale di cui all'articolo 8 capoverso 1 lettere a-e. Non sarebbe opportuno fissare ulteriori requisiti come l'introduzione di un catalogo dettagliato dei reati, poiché nemmeno il diritto processuale penale sancisce criteri più restrittivi.

Il *capoverso 2* stabilisce le condizioni che consentono di prorogare un'osservazione oltre il termine di un mese. Nei casi in cui l'osservazione non ha permesso di ottenere le informazioni desiderate nell'ambito di indagini su organizzazioni criminali durante un mese, il direttore di fedpol decide, su richiesta della PGF, se sia opportuno e proporzionale prorogare l'osservazione. L'autorizzazione della proroga può essere rinnovata di volta in volta, ma sempre al massimo per altri trenta giorni. L'opportunità e la proporzionalità della misura sono pertanto controllate periodicamente. Non si è invece stabilita una durata massima assoluta perché non è ritenuto necessario. Se un'osservazione è infruttuosa, viene comunque terminata dopo un certo periodo visto che l'esecuzione della misura richiede molte risorse.

Se durante l'osservazione è invece emerso un sospetto di reato contro una cerchia di persone sufficientemente circoscritta, la proroga della misura è disciplinata dalle disposizioni del diritto processuale penale (art. 282 seg. CPP) visto che lo scopo dell'osservazione non è più l'indagine sull'organizzazione bensì la conferma del so-

spetto. Un'osservazione volta a chiarire un sospetto può quindi essere protratta soltanto se si tratta di un determinato crimine o delitto e se altrimenti le indagini risulterebbero vane o eccessivamente difficili. Si pensi ad esempio all'osservazione di una stazione di benzina che secondo le supposizioni degli Uffici centrali potrebbe fungere da punto d'incontro per i membri di un gruppo criminale. Se nel corso dell'osservazione della stazione di benzina sorge il sospetto che il personale traffichi con sostanze stupefacenti, la PGF può, entro la scadenza dei trenta giorni, agire nel modo seguente: chiedere al direttore di fedpol l'autorizzazione di protrarre l'osservazione generale della stazione di rifornimento visto che le indagini sulle organizzazioni criminali sono rimaste completamente o in parte infruttuose; oppure avviare un procedimento penale nei confronti dei collaboratori sospetti della stazione di rifornimento ed eventualmente chiedere al pubblico ministero competente la proroga delle misure di osservazione. Poiché l'osservazione ora persegue uno scopo diverso, ovvero il chiarimento di un sospetto di reato, tali misure vanno eseguite nel rispetto del diritto processuale penale. Siccome le misure si concentrano su una cerchia di individui sospetti sufficientemente concreta il luogo oggetto dell'osservazione potrebbe spostarsi dalla stazione di benzina a un altro posto.

Art. 14 Impiego di privati

Gli *articoli 14 e seguenti* disciplinano l'impiego volontario di privati a sostegno degli Uffici centrali. I privati possono essere impiegati come informatori (art. 15) o come persone di fiducia (art. 16). Per privati ai sensi dell'*articolo 14* s'intendono le persone che non sono legate a un'autorità di perseguimento penale o a una loro autorità partner³⁴ tramite un contratto di lavoro o un rapporto simile.

Le ricerche sotto copertura³⁵ e le inchieste mascherate (art. 286 CPP) sono eseguite da collaboratori delle autorità di perseguimento penale. Esiste pertanto una chiara delimitazione giuridica per l'impiego di informatori e di persone di fiducia.

Nella prassi sono impiegati come informatori e persone di fiducia dei privati, che in base alla loro provenienza o alla loro attività professionale hanno accesso a un ambiente sociale particolare in cui circolano informazioni che consentono agli Uffici centrali di trarre conclusioni sulla criminalità organizzata e attiva sul piano internazionale.

I privati offrono il loro sostegno sempre su base volontaria. Non esistono né obblighi contrattuali o legali, né mezzi di pressione per costringere i privati a fornire il proprio sostegno o a proseguire la loro attività. La volontarietà garantisce infatti, che i privati impiegati agiscano in modo consapevole e il loro comportamento non sia attribuito all'autorità che li impiega.

Per proteggere i privati da eventuali rappresaglie gli Uffici centrali possono garantire che la loro identità non sarà rivelata. Queste garanzie di riservatezza sono spesso necessarie nella prassi perché i privati integrati in certi ambienti altrimenti non sarebbero disposti a sostenere la polizia. Per salvaguardare la riservatezza garantita, gli Uffici centrali applicano tutte le misure organizzative e di tattica di polizia necessarie per impedire che gli ambienti vicini ai privati si accorgano delle attività di sostegno svolte da questi ultimi. Se successivamente si rivela indispensabile una partecipazione dei privati a un procedimento penale, a causa delle loro conoscenze sui fatti,

³⁴ P. es. le autorità doganali o le guardie di confine.

³⁵ Cfr. n. 2.10.2.1 sul completamento del CPP con un nuovo art. 286a CPP.

le autorità penali applicheranno tutte le necessarie misure di protezione procedurale disciplinate dagli articoli 149 e seguenti CPP. Garantire la riservatezza ai privati sin dal momento delle indagini sulle organizzazioni criminali comporta il rischio di conflitti con il diritto di difesa sancito dalla Costituzione di cui può avvalersi un imputato durante un eventuale procedimento penale. Nel caso particolare spetta a chi dirige il procedimento provvedere affinché i principi del processo equo siano rispettati nonostante le testimonianze anonime (cfr. DTF **125 I 127**).

Art. 15 Informatori

Di norma l'attività di cui all'*articolo 15* significa semplicemente che i privati durante incontri occasionali con i collaboratori degli Uffici centrali decidono le informazioni da trasmettere. Per definire questa modalità d'impiego importante nella prassi federale e cantonale di polizia si è cristallizzato il termine di informatore. L'impiego di informatori, contrariamente a quello di persone di fiducia, non è legato a particolari condizioni poiché ogni informatore è libero di decidere se vuole o meno trasmettere determinate informazioni alla polizia.³⁶

Art. 16 Persone di fiducia

L'*articolo 16* disciplina l'impiego qualificato di privati in veste di cosiddette persone di fiducia che si distingue dal semplice impiego di informatori. In questo modo si tiene conto di una raccomandazione espressa dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, la quale esige che questa forma qualificata d'impiego venga disciplinata concretamente all'interno di una legge.³⁷ Mentre nel caso degli informatori spetta a questi ultimi decidere quali informazioni trasmettere agli Uffici centrali, che a loro volta si limitano a raccoglierle, per le persone di fiducia gli Uffici centrali hanno un ruolo più attivo. Infatti, ordinano alle persone di fiducia di frequentare determinati luoghi, allacciare contatti o assumere certi atteggiamenti al fine di raccogliere in modo mirato informazioni rilevanti per gli Uffici centrali.

Per soddisfare il principio di proporzionalità il ricorso a persone di fiducia è limitato ai casi in cui altre misure, quali l'impiego di semplici informatori, risulterebbero vane o sproporzionatamente ardue. Si pensi ad esempio agli ambienti etnici isolati in cui è possibile ottenere informazioni importanti soltanto mediante l'impiego mirato di una persona di fiducia. Non occorre introdurre ulteriori livelli d'impiego poiché le persone di fiducia sono già integrate nei relativi ambienti e, diversamente da quanto accade nelle inchieste mascherate di cui all'articolo 286 CPP, non devono quindi instaurare un particolare rapporto di fiducia o infiltrarsi nell'ambiente in questione e non necessitano nemmeno di un'identità fittizia. Nel presente contesto è inoltre stato valutato se l'impiego di persone di fiducia necessiti di un'autorizzazione speciale, ad esempio del direttore di fedpol. Si è tuttavia rinunciato a introdurre un tale obbligo, poiché un'autorizzazione rilasciata a una determinata persona potrebbe creare la falsa impressione che essa venga impiegata con l'autorizzazione dello Stato. D'altro canto non pare opportuno nemmeno autorizzare di principio questo tipo di misure visto che si tratta di un'osservazione a lungo termine di un certo ambiente e non,

³⁶ La richiesta e la ricezione di informazioni da parte degli Uffici centrali sono disciplinate all'art. 13 cpv. 2 lett. b.

³⁷ Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale «Esame del funzionamento delle autorità di perseguimento penale della Confederazione» del 5 settembre 2007, FF **2008** 1756, raccomandazione 1.

come nella procedura penale, di una raccolta di informazioni per un caso determinato che richiederebbe una procedura specifica di autorizzazione.

Prima del loro impiego le persone di fiducia di cui al *capoverso 2* vanno avvisate che non dispongono di alcuna competenza ufficiale o di altri diritti speciali. S'intende così specificare che esse non svolgono attività ufficiali riservate a organi statali e che pertanto non sono loro affidati compiti di diritto pubblico ai sensi della legge sulla responsabilità (LResp; RS 170.32). Le persone di fiducia sono inoltre informate che devono rispettare la legge alla pari di ogni altro cittadino e non possono far valere giustificazioni speciali. Di conseguenze è loro espressamente vietato compiere reati o istigare altri a delinquere.

In virtù del *capoverso 3* il DFGP disciplina il reclutamento, l'istruzione e la direzione dei privati impiegati. Gli Uffici centrali devono documentare tali attività affinché possano renderne conto. Dirigere persone di fiducia è un compito difficile soprattutto a causa della loro vicinanza agli ambienti criminali. Per questo motivo può essere assolto soltanto dai collaboratori della PGF più esperti e debitamente istruiti. I collaboratori incaricati di dirigere le persone di fiducia sono pertanto nominati dal capo della PGF.

Art. 17 Rimborsi e ricompense

In base al *capoverso 1* possono essere rimborsati i privati che, per offrire il loro sostegno, hanno dovuto sostenere delle spese (p. es. viaggio per recarsi all'incontro).

Altri compensi, che superano le spese effettive, possono essere versati sotto forma di ricompensa per segnalazioni particolarmente utili e sono previsti soltanto in casi eccezionali motivati. Il *capoverso 2* attribuisce al direttore di fedpol la competenza di stabilire se si tratta di un caso eccezionale. In ogni singolo caso egli decide su proposta del capo della PGF, se gli Uffici centrali possono promettere o versare una ricompensa. In virtù del *capoverso 3* il DFGP disciplina l'ammontare e la documentazione dei rimborsi e delle ricompense.

2.3.3 Capitolo 3: Obbligo d'informazione delle autorità e trasmissione di dati personali (art. 18–20)

Il presente capitolo contiene disposizioni speciali, riprese dalla LUC, in materia di assistenza informativa con gli Uffici centrali. Tali disposizioni disciplinano in particolare gli obblighi d'informazione nei confronti degli Uffici centrali di polizia giudiziaria che in quanto *lex specialis* precedono le norme sulla cooperazione di polizia del titolo quinto e l'assistenza informativa ivi sancita.

Art. 18 Cooperazione con autorità e servizi

L'*articolo 18* rispecchia il vigente articolo 4 LUC ed elenca le autorità che sono tenute a collaborare con gli Uffici centrali e a informarli di caso in caso. Per maggiore chiarezza il *capoverso 1 lettera f* ora indica espressamente anche le autorità competenti per l'assistenza giudiziaria in materia penale. Finora esse erano incluse implicitamente negli organi di perseguimento penale di cui alla lettera a, poiché il settore dell'assistenza giudiziaria fino al 2004 faceva parte dell'Ufficio federale di polizia.

Art. 19 Trasmissione di dati personali da parte degli Uffici centrali

Il presente articolo corrisponde all'articolo 13 capoverso 1 LUC. Tale disposizione non è resa superflua dal titolo quinto sulla cooperazione di polizia poiché quest'ultimo si applica agli organi di perseguimento penale e di polizia, mentre l'obbligo di collaborare con gli Uffici centrali contempla anche altre autorità. I requisiti di cui al *capoverso 2* per la comunicazione ad altri destinatari, tra cui anche privati, coincidono con quelli dell'articolo 6 capoversi 1 e 2 dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS 360.1).

Art. 20 Obbligo d'informazione nel settore della criminalità organizzata

Gli obblighi sanciti nel presente articolo riguardo al settore della criminalità organizzata rispecchiano il vigente articolo 8 LUC.

L'attuale obbligo d'informazione in materia di traffico illecito di sostanze stupefacenti di cui all'articolo 10 LUC non è stato invece trasferito nella LCPol. Tale obbligo resta tuttavia sancito nella legge sugli stupefacenti. Secondo il tenore della disposizione in questione, i Cantoni sono tenuti a informare l'Ufficio centrale in merito a ogni procedimento penale avviato. Nella prassi tale obbligo non è rispettato e non contribuisce comunque all'adempimento dei compiti da parte dell'Ufficio centrale. Ora l'obbligo d'informazione si limita soltanto a procedimenti penali che sono contraddistinti dalla gravità dei reati, dal carattere intercantonale o transfrontaliero o dalle circostanze particolari dei reati. Occorrerà in seguito stabilire, a livello d'ordinanza, quali siano le procedure che rientrano in queste categorie. Poiché per gli Uffici centrali l'importanza di una procedura non si definisce necessariamente solo in base alla gravità del reato imputato, non si può limitare a priori a livello di legge la disposizione soltanto a determinate fattispecie qualificate.

2.4.4 Capitolo 4: Compiti di polizia contemplati dal Codice di procedura penale (art. 21–22)

Art. 21 Polizia giudiziaria

I compiti di polizia giudiziaria sono stati separati dai compiti degli Uffici centrali. Le disposizioni sulle attività della PGF quale polizia ai sensi del CPP sono quindi contenute in un capitolo a se stante. Oltre a svolgere l'attività inquirente nei procedimenti di propria competenza sotto la vigilanza del Ministero pubblico, la PGF raccoglie anche le prove nell'ambito di procedimenti d'assistenza giudiziaria internazionale. I compiti di polizia giudiziaria devono essere adempiuti nel rispetto delle prescrizioni del CPP, ragione per cui nel *capoverso 1* si rimanda integralmente a tale legge. L'*articolo 21* assume pertanto un carattere dichiarativo. Questa disposizione è tuttavia necessaria perché rende trasparente la sistemica giuridica e semplifica la distinzione fra il diritto di polizia e il diritto di procedura penale e la loro corretta applicazione.

Art. 22 Identità fittizia preparatoria

Per preparare una futura inchiesta mascherata con anticipo, al direttore di fedpol è attribuita la nuova competenza di assegnare un'identità fittizia agli agenti infiltrati

prima che il giudice ne preveda l'impiego nel caso specifico. Con questa disposizione si tiene conto del fatto che un'identità fittizia non può essere costituita da un giorno all'altro. Infatti, per non rischiare lo smascheramento da parte delle cerchie criminali, un'identità fittizia deve essere creata in modo accurato e completo. Non occorre tener conto soltanto dell'attuale condizione di vita poiché l'identità fittizia necessita di una vita completa che consideri anche il passato. Ciò richiede in linea di massima alcune settimane di lavoro. Occorre inoltre adeguare tutti i documenti personali e tutte le iscrizioni dei registri devono corrispondere in modo logico. Quando un'identità fittizia è invece costituita entro brevi termini, vi è il rischio di creare delle anomalie come un numero elevato di modifiche nei registri accumulato nell'arco di poco tempo.

Il presente articolo sancisce inoltre la possibilità di assegnare un'identità fittizia preparatoria anche alle persone di contatto designate degli agenti selezionati per un futuro intervento. Questa disposizione è stata introdotta nella LCPol nonostante la CPP approvata il 5 ottobre 2007 non preveda l'attribuzione di un'identità fittizia alle persone di contatto. Tale inserimento è dovuto sia alle esigenze in materia di sicurezza delle persone di contatto in seno alla PGF sia all'introduzione prevista prossimamente della normativa sulla protezione dei testimoni, correlata alla ratifica imminente della Convenzione del Consiglio d'Europa del 3 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani, che prevede a sua volta la protezione dei collaboratori. Paesi con una vasta esperienza nel settore delle inchieste mascherate quali la Germania e il Canada, attribuiscono alle persone di contatto un'identità fittizia.

L'ampliamento delle categorie di persone che possono beneficiare di un'identità fittizia ha lo scopo di garantire la sicurezza del binomio agente infiltrato e persona di contatto che, incontrandosi regolarmente, rischiano di mettersi in pericolo a vicenda. Se una persona di contatto prenota, ad esempio, utilizzando il suo vero nome oppure un'identità palesemente fittizia, una stanza nello stesso albergo in cui è previsto l'incontro con l'agente infiltrato, facilita il compito all'organizzazione criminale che dopo pochi accertamenti scoprirà la sua appartenenza alla polizia.

La situazione di pericolo in cui si trovano l'agente infiltrato e la sua persona di contatto corrisponde in genere alla situazione dei collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni e dei testimoni da loro assistiti che rischiano la vita o l'integrità fisica. Come nel caso dell'inchiesta mascherata, i contatti con le persone inserite nel programma di protezione dei testimoni avvengono esclusivamente tramite determinati agenti di polizia. Essi avranno la possibilità di proteggere se stessi e quindi anche i testimoni a loro affidati, ricorrendo all'uso di identità fittizie. Di conseguenza anche l'inchiesta mascherata richiederà un adeguamento corrispondente del CPP. Al fine di garantire un'identità fittizia possibilmente sicura, il *capoverso 2* stabilisce che per costituirlo o mantenerlo si possono allestire o alterare documenti. Occorre di conseguenza adeguare l'articolo 317^{bis} capoverso 2 CP secondo cui nel quadro di un'inchiesta mascherata l'alterazione di documenti non è punibile soltanto se è stata approvata dal giudice. Contrariamente alla disposizione sull'alterazione dei documenti approvata dal giudice nell'ambito di un'inchiesta mascherata, che è disciplinata in modo uniforme a livello nazionale, l'introduzione dell'identità fittizia preparatoria rientra nelle competenze cantonali. A seconda della soluzione scelta possono cambiare anche le autorità competenti per l'approvazione vale a dire che le competenze decisionali possono essere disciplinate diversamente. Per questo motivo è stata scelta l'espressione «con un'autorizzazione».

Il *capoverso 3* sancisce che gli agenti provvisti di un'identità fittizia preparatoria possono essere impiegati soltanto dopo che è stata accordata l'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi ai sensi dell'articolo 289 CPP e se l'azione concreta è stata avallata. Agli agenti di polizia previsti per l'inchiesta mascherata è quindi vietato utilizzare la loro identità fittizia nei confronti di terzi o per frequentare determinati ambienti prima che l'intervento sia stato approvato.

2.4 Titolo quarto: Compiti di polizia amministrativa (art. 23-32)

Il terzo campo di attività principale di polizia concerne i compiti di polizia amministrativa. Tali compiti sono, in ampia misura, ripresi integralmente dalla LMSI. Come enunciato nel commento all'articolo 2, si tratta di misure di diritto amministrativo quali il sequestro, la confisca e i divieti, volte a prevenire minacce concrete alla sicurezza e all'ordine pubblico o possibili reati. Nel caso del materiale di propaganda, la minaccia è rappresentata dall'oggetto atto a esercitare influenza attraverso la propaganda in senso lato su un numero imprecisato di persone con lo scopo di aizzarle contro altre persone o gruppi di persone.³⁸ Le misure contro la tifoseria violenta sono invece rivolte contro le persone ritenute violente a causa del comportamento comprovato.

2.4.1 Capitolo 1: Misure contro la propaganda violenta (art. 23)

Art. 23 Messa al sicuro, sequestro e confisca di materiale di propaganda violenta

Questa disposizione è ripresa integralmente dalla LMSI (art. 13a). L'unica modifica concerne i *capoversi 2, 3 e 6* in cui il termine SAP (Servizio di analisi e prevenzione) è sostituito con il servizio che ne ha ripreso il ruolo, ovvero il Servizio informazioni della Confederazione.

2.4.2 Capitolo 2: Misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive (art. 24-28)

Art. 24 Divieto d'entrata

La nuova legge designa l'organizzazione competente per l'emanazione di divieti d'entrata nei confronti di stranieri che, in relazione a manifestazioni sportive, hanno violato o minacciano l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero. In futuro spetterà soltanto a fedpol e non più all'Ufficio federale della migrazione (UFM) adottare decisioni in questo ambito specifico.

Rispetto all'articolo 67 capoverso 1 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS 142.20), che definisce le competenze generali dell'UFM, l'*articolo 24* costituisce una norma speciale che disciplina in modo mirato le misure

³⁸ Cfr. Messaggio relativo alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (Misure contro la propaganda violenta e contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive), FF 2005 5009 e segg.

contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. Considerato che fedpol è l'autorità competente nel settore della lotta alla tifoseria violenta e visto che dispone delle informazioni pertinenti, è quindi opportuno, che in futuro spetti all'Ufficio federale di polizia pronunciare divieti d'entrata in Svizzera.

Art. 25 Divieto limitato di lasciare la Svizzera

L'*articolo 25* riprende l'articolo 24c LMSI nella sua versione che entra in vigore il 1° gennaio 2010, apportando alcuni adeguamenti redazionali: il capoverso 5 della LMSI diventa nella LCPol il *capoverso 3*, in quanto la disposizione che definisce la competenza in materia decisionale deve precedere le norme che regolamentano i dettagli relativi a tali provvedimenti. Inoltre, poiché il riferimento a un divieto di recarsi nel Paese di destinazione è già inserito nel *capoverso 1 lettera b*, esso non dovrà essere menzionato nuovamente nella disposizione derogatoria del *capoverso 5*.

Art. 26 Età minima

L'*articolo 26* corrisponde alla nuova versione dell'articolo 24f LMSI, contenuta nel decreto federale del 3 ottobre 2008 concernente la modifica della LMSI, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2010. Tale modifica è legata all'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2010, del concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. L'avamprogetto introduce un limite di età adeguato per il divieto d'entrata. Infatti, sebbene dalle valutazioni del Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta risulti che i tifosi violenti abbiano di norma più di 15 anni, le esperienze maturate dalla polizia dimostrano che fra le persone che, nell'ambito di disordini in occasione di manifestazioni sportive, commettono atti di vandalismo o causano danni materiali, ve ne sono anche alcune di età inferiore ai 15 anni. Nel complesso, non vi è motivo di stabilire per il divieto d'entrata un'età minima differente da quella prevista per il divieto limitato di lasciare la Svizzera. Dette misure dovrebbero risultare efficaci se applicate nei confronti di persone di età superiore ai 12 anni, indipendentemente dal fatto che siano finalizzate a contrastare disordini violenti nel corso di manifestazioni sportive in Svizzera o all'estero.

Art. 27 Effetto sospensivo

L'*articolo 27* corrisponde alla nuova versione dell'articolo 24g LMSI, contenuta nel decreto federale del 3 ottobre 2008 concernente la modifica della LMSI, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2010. Tale modifica è legata all'entrata in vigore, prevista per il 1° gennaio 2010, del concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. In futuro l'effetto sospensivo sarà esteso anche al divieto d'entrata ai sensi dell'articolo 24.

Art. 28 Segnalazione

La presente disposizione prevede espressamente che le restrizioni di viaggio ai sensi degli articoli 24 e 25 siano segnalate a fini di controllo nel Sistema di ricerca informatizzato di polizia. Tale norma è ribadita nel catalogo di cui all'articolo 86 capoverso 1 lettera h. Attualmente le segnalazioni riguardanti un divieto limitato di lasciare la Svizzera sono già previste dal diritto vigente (art. 15 cpv. 1 lett. h LSIP). Affinché le autorità di polizia e doganali competenti possano controllare adeguata-

mente anche i divieti d'entrata, è necessario quindi che la segnalazione sia estesa anche a dette misure.

2.4.3 Capitolo 3: Misure per prevenire possibili reati (art. 29-32)

Nel capitolo 3 sono disciplinate le misure volte a prevenire in modo mirato possibili reati.

Art. 29 Segnalazione di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta
L'articolo 99 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS; RS 0.360.268.I, allegato A) statuisce che i dati relativi alle persone o ai veicoli sono inseriti nel SIS, nel rispetto del diritto nazionale dalla parte contraente che effettua la segnalazione, ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo specifico, conformemente al paragrafo 5. Tale segnalazione può essere effettuata ai fini della repressione di infrazioni penali e per prevenire minacce alla sicurezza pubblica: a) qualora esistano indizi concreti che facciano supporre che la persona in questione intende commettere o commette numerosi fatti punibili di estrema gravità oppure, b) qualora la valutazione globale dell'interessato, in particolare sulla base dei reati commessi sino a quel momento, permetta di supporre che egli commetterà anche in avvenire fatti punibili di estrema gravità. Con l'entrata in funzione del nuovo sistema denominato SIS II, saranno possibili nuove segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta, ad esempio per i container. Le basi legali relative al SIS II, approvate dal Parlamento come sviluppo dell'acquis di Schengen, sono già entrate in vigore³⁹.

Nel diritto vigente, la sorveglianza discreta delle persone e dei veicoli è menzionata nell'articolo 16 capoverso 1 e 2 lettera f LSIP. Tali disposizioni non costituiscono tuttavia una base legale formale sufficiente. Secondo gli articoli 33 e 34 dell'ordinanza del 7 maggio 2008 sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'Ufficio SIRENE (RS 362.0), la sorveglianza discreta di persone, veicoli, natanti, aeromobili e container è possibile solo nella misura in cui il diritto cantonale preveda tale misura e in presenza dei requisiti fissati nella CAS. Per fatti punibili di estrema gravità s'intendono i reati contemplati dall'articolo 4 capoverso 2 della legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (RS 312.8), trasferiti nell'articolo 286 capoverso 2 del Codice di procedura penale. Con l'articolo 29 LCPol, anche la Confederazione si dota di una normativa in tal senso.

La sorveglianza discreta consente di rintracciare il luogo di soggiorno di persone sospettate di aver commesso un reato, senza che siano necessariamente adottati ulteriori provvedimenti. Si tratta di una forma particolare di osservazione. Per le autorità di polizia cantonali e le autorità di perseguimento penale federali, la cui attività comprende anche la prevenzione di reati, la sorveglianza discreta rappresenta quindi un efficace strumento per adempiere a questo compito.

Il presente articolo costituisce pertanto la base legale formale per fedpol per segnalare in modo discreto, su richiesta delle suddette autorità, persone e oggetti ai fini di

³⁹ Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione di Schengen di seconda generazione (SIS II) e Decisione 2007/533/GAI del Consiglio del 12 giugno 2007 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II); cfr. <http://www.europa.admin.ch>

una sorveglianza discreta nel sistema di ricerca informatizzato di polizia di cui all'articolo 86 (cpv. 1 lett. j) e nel Sistema d'informazione Schengen di cui all'articolo 87 (cpv. 2 lett. f) allo scopo di prevenire reati gravi. Se durante un controllo vengono reperiti la persona o l'oggetto segnalato, le informazioni (il luogo, il momento o il motivo del controllo, l'itinerario e la destinazione del viaggio, il veicolo usato, gli oggetti trasportati, le circostanze in cui la persona o il veicolo sono stati trovati) sono trasmesse all'autorità autrice della segnalazione.

Art. 30 Scambio d'informazioni con privati

Nella nuova legge, la possibilità prevista dall'articolo 351 capoverso 4 CP di scambiare informazioni con privati è contenuta nell'*articolo 30*, in virtù del quale tale possibilità è estesa a tutti gli ambiti e non più esclusivamente allo scambio d'informazioni con Interpol.

Art. 31 Contatto con gli autori delle minacce

Lo scopo del cosiddetto «contatto con gli autori delle minacce» è di far comprendere ai soggetti potenzialmente pericolosi e alle persone violente che la polizia non tollera che si possa delineare una situazione di pericolo. In questo modo, la persona contattata può rendersi conto di quali misure d'intervento di polizia o di diritto amministrativo comporterebbe un eventuale comportamento scorretto. In Svizzera, il contatto con gli autori delle minacce non è disciplinato a livello federale.⁴⁰ Questo tipo di contatto è inteso a completare, come forma di azione preventiva, i compiti di polizia di sicurezza di fedpol e delle autorità di polizia cantonali. È ipotizzabile una sua applicazione soprattutto nell'ambito della protezione dei magistrati.

Le esperienze maturate in Germania e nel Cantone di Zurigo nel settore della violenza domestica e della tifoseria violenta nel corso di EURO 2008 hanno dimostrato che, in presenza di indizi concreti relativi a possibili reati, il contatto diretto e tempestivo da parte della polizia con i soggetti potenzialmente pericolosi ha un effetto dissuasivo su questi ultimi.

Tale disposizione permette pertanto, in caso di minacce concrete riguardanti ad esempio una possibile aggressione ai danni di un magistrato o di altri reati, di contattare l'autore delle minacce e di discutere direttamente con lui.

Art. 32 Sequestro di oggetti pericolosi

Secondo l'articolo 28a della legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Legge sulle armi, LArm; RS 514.54), è vietato portare oggetti pericolosi in luoghi accessibili al pubblico e portarli con se in un veicolo se non si può rendere verosimile che il porto sia giustificato da un impiego o da una manutenzione conformi allo scopo degli oggetti o se gli oggetti suscitano l'impressione che possano essere usati abusivamente, in particolare per intimidire, minacciare o ferire persone. Per oggetti pericolosi s'intendono, conformemente all'articolo 4 capoverso 6 LArm, oggetti quali arnesi, utensili domestici e attrezzi sportivi che sono adatti a minacciare o a ferire persone. I coltelli da tasca, come ad

⁴⁰ La Germania ha adottato da diversi anni la pratica del contatto con gli autori delle minacce. Una pratica analoga è disciplinata nel Cantone di Zurigo dalla legge cantonale sulla protezione contro la violenza (Gewaltschutzgesetz).

esempio il coltello tascabile dell'esercito svizzero e prodotti analoghi, non sono considerati invece oggetti pericolosi. In virtù dell'articolo 31 capoverso 1 LArm, l'autorità competente può sequestrare gli oggetti pericolosi portati abusivamente. L'articolo 38 capoverso 1 LArm stabilisce che i Cantoni applicano la legge, nella misura in cui la stessa non dichiara competente la Confederazione.

L'*articolo 32* stabilisce espressamente che spetta a fedpol sequestrare, nell'adempimento dei propri compiti, gli oggetti pericolosi in questione. Infatti, è necessario, soprattutto ai fini della protezione delle autorità e degli edifici, che fedpol abbia la possibilità di mettere al sicuro e di sequestrare tali oggetti. Nel quadro dei compiti di polizia di sicurezza, fedpol deve inoltre garantire la sicurezza delle persone da proteggere e prevenire tempestivamente intimidazioni o minacce. Per le modalità del sequestro è determinante l'articolo 21 LCoe, a meno che la legislazione sulle armi, più precisamente l'articolo 31 LArm e l'articolo 54 dell'ordinanza sulle armi (OArm; RS 514.541) non prevedano alcuna disposizione speciale.

2.5 Titolo quinto: Cooperazione di polizia (art. 33-68)

L'*assistenza amministrativa in materia di polizia* comprende numerose forme di cooperazione tra organi della polizia di sicurezza e della polizia giudiziaria appartenenti a diversi Stati o enti pubblici oppure a diversi servizi di uno stesso ente. Le varie forme di cooperazione spaziano dallo scambio di personale, materiale e conoscenze specialistiche agli interventi congiunti di polizia fino allo scambio di dati personali. Tutte queste attività sono solitamente riassunte con la definizione generica di *cooperazione di polizia*, utilizzata anche nel quinto titolo dell'avamprogetto.⁴¹

Analogamente all'assistenza giudiziaria, anche la cooperazione di polizia può comportare ingerenze nei diritti fondamentali. Tuttavia, a differenza dell'assistenza giudiziaria, la cooperazione di polizia non è finalizzata a fornire sostegno diretto ai procedimenti in corso, bensì a facilitare i compiti di polizia volti a prevenire minacce, a eliminare turbamenti e a favorire i primi accertamenti e il perseguimento di reati penali. L'intervento iniziale da parte della polizia serve a preparare, e dunque non ad anticipare, le successive attività sul piano procedurale delle autorità amministrative e giudiziarie.⁴² La protezione delle persone interessate dall'assistenza amministrativa non è garantita per mezzo dell'apposita procedura amministrativa prevista per l'assistenza giudiziaria, bensì è regolamentata dalla legislazione sulla protezione dei dati.

Date le difficoltà dal punto di vista giuridico di differenziare le molteplici forme di cooperazione di polizia e di demarcarle dall'assistenza giudiziaria, è nell'interesse sia degli agenti di polizia sia dell'opinione pubblica poterle disciplinare i meccanismi in una normativa che sia trasparente e sufficientemente concreta.

⁴¹ Per informazioni di carattere dogmatico e terminologico cfr. Breitenmoser Stephan, Sicherheit durch internationale Kooperation: Vorgaben und Grundlagen des Völker- und Europarechts, in: Schweizer Rainer J. (ed.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basilea 2008, SBVR vol. III/1, G n. marg. 54 e segg. nonché Lobsiger Adrian, polizeiliche Amtshilfe und Schengen, in: Breitenmoser Stephan / Gless Sabine / Logodny Otto (ed.), Schengen in der Praxis, Basilea 2009.

⁴² Per informazioni inerenti alla competenza, limitata alla fase preliminare, dei compiti di polizia cfr. Breitenmoser Stephan, Neuere Rechtsentwicklungen in den Bereichen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, in: Ehrenzeller Bernhard (ed.), Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, San Gallo 2005, 14.

L'assistenza amministrativa in materia di polizia, sebbene sia oggetto di diverse disposizioni speciali federali, non è stata finora ancora disciplinata dettagliatamente nel diritto federale.⁴³ Il settore della cooperazione internazionale di polizia ha conosciuto negli ultimi anni un aumento considerevole di norme specifiche, a partire dalla cooperazione con Interpol ed Europol disciplinata nel terzo libro del Codice penale⁴⁴ passando per gli accordi bilaterali con gli Stati limitrofi, ovvero quelli conclusi con Germania, Francia, Italia e con Austria⁴⁵ per finire con il diritto speciale derivante dall'adesione a Schengen.

In qualità di Stato associato a Schengen, la Svizzera è tenuta a recepire la decisione quadro europea relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni.⁴⁶ Con l'emanazione di un'ulteriore legge speciale, la LSIS, il legislatore federale ha nel frattempo trasposto tali disposizioni nella legislazione nazionale.

Restano invece codificati in misura marginale i principi della cooperazione di polizia a cui le autorità fanno ricorso nell'ambito dell'assistenza interna alla Svizzera. Questa lacuna potrebbe produrre incertezze sul piano giuridico, visto soprattutto che in virtù della decisione quadro europea relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni, le autorità svizzere di perseguimento penale non possono imporre alle autorità degli altri Stati partner condizioni più rigorose di quelle applicate alle autorità partner nazionali.⁴⁷ Date le circostanze, al fine di garantire la necessaria certezza del diritto, il legislatore federale è chiamato non solo a rettificare sotto il profilo sistematico le norme inerenti alla cooperazione internazionale, ma anche a sancire i principi più importanti della cooperazione nazionale di polizia con le altre autorità federali e cantonali da osservare nell'ambito dell'assistenza amministrativa richiesta e fornita da fedpol. La Confederazione sancisce dunque tali principi nel titolo *Cooperazione di polizia*, senza tuttavia ridurre il potere dei Cantoni di disciplinare in modo autonomo l'assistenza amministrativa dei loro corpi di polizia, quando cooperano con altri Cantoni o direttamente con le autorità partner estere.

Nella sezione 1 del capitolo 1 e del capitolo 2 sono illustrati i principi fondamentali della cooperazione di polizia che fedpol è tenuto ad applicare nel quadro

⁴³ Art. 13 cpv. 1 secondo periodo LUC (assistenza amministrativa in Svizzera); art. 350-353 CP (assistenza amministrativa internazionale multilaterale: Interpol); art. 354 cpv. 3 CP (assistenza amministrativa in Svizzera: dati segnaletici); art. 355a e 355b CP (assistenza amministrativa internazionale multilaterale: Europol); art. 75a AIMP (assistenza amministrativa internazionale: domande della polizia, presentate in forma autonoma, nel quadro dell'assistenza giudiziaria); accordi bilaterali di polizia (assistenza amministrativa internazionale multilaterale).

⁴⁴ Attualmente: art. 350 e segg. e 355a CP.

⁴⁵ Cfr. in merito: Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria (Accordo di polizia tra Svizzera e Germania); RS **0.360.136.1**; Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana (RS **0.360.163.1**); Accordo del 10 settembre 1998 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali (RS **0.360.454.1**); Accordo del 9 ottobre 2007 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale (comprendente la dichiarazione comune, RS **0.360.349.1**).

⁴⁶ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge (GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89). La decisione quadro rappresenta per la Svizzera uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'art. 2 cpv. 3 dell'Accordo di associazione a Schengen (RS **0.362.31**).

⁴⁷ Cfr. art. 3 par. 3 della decisione quadro e art. 6 LSIS.

dell'assistenza informativa richiesta o fornita. Questi capitoli si applicano sia all'assistenza nazionale sia a quella internazionale prestata o ricevuta da fedpol. In relazione all'assistenza internazionale, oltre alle norme succitate, vanno osservate anche le disposizioni contenute nella seconda sezione del capitolo 1 e del capitolo 2. Nelle sezioni 3, 4, 5 e 6 del capitolo 2 si trovano infine le disposizioni specifiche da adempiere, unitamente alle norme già citate, ai fini dell'assistenza amministrativa nell'ambito degli accordi di cooperazione con Interpol, Europol e gli Stati Schengen.

Come i titoli precedenti, anche il quinto titolo della LCPol, relativo alla cooperazione di polizia, concerne fedpol, escludendo in linea di massima gli altri organi federali o i servizi cantonali, a prescindere dal fatto che questi ultimi si basino, nel contesto dell'assistenza con fedpol, su norme d'esecuzione uniformi, analogamente a quanto già avviene ad esempio per le modalità dell'assistenza informativa con gli Uffici centrali di polizia giudiziaria, attualmente disciplinate nella LUC e nel relativo diritto d'esecuzione.

Tale restrizione a fedpol non si applica invece allo scambio semplificato d'informazioni con le autorità degli altri Stati Schengen di cui alla sesta sezione del secondo capitolo. Il secondo capitolo si applica infatti anche all'AFD, e sussidiariamente ai Cantoni, nel caso in cui essi collaborino allo scambio semplificato di informazioni con gli Stati Schengen.⁴⁸ Quest'estensione del campo d'applicazione ad altre autorità è già prevista dalla LSIS ed è sancita anche dalla decisione quadro europea relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni. Gli articoli 58-68 dell'avamprogetto non riguardano pertanto solo fedpol, ma anche tutti gli organi contemplati dalla decisione quadro in quanto autorità di perseguimento penale della Confederazione, di cui in effetti fa parte anche l'AFD. I Cantoni sono pertanto liberi, anche con riguardo alla sesta sezione, di legiferare nell'ambito dell'assistenza amministrativa tra i loro corpi di polizia e le autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen e conseguentemente d'integrare in modo autonomo la decisione quadro nel diritto cantonale. Tuttavia, nell'ottica dell'entrata in vigore della LSIS, prevista per il 1° gennaio 2010, i Cantoni finora non hanno fatto ricorso a questa possibilità, peraltro già prevista attualmente.

2.5.1 Capitolo 1: Cooperazione di polizia in generale (art. 33-38)

Nel primo capitolo sono descritte le forme di cooperazione e disciplinati i principi fondamentali che fedpol deve applicare nell'ambito dell'assistenza amministrativa richiesta e fornita. L'assistenza a livello nazionale è retta dalla prima sezione del capitolo. L'assistenza internazionale è retta invece anche dalla seconda sezione dello stesso capitolo.

2.5.1.1 Sezione 1: Forme e strumenti della cooperazione (art. 33-35)

La prima sezione definisce le nozioni e regola gli strumenti generali della cooperazione di polizia che disciplinano l'assistenza amministrativa internazionale e nazionale di fedpol.

⁴⁸ Cfr. in merito il commento specifico all'art. 58.

Nel *capoverso 1* è definita la portata della nozione di «cooperazione di polizia» oggetto del quinto capitolo. Nella LCPol con tale nozione s'intende l'assistenza amministrativa *in materia di polizia*, quindi non l'*assistenza amministrativa* o la semplice cooperazione tra autorità. Per tale ragione, il *capoverso 1* limita l'assistenza amministrativa in materia di polizia alle forme di cooperazione volte ad agevolare i compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria e intercorrenti tra fedpol e le restanti autorità e organi internazionali, menzionati al *capoverso 1*, che adempiono tali compiti nei diversi Stati oppure nei diversi enti pubblici o ai diversi livelli di uno stesso ente. Fatte salve le disposizioni particolari contenute nella legge⁴⁹ o negli accordi internazionali, i compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria descritti nell'articolo in questione derivano dalle definizioni di cui all'articolo 2 LCPol. I compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria svolti da fedpol sono precisati inoltre nel secondo e terzo titolo della presente legge.

Restano escluse dalla regolamentazione relativa alla cooperazione di polizia tutte le forme di cooperazione volte all'assunzione diretta delle prove nei procedimenti in corso e che pertanto soggiacciono non alle norme dell'assistenza amministrativa, bensì a quelle dell'assistenza giudiziaria o dell'assistenza di polizia a sostegno dell'assistenza giudiziaria.

A livello federale, l'Ufficio federale di polizia, menzionato esplicitamente al *capoverso 1*, svolge la funzione di punto di raccordo centrale, anche se non esclusivo, per la cooperazione nazionale e internazionale in materia di polizia. Tale disposizione della LCPol non interferisce né nella cooperazione tra gli altri organi federali che svolgono compiti analoghi e i loro servizi partner nazionali ed esteri, né in quella tra corpi cantonali di polizia.

Il *capoverso 2* illustra le varie forme di cooperazione riconducibili alla nozione di cooperazione di polizia.

Attualmente si registra un intenso scambio di personale, materiale e conoscenze specialistiche tra le autorità di polizia, riassumibile sotto la nozione, introdotta alla *lettera a*, di cooperazione o assistenza di polizia semplice.⁵⁰ Tale nozione descrive in modo appropriato come nell'attività quotidiana di polizia i corpi di polizia vadano oltre i limiti delle proprie competenze, scambiandosi materiale e fornendosi supporto logistico di altro tipo in modo rapido, senza formalità e, generalmente, senza che siano necessarie ingerenze nei diritti fondamentali. Questa forma di cooperazione non necessita pertanto di esser disciplinata ulteriormente a livello di legge in senso formale.

L'Accordo di polizia tra la Svizzera e la Germania del 27 aprile 1999 (RS 0.360.136.1) testimonia il significato pratico dell'assistenza di polizia semplice. L'articolo 2 dell'Accordo sancisce che gli Stati contraenti si scambiano «periodicamente resoconti fondati su precisi criteri» ed esaminano «assieme almeno una volta all'anno le priorità relative alla sicurezza». L'articolo 13 stabilisce inoltre che le autorità di polizia degli Stati contraenti si scambiano programmi di insegnamento per la formazione e il perfezionamento, organizzano seminari comuni di formazione e di

⁴⁹ Cfr. art. 59 e 60 LCPol.

⁵⁰ Cfr. Stephan Breitenmoser, in: Peter Uebersax/Peter Münch/Thomas Geiser/Martin Arnold (ed.), *Ausländerrecht*, nella serie *Handbücher für die Anwaltspraxis*, vol. 8, Basilea/Ginevra/Monaco 2002, 887; oppure Günther Mokros, in: Hans Liskan/Erhard Denninger (ed.), *Handbuch des Polizeirechts*, Monaco 3a edizione, 2001, pag. 43.

perfezionamento nonché esercitazioni transfrontaliere e permettono ai rappresentanti dell'altro Stato contraente di partecipare a corsi di perfezionamento.

La cooperazione di polizia in ambito nazionale e internazionale comprende anche le azioni standard di polizia. Con questo termine s'intendono le attività concrete e ordinarie, finalizzate all'esecuzione regolare dei compiti di polizia da parte di autorità senza competenza territoriale, come ad esempio i fermi e le perquisizioni ai sensi della LCoe o le osservazioni ai sensi dell'articolo 13 della presente legge. La forma di cooperazione passiva dell'assistenza di polizia standard, di cui alla *lettera b*, consiste nel tollerare azioni di questo tipo sul proprio territorio. Si tratta di una situazione riscontrabile negli inseguimenti. Questa forma di cooperazione è autorizzata, a condizione che la polizia possa eseguire le attività concrete di assistenza in modo indipendente. A titolo esemplificativo, è opportuno ricordare l'osservazione di breve durata già menzionata in precedenza. Si tratta di una misura che, in virtù della sua durata limitata e della sua applicazione circoscritta ai luoghi pubblici, può essere richiesta ed eseguita in modo autonomo dalle autorità di polizia a livello nazionale e internazionale⁵¹ Un ulteriore esempio è costituito dalle azioni spontanee quali gli inseguimenti⁵², che la polizia decide ed esegue in modo indipendente, anche se le azioni di polizia standard compiute da autorità di polizia non competenti sul territorio possano sfociare, in caso di escalation, nell'impiego della coercizione. Dato che si tratta di una misura urgente finalizzata all'applicazione della legge, di regola non connessa con la raccolta di informazioni destinate a una procedura penale, l'assistenza di polizia standard ha luogo conformemente alle norme che regolano i compiti e le responsabilità della legislazione sulla polizia e non della legislazione in materia di procedura penale.⁵³ In caso di pericolo imminente, l'autorità di polizia che non ha la competenza sul territorio può eseguire un'osservazione di breve durata e l'inseguimento sul territorio straniero anche senza previa richiesta.

Tra le misure d'assistenza di polizia standard si annoverano inoltre le misure che, ai sensi del Codice di procedura penale, possono essere ordinate in modo indipendente dalla polizia (art. 198 cpv. 1 lett. c CPP; tali misure riguardano in particolare p. es. l'accesso a spazi non accessibili al pubblico se vi è pericolo nel ritardo ai sensi dell'art. 213 cpv. 2, il fermo di polizia e l'inseguimento ai sensi dell'art. 215 seg. oppure l'arresto provvisorio secondo l'art. 217 CPP).

Se invece un servizio di polizia non competente sul territorio pianifica o applica misure di coercizione processuale quali l'arresto dell'autore di un reato, le misure di assistenza in ambito nazionale e internazionale che implicano il ricorso alla coercizione vanno richieste tramite assistenza giudiziaria. Gli organi d'esecuzione di polizia agiscono in questo caso soltanto in qualità di organi esecutivi della giustizia.⁵⁴

La *lettera c* riguarda la forma di cooperazione più importante nell'attività nazionale e internazionale di polizia, ovvero lo scambio d'informazioni relative a persone.

⁵¹ Cfr. art. 13 della presente legge, art. 43 cpv. 3 CPP e art. 40 CAS.

⁵² Cfr. art. 216 CPP o art. 41 CAS.

⁵³ A meno che un'apposita norma sull'assistenza amministrativa dichiarerà ugualmente applicabili in determinate situazioni le norme sulla responsabilità del diritto processuale penale, come previsto p. es. dalla legislazione tedesca (cfr. Günther Mokros op. cit., pag. 47).

⁵⁴ L'art. 75a AIMP nonché l'art. 39 cpv. 1 e 43 cpv. 3 CPP escludono l'assistenza amministrativa diretta da parte delle autorità di polizia, se l'adempimento di una domanda implica l'applicazione della coercizione processuale. Cfr. in merito anche Lobsiger Adrian, *polizeiliche Amtshilfe und Schengen*, in: Stephan Breitenmoser / Sabine Gless / Otto Lagodny (ed.), *Schengen in der Praxis*, Basilea 2009.

Questa forma di cooperazione di polizia, che costituisce un'ingerenza nel diritto individuale dei cittadini di essere informati, è spesso definita come *assistenza informativa di polizia*.⁵⁵

Oggetto dell'assistenza informativa di polizia sono i dati personali ai sensi della legislazione svizzera sulla protezione dei dati, comprendenti i dati relativi a una persona fisica o giuridica identificata o identificabile.⁵⁶ Nell'ambito dell'assistenza informativa di polizia, possono essere pertanto anche scambiati i dati degni di particolare protezione e i profili della personalità.⁵⁷

Art. 34 Uffici di cooperazione

In virtù degli accordi bilaterali di polizia sottoscritti con la Francia (RS 0.360.349.I) e l'Italia (RS 0.360.454.I), la Confederazione gestisce attualmente, insieme ai Cantoni e alle autorità partner francesi e italiane, due Centri di cooperazione di polizia e doganale (CCPD) ubicati rispettivamente a Ginevra e a Chiasso. I CCPD agevolano lo scambio d'informazioni, coordinano misure comuni di sorveglianza nelle zone di confine e preparano e sostengono gli interventi transfrontalieri. Nei CCPD lavorano rappresentanti delle diverse autorità doganali e di polizia dei Paesi partecipanti, compresi i collaboratori di fedpol. Le spese di esercizio dei due CCPD sono ripartite equamente fra la Svizzera e la Francia (per quanto concerne il CCPD Ginevra) oppure l'Italia (per quanto riguarda il CCPD di Chiasso). La quota svizzera è per due terzi a carico della Confederazione e per un terzo dei Cantoni. Non è escluso che in futuro possa sorgere la necessità di istituire ulteriori CCPD e uffici di cooperazione o nuove strutture analoghe. Al momento esistono le basi legali per procedere in questo senso con la Francia, l'Italia e la Germania.

Art. 35 Addetti di polizia

La norma relativa all'impiego di agenti di collegamento ripresa dalla legge sugli Uffici centrali (art. 5 LUC) è stata ritagliata dal contesto specifico dei compiti degli uffici centrali per essere integrata nel quinto titolo dell'avamprogetto. In questo modo si tiene conto del fatto che i compiti svolti dagli addetti di polizia nell'ambito d'attività di fedpol, in qualità di ufficio centrale, non si limitano al campo specifico delle attività repressive. Gli addetti di polizia infatti svolgono attualmente compiti per l'intero Ufficio e rappresentano inoltre all'estero tutte le autorità nazionali di polizia e di perseguimento penale e anche il DFGP. Per tale ragione, nell'ambito della rettifica sotto il profilo sistematico del diritto in vigore, tale norma è stata adattata anche nel contenuto alla realtà.

Un primo adeguamento riguarda la denominazione di questi agenti di polizia stazionati all'estero: dato che sono accreditati presso lo Stato ospitante in qualità di addetti diplomatici dell'ambasciata svizzera, per riferirsi a tali agenti si è utilizzato il termine di «addetti di polizia» in sostituzione di quello attuale di «agenti di collegamen-

⁵⁵ Erhard Denninger op. cit., E 214. Il termine «assistenza amministrativa in materia di polizia», anch'esso comunemente impiegato per definire l'assistenza informativa di polizia, presenta lo svantaggio di essere utilizzato regolarmente nella dottrina anche come termine generico designante tutte le forme di cooperazione di polizia, il che conduce inevitabilmente a una certa ambiguità.

⁵⁶ Cfr. art. 3 lett. a e b LPD (RS 235.1).

⁵⁷ Cfr. art. 3 lett. c e d LPD.

to». Tale denominazione riflette direttamente lo status diplomatico degli addetti di polizia.

Il contenuto del *capoverso 1* che stabilisce il principio dello stazionamento degli addetti di polizia corrisponde a quanto statuito dalla LUC (art. 5 cpv. 1 primo periodo). L'unica modifica apportata riguarda l'estensione, appena menzionata, delle attività degli addetti di polizia, in virtù della quale gli addetti oltre ad operare nei settori di reato di competenza degli uffici centrali, agiscono anche per prevenire e chiarire reati di competenza cantonale.

Il *primo periodo* del *capoverso 2*, che sancisce che gli addetti di polizia possono agire anche per conto delle autorità di perseguimento penale dello Stato ospitante, corrisponde al diritto in vigore (art. 5 cpv. 2 LUC). I compiti degli addetti di polizia comprendono inoltre l'assistenza alle rappresentanze svizzere all'estero per le questioni in materia di sicurezza. Tale assistenza consiste nel garantire, da un lato, la sicurezza dell'infrastruttura della missione e, dall'altro, la protezione dei dati personali trattati dalle autorità e un trattamento conforme alla legge delle informazioni sensibili o protette. Questo importante compito viene ora menzionato in modo esplicito nella legge.

Un'ulteriore novità, introdotta nella legge al *capoverso 3*, è rappresentata dal ruolo svolto dagli addetti di polizia in qualità di rappresentanti del DFGP e delle autorità nazionali di polizia e di perseguimento penale. Si tratta di un ruolo che finora era disciplinato soltanto parzialmente a livello di ordinanza (art. 8 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia; RS 360.1).

La modifica del contenuto del *capoverso 4*, che stabilisce che il Consiglio federale non deve più concordare, bensì soltanto definire con lo Stato ospitante i dettagli dell'intervento, è indicativa del fatto che soltanto in rari casi si giunge alla conclusione di un accordo. L'accordo con lo Stato ospitante circa le modalità dell'intervento avviene infatti di regola in modo meno formale, attraverso ad esempio uno scambio di note. Il *capoverso 4* corrisponde per il resto all'articolo 5 capoverso 4 della LUC in vigore.

Il *primo periodo* del *capoverso 5*, che sancisce che il Consiglio federale è autorizzato a convenire con le competenti autorità estere lo stazionamento di loro agenti di collegamento in Svizzera, è ripreso dal diritto in vigore (art. 5 cpv. 4 LUC). Il *secondo periodo* del *capoverso* conferisce, infine, a fedpol il compito di assistere gli agenti di polizia esteri.

2.5.1.2 Sezione 2: Principi della cooperazione internazionale di polizia (art. 36-38)

La sezione 2 completa la sezione 1, soffermandosi sui principi di cooperazione internazionale di polizia applicabili soltanto all'assistenza internazionale in materia di polizia e a fedpol.

Art. 36 Fonti giuridiche

Il *capoverso 1* rimanda alle fonti giuridiche che sanciscono l'obbligatorietà della cooperazione internazionale di polizia.

A livello nazionale, le autorità di polizia della Confederazione e dei Cantoni si prestano assistenza informativa reciproca conformemente al principio di fedeltà federale sancito nell'articolo 44 capoverso 2 Cost. e sulla base di disposizioni speciali contenute nelle leggi federali. Gli organi di polizia della Confederazione sono tenuti, in virtù dell'articolo 14 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1), che si applica a tutta l'Amministrazione federale, a sostenersi e informarsi a vicenda nell'adempimento dei propri compiti.

Per contro, a livello *internazionale*, quindi nei rapporti con le autorità di polizia estere, l'obbligo di cooperazione può essere giuridicamente vincolante soltanto se regolato da un accordo. La stessa LCPol non sancisce alcun obbligo in tal senso. Essa precisa invece, analogamente alla LSIS, le modalità d'attuazione a livello nazionale di obblighi derivanti dagli accordi internazionali. La LSIS disciplina infatti la trasposizione della decisione quadro, vincolante per la Svizzera, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen. In assenza di un obbligo di assistenza previsto da un accordo, la cooperazione con gli organi di polizia esteri è possibile soltanto se soggetta al principio di reciprocità.

Per principio di reciprocità s'intende «*un principio generale di diritto internazionale pubblico che consente a uno Stato di subordinare il proprio comportamento nei confronti di un altro Stato al comportamento assunto, in una situazione analoga, da quest'ultimo nei suoi confronti.*»⁵⁸ La reciprocità, in quanto principio generale, si applica sia all'assistenza internazionale in materia penale (cfr. art. 8 AIMP) sia alla cooperazione internazionale di polizia. La Svizzera esige, tuttavia, la reciprocità soltanto in linea di principio. I motivi, elencati nell'articolo 8 capoverso 2 AIMP, per i quali si rinuncia ad applicare la reciprocità in casi particolari (necessità di assistenza nella lotta contro determinati reati, miglioramento della situazione della persona perseguita o delle probabilità del suo reinserimento sociale, chiarimento di un reato diretto contro un cittadino svizzero), possono essere estesi senza problemi dall'assistenza giudiziaria alla cooperazione di polizia.

Il *capoverso 2* introduce una riserva di carattere generale a favore di accordi di diritto internazionale più severi o favorevoli che semplifichino o accelerino la cooperazione internazionale di polizia.

Art. 37 Rapporto con l'assistenza giudiziaria

Gli Stati di diritto dell'Europa continentale hanno limitato i compiti di polizia alla prevenzione diretta di pericoli e al chiarimento e al perseguimento, in fase iniziale, di reati penali. L'intervento nella fase preliminare da parte della polizia è diretto a preparare, e dunque non ad anticipare, le successive attività sul piano procedurale delle autorità amministrative e giudiziarie. Tale meccanismo dello Stato di diritto richiede che la *cooperazione internazionale di polizia* sia orientata all'apertura e al sostegno di ulteriori procedimenti e non ad atti procedurali diretti di tipo probatorio.⁵⁹ Per le azioni d'assistenza che mirano all'assunzione diretta di prove nei procedimenti già in corso o che possono essere condotte soltanto con l'impiego della co-

⁵⁸ Cfr. DTF 110 Ib 173, 176, consid. 3a.

⁵⁹ Cfr. Breitenmoser Stephan, *Neuere Rechtsentwicklungen in der Bereichen der internationalen Amts- und Rechtshilfe*, in: Ehrenzeller Bernhard (ed.) *Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe*, Università di San Gallo 2005, pag. 14.

ercizio o con una minaccia in tal senso, vanno fatte salve le disposizioni relative all'*assistenza giudiziaria internazionale* (cfr. i motivi di rifiuto di cui agli articoli 41 e 48 corrispondenti alla riserva secondo l'articolo 37).

Art. 38 Assistenza internazionale di polizia standard

L'*articolo 38* disciplina un aspetto dell'assistenza di polizia standard ai sensi dell'articolo 33 capoverso 2 lettera b, attribuendo a fedpol la competenza per le richieste da e verso l'estero di osservazioni transfrontaliere, consegne sorvegliate (in quanto forma particolare di osservazione) e inseguimenti.

L'articolo concerne pertanto le richieste presentate ed eseguite in modo autonomo dalla polizia in virtù della presente legge, del Codice di diritto processuale penale del 5 ottobre 2007⁶⁰ o di accordi internazionali. La disposizione non include invece le richieste eseguite direttamente tra autorità di esecuzione dell'assistenza giudiziaria. Essa non regola nemmeno i poteri decisionali delle autorità giudiziarie, motivo per cui, l'*articolo 38* tratta della ricezione e della trasmissione di richieste relative alle consegne sorvegliate, ma non della loro autorizzazione.

Le tre misure sono già disciplinate in accordi bilaterali e multilaterali, in particolare negli accordi bilaterali di polizia con gli Stati limitrofi nonché nella CAS e nei relativi sviluppi. Dette basi legali sono direttamente applicabili e costituiscono il fondamento della cooperazione internazionale in questo ambito complesso.

La legislazione federale in materia di polizia non attribuiva finora a fedpol, come sancito invece ora dal *capoverso 1*, la funzione di centro di contatto per le richieste, provenienti dalla Svizzera o dall'estero, relative alle osservazioni transfrontaliere e alle consegne sorvegliate. Essa non prevedeva, nemmeno, la competenza decisionale di fedpol, introdotta al *capoverso 2*, riguardante l'autorizzazione di richieste di osservazioni provenienti dall'estero né la sua funzione, conferitagli ora dal *capoverso 3*, di servizio competente per le informazioni e la verifica in caso di inseguimenti transfrontalieri condotti da funzionari esteri.

L'*articolo 38* riflette l'attuale pratica consolidata della cooperazione sia a livello nazionale sia nelle relazioni transfrontaliere. Tale disposizione è soggetta alla riserva di carattere generale delle norme speciali contenute negli accordi internazionali, di cui all'articolo 36 capoverso 2 LCPol. L'accordo bilaterale di polizia con la Germania prevede ad esempio, in caso di inseguimento, che la funzione di servizio competente per le informazioni sia svolta prevalentemente dalle autorità cantonali.

2.5.2 Capitolo 2: Assistenza informativa di polizia in particolare (art. 39-68)

Il secondo capitolo concerne la forma di cooperazione più importante dell'attività nazionale e internazionale di polizia, ossia l'*assistenza informativa*. Questa forma di cooperazione, introdotta dall'articolo 33 capoverso 2 lettera c, riguarda i *dati personali* ai sensi della legislazione svizzera sulla protezione dei dati, comprendenti tutte le informazioni relative a una persona fisica o giuridica identificata o identificabile.

⁶⁰ FF 2007 6327 (testo sottoposto a referendum)

Nell'ambito dell'assistenza informativa di polizia, possono essere pertanto anche scambiati i dati degni di particolare protezione e i profili della personalità.⁶¹

Come già spiegato in precedenza⁶², i compiti svolti in modo autonomo dalla polizia si limitano alla prevenzione diretta di pericoli e al chiarimento e al perseguimento in fase iniziale di reati penali. L'intervento nella fase preliminare da parte della polizia serve a preparare, e dunque non ad anticipare, le successive attività sul piano procedurale delle autorità amministrative e giudiziarie. L'assistenza informativa di polizia può pertanto consistere esclusivamente in uno scambio d'informazioni volto a fornire sostegno reciproco per adempiere tali compiti preparatori di polizia. Le informazioni utilizzate direttamente a fini probatori in procedimenti già in corso invece non possono essere scambiate nel quadro dell'assistenza informativa prestata in modo autonomo tra le autorità di polizia. Lo stesso discorso vale per i dati che possono essere acquisiti mediante la coercizione processuale. In questo caso, infatti, la competenza di ordinare l'impiego della coercizione, o la minaccia di ricorrere a essa, spetta alle autorità giudiziarie o alle autorità giudiziarie amministrative. In caso di ricorso effettivo alla coercizione processuale ai fini della trasmissione di dati, le informazioni ottenute a questo scopo dovranno successivamente essere sempre comunicate tramite l'*assistenza giudiziaria*.

Dato che l'assistenza informativa di polizia consiste nel *trattamento di dati personali non giudiziari*, essa è soggetta al diritto generale in materia di protezione dei dati e ai principi relativi al trattamento che ne scaturiscono, quali la necessità, l'esattezza, la sicurezza e la finalità. Questo contesto normativo generale, che rimane determinante anche in presenza di eventuali norme speciali relative all'assistenza amministrativa,⁶³ è sancito espressamente nell'articolo 39 capoverso 2 della presente legge. Gli organi di controllo della protezione dei dati, esortando la polizia a controllare regolarmente i dati utilizzati ai fini dell'assistenza informativa, contribuiscono in modo determinante alla loro qualità. La gestione accurata dei dati è necessaria non soltanto in virtù della responsabilità nei confronti degli organi di protezione dei dati, ma anche per cancellare i dati irrilevanti o errati, i quali oltre a pregiudicare i diritti degli interessati, compromettono anche l'efficacia dell'assistenza informativa. Ciò dimostra che gli interessi della polizia e quelli della protezione dei dati sono convergenti e non discordanti.

A livello nazionale, le autorità di polizia della Confederazione e dei Cantoni tendono sempre di più a eseguire il confronto reciproco delle collezioni di dati personali utilizzando gli accessi online, cosicché la comunicazione scritta e orale riferita ai singoli casi e finalizzata a completare o interpretare le informazioni online diventa meno frequente, senza tuttavia cessare del tutto. Per contro, a livello internazionale, le autorità di polizia svizzere comunicano solitamente ancora per iscritto le informazioni trattate, di caso in caso, nel contesto dell'assistenza informativa tradizionale ai servizi di polizia esteri. Tuttavia, come dimostra il sesto titolo, a seguito dell'adesione alla CAS, la Svizzera ha iniziato a scambiare dati di polizia online anche con gli Stati membri dello spazio Schengen.

⁶¹ Cfr. commento all'art. 33 cpv. 2 lett. c.

⁶² Cfr. commento all'art. 2.

⁶³ Cfr. Breitenmoser in riferimento alla DTF 126 II 126, in: Schweizer Rainer J. (ed.) *Sicherheits- und Ordnungsrecht*, SBVR vol. III/1, G n. marg. 58.

2.5.2.1 Sezione 1: Disposizioni generali (art. 39-44)

Nella prima sezione sono disciplinati i principi fondamentali dell'assistenza informativa, richiesta e fornita da fedpol, validi sia a livello nazionale sia a livello internazionale.

Art. 39 Assistenza informativa

L'articolo 39 capoverso 1 sancisce la focalizzazione dell'assistenza informativa, richiesta e fornita da fedpol in conformità con l'articolo 33, sui dati personali *in possesso* delle autorità nazionali ed estere che svolgono compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria.

La formulazione relativa ai dati personali *in possesso* (o *detenuti*), già presente nell'articolo 2 capoverso 1 LSIS, si ricollega al principio di disponibilità attuato di fatto da sempre dagli organi di polizia della Confederazione e dei Cantoni nel contesto dell'assistenza informativa. Si tratta di un principio che detti organi di polizia, a seguito dell'adesione della Svizzera a Schengen, sono tenuti ad applicare anche nei confronti dei servizi partner dello spazio Schengen.⁶⁴ In virtù di tale principio e in qualità di crocevia svizzero delle informazioni in materia di polizia, fedpol scambia con le autorità nazionali e internazionali che svolgono compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria le informazioni relative a persone in suo o in loro *possesso*.

Le basi legali formali alle quali il diritto federale e cantonale in materia di protezione dei dati, menzionato in modo esplicito al capoverso 2, subordina il trattamento e conseguentemente anche la trasmissione⁶⁵ di dati personali da parte delle autorità di polizia⁶⁶, sanciscono quali dati sono in possesso o a disposizione di fedpol. Le prescrizioni fondamentali per gli Uffici centrali di polizia giudiziaria relative al trattamento e alla trasmissione sono contenute nell'articolo 18f del presente avamprogetto.

Secondo le prescrizioni speciali del diritto federale in materia di trattamento, la nozione di «disponibilità» contempla anche gli archivi elettronici dei dati personali trattati da fedpol nell'ambito della gestione delle pratiche e degli atti conformemente agli articoli 69 e 89 LCPol. Tali sistemi documentano le procedure di trattamento dei dati di polizia per le quali non è previsto nessun altro sistema di trattamento dei dati in alcuna legge speciale. A meno che disposizioni speciali non dispongano altrimenti, in questi sistemi elettronici viene registrato anche lo scambio di dati personali con altri servizi di polizia, ovvero l'assistenza informativa di polizia in senso stretto, in modo che sia sempre possibile verificare il momento dello scambio o della richiesta dei dati su una determinata persona nonché il tipo d'informazione.⁶⁷ La disponibilità e lo scambio di dati personali risultano pertanto interdipendenti e interconnessi.

fedpol tratta inoltre un'ulteriore serie di categorie di dati nelle banche dati speciali descritte nel sesto titolo della presente legge:

Secondo l'articolo 81 della presente legge, ad esempio, fedpol tratta nel *Sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercan-*

⁶⁴ Cfr. il commento all'art. 58 per maggiori dettagli in merito allo scambio d'informazioni tra autorità di perseguimento penale dello spazio Schengen.

⁶⁵ Conformemente all'art. 3 lett. e. LPD, la comunicazione e la trasmissione di dati personali sono sussunte nella nozione di trattamento.

⁶⁶ Cfr. art. 17 e 19 LPD.

⁶⁷ Cfr. art. 71.

tonale le informazioni, riguardanti l'assistenza informativa prestata nel quadro internazionale e nazionale, che esso scambia con le autorità centrali di polizia di altri organi nazionali o esteri tramite Interpol, Europol e gli Stati Schengen o in qualità di ufficio centrale nazionale di polizia giudiziaria. Il sistema d'informazione di cui all'articolo 81 si differenzia dalle banche dati descritte agli articoli 79 e 80 LCPol. In quest'ultime fedpol tratta infatti le informazioni necessarie per adempiere alla sua funzione originaria di autorità di perseguimento penale che le è attribuita in qualità di organo di polizia giudiziaria della Confederazione.

Sono contenuti dati personali che rientrano nella competenza della polizia anche nelle banche dati per l'identificazione di persone, in cui sono registrati dati segnaletici ai fini del perseguimento penale e della ricerca di persone scomparse. Secondo l'articolo 83 della presente legge, la relativa banca dati della Confederazione contiene i dati relativi all'identità di persone oggetto di una segnalazione nonché il motivo della segnalazione. La banca dati comprende inoltre i dati relativi alle tracce rilevate sul luogo del reato (profili del DNA o impronte digitali), che sono solitamente attribuibili soltanto in un secondo momento a una determinata persona.

A queste banche dati si aggiungono le *banche dati di ricerca*, finalizzate alla ricerca di persone sconosciute, imputati, testimoni e persone scomparse nonché degli strumenti di reato e della refurtiva. Al fine di offrire sostegno nell'adempimento di tali compiti, fedpol gestisce, in collaborazione con le altre autorità federali e cantonali, il Sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti RIPOL e la Parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen SIS, disciplinati rispettivamente dall'articolo 86 e dall'articolo 87 LCPol.

Il *Registro nazionale di polizia*, disciplinato dall'articolo 88 LCPol, comprende tutte le applicazioni di polizia che rientrano nella competenza dei servizi di polizia della Confederazione e dei Cantoni. Il registro offre alle centrali operative di polizia della Confederazione e dei Cantoni la possibilità di verificare in ogni momento se sono trattati dei dati su una determinata persona, controllando, in caso affermativo, in quale applicazione di polizia è contenuta la registrazione.

Sono considerati disponibili anche i dati personali che, pur non rientrando nell'ambito di competenza dell'autorità di polizia che li fornisce, possono essere da essa facilmente procurati rivolgendosi ai detentori pubblici o privati di tali informazioni.⁶⁸ Questa situazione si verifica, ad esempio, quando, mediante un accesso online, la polizia può accedere direttamente a banche dati gestite da altre autorità, come nel caso del casellario giudiziale informatizzato gestito dall'UFG (VOSTRA).⁶⁹ Questa forma indiretta di disponibilità sussiste ugualmente allorché il legislatore obbliga o autorizza i detentori pubblici o privati dei dati a cooperare con la polizia nel quadro dell'assistenza informativa. Secondo l'articolo 18 della presente legge, l'obbligo di collaborare con fedpol ai fini dell'assistenza informativa riguarda in particolare le autorità doganali e le guardie di confine, le autorità di polizia degli stranieri nonché le autorità di controllo degli abitanti e di altri registri ufficiali. Generalmente invece, il diritto in materia di polizia non obbliga i privati a fornire assistenza informativa.

⁶⁸ Cfr. Zurkinden in riferimento alla DTF 133 IV 271, consid. 2.5 (Pra 97, n. 59, 2008).

⁶⁹ Cfr. art. 367 cpv. 2 lett. c CP nonché art. 21 dell'ordinanza sul casellario giudiziale (RS 331), che prevede espressamente che la PGF possa scambiare con i servizi di polizia esteri, tramite Interpol, informazioni tratte dal casellario giudiziale ai fini dell'assistenza amministrativa.

Sono autorizzati a prestare assistenza informativa a fedpol gli organi di vigilanza sui mercati finanziari⁷⁰ come pure una serie di altre autorità e le organizzazioni non governative attive nella lotta contro lo sfruttamento sessuale.⁷¹ In assenza di un'autorizzazione sancita esplicitamente in una legge speciale, i privati possono comunicare alla polizia le informazioni personali, soltanto nel caso in cui le violazioni dei diritti della personalità che comporterebbe tale comunicazione siano giustificate da un consenso o da un interesse preponderante privato o pubblico.⁷²

Il *capoverso 2 dell'articolo 39* sottolinea che la trasmissione di dati personali nel quadro dell'assistenza informativa di polizia, dato che si fonda sul *trattamento di dati personali non giudiziari*, è soggetta al diritto generale federale e cantonale in materia di protezione dei dati e ai principi relativi al trattamento che ne scaturiscono, quali la necessità, l'esattezza, la sicurezza e la finalità. L'assistenza informativa di polizia è conseguentemente sottomessa alla sorveglianza degli organi di controllo della protezione dei dati. Detti organi verificano che l'assistenza informativa di polizia si svolga secondo i principi summenzionati relativi al trattamento, il che richiede una gestione accurata degli archivi dei dati di polizia che includa la rettifica costante dei dati incompleti e la cancellazione dei dati personali la cui archiviazione non è più necessaria. Ogni persona ha il diritto inoltre di essere informata circa la trasmissione di dati che la riguardano.

Art. 40 Limitazioni d'uso

Il principio di finalità dell'assistenza informativa, sancito dall'articolo 33 capoverso 1 e 39 capoverso 1 dell'avamprogetto, è alla base delle limitazioni d'uso e dei motivi di rifiuto di cui agli *articoli 40 e 41*. Il principio di finalità, applicabile anche all'assistenza giudiziaria⁷³, è già contenuto in numerose disposizioni del diritto vigente⁷⁴ e sancisce che l'assistenza informativa di polizia è consentita esclusivamente nel quadro dei compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria assolti dalle autorità che partecipano allo scambio d'informazioni.

Le informazioni scambiate possono quindi essere utilizzate per aprire o sostenere ulteriori procedimenti e non come mezzi di prova diretti nell'ambito di procedimenti giudiziari in corso. Le informazioni necessarie per fini probatori diretti devono essere richieste dalle autorità giudiziarie, dopo l'apertura formale del procedimento, tramite l'*assistenza giudiziaria*.

Alla luce di quanto esposto, l'*articolo 40* stabilisce anche che fedpol, se necessario, subordina a riserva i dati messi a disposizione nel quadro dell'assistenza informativa

⁷⁰ In virtù dell'art. 3 cpv. 2 LSIS, le autorità di vigilanza sui mercati finanziari e le autorità fiscali, in quanto organi incaricati dell'esecuzione di procedimenti penali amministrativi, sono escluse dal campo d'applicazione dell'assistenza informativa semplificata con gli Stati Schengen.

⁷¹ Cfr. art. 6 dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, RS **360.1**.

⁷² Art. 12 cpv. 2 lett. c in combinato disposto con l'art. 13 LPD.

⁷³ Cfr. art. 67 cpv. 1 AIMP (RS **351.1**) nonché art. 34 cpv. 1 lett. a OAIMP (RS **351.11**).

⁷⁴ Il principio figura nell'art. 7 cpv. 4 secondo periodo dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS **360.1**) (a livello nazionale e internazionale), nell'art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza Interpol del 1° dicembre 1986 (RS **351.21**), nell'art. 26 dell'Accordo di polizia tra Svizzera e Germania del 27 aprile 1999 (RS **0.360.136.1**) nonché nell'art. 12 LSIS.

di polizia, informando che tali dati possono essere utilizzati come prove in un procedimento penale soltanto con l'approvazione di un'autorità giudiziaria.⁷⁵

Questa limitazione d'uso è disciplinata nelle disposizioni generali relative all'assistenza informativa. In qualità di autorità richiesta, fedpol è infatti tenuto a rispettare tale restrizione nell'assistenza prestata sia a livello nazionale sia a livello internazionale. A tale proposito occorre sottolineare che fedpol può far valere, nelle relazioni con le autorità di altri Stati Schengen, questa limitazione d'uso, peraltro già stabilita dalla LSIS⁷⁶, soltanto a condizione che essa sia applicabile anche a livello nazionale.⁷⁷

Art. 41 Motivi di rifiuto

L'*articolo 41* contiene una lista esaustiva dei motivi che, a seconda dei casi, autorizzano o obbligano a rifiutare, del tutto o parzialmente, la risposta a una richiesta d'informazioni. L'eventuale esistenza di motivi di rifiuto è valutata sulla base delle indicazioni e della descrizione dei fatti che devono essere riportate nella richiesta d'assistenza informativa⁷⁸.

Il rifiuto e le limitazioni sono anch'essi disciplinati nelle disposizioni generali relative all'assistenza informativa. Come illustrato in precedenza, in qualità di autorità richiesta, fedpol è infatti tenuto a osservare tali restrizioni nell'assistenza prestata sia a livello nazionale sia a livello internazionale. Inoltre, anche in questo caso, fedpol può far valere gli stessi motivi, peraltro già stabiliti dall'*articolo 12 LSIS*, nelle relazioni con le autorità di altri Stati Schengen, soltanto a condizione che essi siano applicabili anche a livello nazionale.⁷⁹

I motivi di rifiuto menzionati nel *capoverso 1* sono di natura concreta e lasciano a fedpol, in quanto autorità contattata nel contesto dell'assistenza informativa, un certo *margine discrezionale* anche per quanto concerne la possibilità di rifiutare del tutto o solo parzialmente lo scambio d'informazioni.

In virtù della *lettera a*, fedpol può rifiutare lo scambio d'informazioni, se esso rischia di pregiudicare interessi essenziali di sicurezza nazionale. Questo motivo di rifiuto, invocabile in particolar modo anche nei confronti delle autorità partner dello spazio Schengen⁸⁰, è previsto soltanto in caso di conflitti d'interessi straordinari che tangano gli interessi primari della Svizzera.

Il motivo di rifiuto di cui alla *lettera b* riguarda i casi in cui l'assistenza informativa rischia di compromettere le indagini in corso o la sicurezza di persone. Nel primo caso, la trasmissione d'informazioni richieste è spesso già negata dalle autorità giudiziarie, competenti per le inchieste, a cui si richiede l'autorizzazione (*art. 41 cpv. 2 lett. b*). Nel secondo caso, invece, concernente il rischio per la sicurezza delle persone, l'assistenza informativa deve essere interrotta almeno fino a quando il rischio per la persona non sarà cessato.

⁷⁵ Cfr. art. 39 cpv. 2 CAS nonché l'art. 3 par. 4 della decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni.

⁷⁶ Cfr. art. 9 cpv. 4 e 12 cpv. 2 lett. c.

⁷⁷ Cfr. art. 3 par. 3 della decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni nonché l'art. 6 LSIS.

⁷⁸ Cfr. art. 42 cpv. 2 LCPol.

⁷⁹ Cfr. art. 3 par. 3 della decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni nonché l'art. 6 LSIS.

⁸⁰ Cfr. art. 12 cpv. 1 lett. a LSIS in vigore.

Secondo la *lettera c*, le richieste possono essere respinte quando è evidente che non vi è relazione alcuna tra le informazioni richieste e lo scopo dichiarato al momento della loro trasmissione oppure quando tali informazioni non si rivelano utili, necessarie o determinanti per agevolare lo svolgimento di compiti di polizia giudiziaria o di sicurezza. È possibile appellarsi a tale motivo di rifiuto nel caso di richieste di minore rilevanza il cui trattamento comporta oneri ingiustificati. Il motivo di rifiuto di cui alla *lettera c* appare tuttavia ancora più importante se lo si esamina alla luce delle indicazioni obbligatorie da inserire nella richiesta di cui all'articolo 42. Pertanto, laddove da una richiesta non dovesse emergere chiaramente in quale misura i dati personali richiesti siano collegati agli obiettivi di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria, come richiesto dalla legge, l'autorità richiesta rifiuta la domanda in base all'articolo 41 capoverso 2 o esorta a riformularla. L'autorità rifiuta completamente la trasmissione di dati personali se risulta che essi saranno utilizzati per uno scopo diverso da quello prescritto dalla legge, a meno che non esistano disposizioni speciali che prevedano espressamente il sostegno a questi compiti non di polizia.

I tre motivi di rifiuto menzionati al *capoverso 2* hanno carattere imperativo. Nelle relazioni dirette con le autorità di altri Stati Schengen, i tre motivi devono essere rispettati anche dai corpi cantonali di polizia in virtù della riserva relativa alla legge sull'assistenza internazionale in materia penale formulata nell'articolo 37 e del potere derogatorio del diritto federale che ne deriva:

La *lettera a* vieta la trasmissione di informazioni se è da temere un loro uso immediato come prove dinanzi a un'autorità giudiziaria in violazione di una riserva di approvazione ai sensi dell'articolo 40.

La *lettera b* proibisce lo scambio di dati personali quando quest'ultimi possono essere acquisiti soltanto attraverso la *coercizione processuale* che può essere, a sua volta, disposta unicamente dalle autorità giudiziarie o dalle autorità giudiziarie amministrative. Tale divieto di trasmissione, già sancito dall'articolo 75a AIMP e dall'articolo 3 LSIS⁸¹, impedisce di eludere la protezione giuridica, che compete alle parti nell'ambito dell'acquisizione d'informazioni prevista nell'assistenza giudiziaria.

Per *coercizione processuale* s'intendono le misure coercitive consentite dal diritto di polizia e dal diritto processuale penale (*lett. c*). Poiché le disposizioni generali di cui agli articoli 39-44 LCPol si riferiscono esclusivamente all'assistenza informativa di polizia, la menzione della *coercizione* di polizia, in quanto motivo di rifiuto, non esclude affatto l'assistenza di polizia standard, che rappresenta una forma di cooperazione di polizia ben distinta dall'assistenza informativa.

Occorre invece seguire la strada dell'*assistenza giudiziaria* per le richieste di trasmissione o di acquisizione di dati personali non disponibili presso l'autorità partner richiesta, ad esempio per consultare gli atti procedurali oppure per fornire informazioni destinate ad essere utilizzate nel quadro di un procedimento penale in corso. Lo stesso vale per le informazioni, anch'esse menzionate in modo esplicito alla *lettera b*, che sono sottoposte *per legge alla tutela del segreto o al divieto di trasmissione* e riguardo alle quali il servizio di polizia richiesto non ha la competenza per eludere tale divieto. Questo si verifica ad esempio quando un'informazione è soggetta al segreto bancario, al segreto professionale per gli avvocati oppure al segreto di fabbrica, e in particolare quando si tratta di uno scambio di dati fiscali, ovvero dati di cui generalmente non dispongono le autorità che svolgono compiti di polizia ge-

⁸¹ Cfr. art. 13 LUC.

nerali. Sono fatte salve in questo ambito le eventuali disposizioni che derogano ai motivi di rifiuto in questione e disciplinano l'assistenza informativa per scopi non perseguiti dalla polizia tra autorità che svolgono compiti differenti.⁸²

Secondo l'articolo 43 capoverso 4, il rifiuto o la limitazione dell'assistenza informativa va motivata su tali basi.

Art. 42 Richieste

Il *capoverso 1* stabilisce che per ottenere assistenza informativa fedpol, e i suoi servizi partner nazionali ed esteri, devono presentarsi vicendevolmente le richieste pertinenti.

Il *capoverso 2* riporta le modalità, già menzionate nell'articolo 8 capoverso 1 LSIS, che fedpol sarà tenuto a osservare in futuro quando formulerà la propria richiesta. fedpol subordina tuttavia anche il trattamento delle richieste pervenutegli all'adempimento delle medesime modalità:⁸³

Secondo la *lettera a*, l'autorità che richiede assistenza informativa di polizia deve definire il proprio servizio in modo sufficientemente concreto da permettere all'autorità richiesta di stabilire se si tratta di un'autorità di polizia che svolge compiti di polizia di sicurezza e/o di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 33 capoverso 1 e dell'articolo 39 LCPol oppure se si tratta di un'autorità di altro genere.

Le *lettere b e d* impongono d'indicare nella richiesta di trasmissione di dati personali gli elementi rilevanti del caso; tali indicazioni devono permettere di definire in modo sufficientemente preciso il gruppo di persone alle quali i dati richiesti si riferiscono. La delimitazione a un caso specifico è indispensabile, in particolare, per consentire all'autorità richiesta di assicurarsi che la richiesta persegua effettivamente gli obiettivi stabiliti dalla presente legge, ovvero la prevenzione delle minacce, l'eliminazione di turbamenti e il chiarimento e il perseguimento dei reati penali.

L'assistenza informativa di polizia si differenzia dalla forma di cooperazione dell'assistenza di polizia semplice, in quanto la prima si riferisce a casi specifici e personali, mentre la seconda comporta lo scambio d'informazioni, di analisi o di valutazioni di carattere generale. Nell'assistenza informativa di polizia le richieste formulate in modo generico sono invece escluse. Ad esempio, una richiesta d'informazioni relativa a tutti gli abitanti di un determinato paese o quartiere o inerenti all'intera clientela di un'azienda sarebbe respinta in virtù dell'articolo 41 capoverso 2, in quanto le informazioni richieste non sono direttamente utili ai fini del raggiungimento degli obiettivi perseguiti con la richiesta.

La menzione dello scopo, resa obbligatoria dalla *lettera c*, fornisce all'autorità richiesta un'ulteriore importante indicazione che le permette di assicurarsi che le informazioni richieste siano realmente necessarie per raggiungere gli scopi di polizia di cui all'articolo 33 capoverso 1 e 39 capoverso 1 della presente legge, evitando in tal modo che esse possano essere utilizzate per scopi diversi.

La precisione con cui i fatti sono descritti nella richiesta è direttamente proporzionale al grado di efficacia e di pertinenza della risposta trasmessa dall'autorità richiesta. In virtù della *lettera d*, le richieste devono pertanto essere generalmente corredate di una motivazione che indichi lo scopo di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria

⁸² Cfr. art. 19 cpv. 2 LCPol.

⁸³ Sono fatte salve le disposizioni speciali di diritto nazionale e internazionale.

che l'autorità intende raggiungere con le informazioni richieste. È necessario pertanto che le richieste inerenti all'ambito di polizia giudiziaria permettano di risalire con sufficiente chiarezza al momento e al luogo in cui il reato da accertare sarebbe stato commesso e di determinare in quale misura le informazioni personali richieste potrebbero rivelarsi utili per chiarire il reato⁸⁴. Tuttavia, la descrizione dei fatti richiesta dalla *lettera d* non deve essere per forza esaustiva. Lo scopo precipuo di tali indicazioni è di permettere all'autorità richiesta di valutare se sussiste un motivo di rifiuto.⁸⁵ Si può invece rinunciare a una descrizione dettagliata nei casi di reati diffusi quali i furti di veicoli, per accertare i quali vengono regolarmente scambiati dati sui detentori dei veicoli.

Secondo la *lettera e*, laddove l'utilizzo di una richiesta è soggetta a particolari oneri e condizioni, tali restrizioni dovranno essere indicate nella stessa domanda. La *lettera f* impone invece d'includere l'eventuale indicazione dell'urgenza della richiesta.

La preferenza per la forma scritta, stabilita nel *capoverso 3*, risponde all'esigenza generale di documentare l'adempimento dei compiti di polizia (cfr. art. 103). Se vi è pericolo nel ritardo, è possibile formulare la richiesta oralmente e farla seguire da una motivazione scritta da presentare in tempo utile.

Art. 43 Trattamento delle richieste

Questa disposizione sancisce alcuni principi procedurali che fedpol è tenuto a osservare nel trattamento delle richieste:

In virtù del *capoverso 1*, fedpol inoltra d'ufficio alle autorità competenti le richieste che non rientrano nel suo ambito di competenza. Tale principio è già statuito in via generale dagli accordi bilaterali di polizia⁸⁶ e dall'articolo 9 capoverso 2 LSIS.

Secondo il *capoverso 2*, fedpol deve rispettare gli oneri e le condizioni che i servizi richiedenti subordinano all'esecuzione di una richiesta, tenendo conto delle possibilità giuridiche e pratiche. Tale disposizione riprende pertanto l'articolo 7 capoverso 1 primo periodo dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS 360.1).

Il *capoverso 3* riprende ampiamente l'articolo 355a capoverso 3 CP (cfr. anche l'art. 9 cpv. 5 LSIS). In virtù di tale capoverso, fedpol può provvedere affinché, nel quadro dello scambio d'informazioni, anche l'autorità richiesta rispetti i principi sanciti dagli articoli 39 e seguenti.

Il *capoverso 4* impone a fedpol, in qualità di autorità richiesta, di motivare ogni decisione d'irricevibilità o di reiezione di una domanda. Ciò permette all'autorità richiedente di constatare quali sono i requisiti che la propria richiesta non ha soddi-

⁸⁴ L'obbligo per fedpol di motivare le proprie richieste d'assistenza informativa è già previsto dall'art. 4 cpv. 4 primo periodo dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS 360.1).

⁸⁵ In merito a un caso di assistenza amministrativa, il Tribunale federale ha statuito che benché non occorra troppo rigore riguardo all'esposizione dei fatti, è necessario che quest'ultimi siano qualificabili dal punto di vista giuridico e che la richiesta contenga il testo delle disposizioni legali applicabili affinché l'autorità richiesta possa verificare immediatamente se esistono evidenti motivi d'esclusione» (DTF 125 II 450, consid. 4b).

⁸⁶ Cfr. art. 4 cpv. 1 secondo periodo dell'Accordo di polizia tra Svizzera e Germania del 27 aprile 1999.

sfatto in modo da consentirle eventualmente di sottoporre nuovamente la richiesta, una volta apportate le necessarie modifiche.

L'obbligo per fedpol, di cui al *capoverso* 5, d'informare l'autorità richiedente sull'attendibilità e l'attualità delle informazioni messe a disposizione è conforme al diritto vigente (cfr. art. 11 cpv. 1 dell'ordinanza Interpol; RS 351.21 nonché l'art. 20 cpv. 4 primo periodo dell'ordinanza JANUS; RS 360.2).

Art. 44 Assistenza informativa spontanea di polizia

In aggiunta alle condizioni valevoli per l'assistenza informativa ordinaria eseguita tramite richiesta⁸⁷, l'*articolo 44* riporta i criteri da rispettare, affinché fedpol possa eccezionalmente prestare assistenza informativa anche in forma *spontanea*, ovvero in assenza di una richiesta.

Il diritto vigente autorizza già fedpol allo scambio spontaneo d'informazioni, sia sul piano nazionale (cfr. art. 13 cpv. 2 LUC; RS 360 e art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia; RS 360.1) sia internazionale⁸⁸ (cfr. art. 46 CAS e art. 11 dell'Accordo di polizia tra Svizzera e Germania del 27 aprile 1999; RS 0.360.136.1). L'articolo 7 della decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio d'informazioni sancisce l'*obbligo* di prestare assistenza informativa senza che sia necessaria alcuna richiesta preventiva. Tuttavia la Confederazione e i Cantoni sono tenuti a osservare tale obbligo soltanto nello scambio d'informazioni con i servizi partner dello spazio Schengen (cfr. commento all'art. 60).

Quando si ricorre allo scambio spontaneo d'informazioni, occorre considerare che la prassi dell'assistenza amministrativa richiede il rispetto di determinate condizioni minime per quanto riguarda la pratica, tanto criticata, della trasmissione di dati personali ai fini di ricerche basate su sospetti. Il legislatore ha già statuito, riguardo alle cosiddette *fishing expedition* (ricerche eseguite sulla base di ipotesi di carattere generale), nell'articolo 13 capoverso 2 lettera a LUC, che i dati personali possono essere comunicati alle autorità estere soltanto se sono necessari per impedire o chiarire un reato che rientra nelle competenze della PGF. Il diritto vigente contiene delle disposizioni volte a impedire le *fishing expedition* in relazione ai dati personali scambiati tramite Interpol. Secondo l'*articolo 351 capoverso 2 CP*, infatti, le informazioni possono essere trasmesse «se, sulla base di circostanze concrete, si può prevedere con grande probabilità che sarà commesso un crimine o un delitto».

In tale contesto, anche l'*articolo 44 lettera a* della presente legge subordina l'assistenza informativa spontanea alla condizione che sussistano motivi concreti di ritenere che le informazioni possano contribuire a scoprire o prevenire un reato o un pericolo serio e imminente per la sicurezza e l'ordine pubblici.

L'obbligo relativo alla trasmissione spontanea d'informazioni dovrà tener conto del divieto di eseguire ricerche sulla base di ipotesi di carattere generale. Gli indizi uti-

⁸⁷ Per l'assistenza informativa in ambito internazionale sono determinanti le condizioni minime di cui all'art. 44 LCPol, che sostituisce l'art. 13 cpv. 2 LUC.

⁸⁸ Al di fuori del settore di polizia, sono tenute a prestare assistenza amministrativa in forma spontanea l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro secondo l'art. 29 cpv. 3 LRD, le autorità di polizia cantonali e comunali secondo l'art. 7 cpv. 2 della legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli oli minerali (RS 641.61) e l'art. 5 cpv. 2 della legge federale del 21 giugno 1996 sull'imposizione degli autoveicoli (RS 641.51).

lizzati in queste ricerche saranno considerati pertanto inutili ai sensi dell'articolo 41 capoverso 1 lettera c e saranno respinti chiedendo indicazioni più specifiche.

La *lettera b* prevede condizioni meno rigorose della *lettera a*. Tale disposizione si applica nei casi in cui la trasmissione spontanea di dati personali è nell'interesse della persona coinvolta.⁸⁹

2.5.2.2 Sezione 2: Disposizioni complementari sull'assistenza informativa internazionale di polizia (art.45-68)

La sezione 2 concerne lo scambio d'informazioni tra fedpol e le autorità estere che svolgono compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria.

Art. 45 Campo d'applicazione

L'*articolo 45* favorisce un'interpretazione chiara sotto il profilo giuridico della LCPol. Il *capoverso 1* precisa che la sezione 2 relativa all'assistenza informativa internazionale completa le disposizioni generali sulla cooperazione di polizia e sull'assistenza informativa di polizia di cui agli articoli 33-44. Il *capoverso 2* specifica che inoltre sono applicabili, a complemento e non in sostituzione delle altre disposizioni, anche le disposizioni delle sezioni 3-6 relative all'assistenza informativa tramite Interpol ed Europol nonché lo scambio semplificato con gli Stati Schengen.

Art. 46 Trasmissione di dati e principi di trattamento

Il *capoverso 1* precisa le condizioni alle quali fedpol è autorizzato a trasmettere alle autorità estere i dati personali di cui dispone. Il disposto della *lettera a* relativo alla possibilità di trasmettere dati alle autorità estere a condizione che esse ne abbiano bisogno per perseguire i propri scopi di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria, costituisce una semplice conferma del campo d'applicazione dell'assistenza informativa illustrata per sommi capi negli articoli 33 capoverso 1 e 39 capoverso 1 dell'avamprogetto. Le *lettere b* e *c* riprendono le precisazioni già riportate nell'articolo 13 capoverso 2 LUC, secondo le quali fedpol è autorizzato a trasmettere dei dati per motivare una richiesta svizzera di assistenza informativa oppure quando la trasmissione è nell'interesse della persona coinvolta.

Il *capoverso 2* disciplina, analogamente al vigente articolo 351 capoverso 4 CP, la trasmissione di dati personali a privati all'estero.

Il *capoverso 3* rimanda, come il vigente articolo 352 CP, ai principi dell'Assistenza in materia penale. Tuttavia, diversamente dalla nuova disposizione, l'articolo del CP si limita al contesto specifico dello scambio d'informazioni con Interpol. Un ulteriore punto debole dell'articolo 352 CP in vigore risiede nell'imprecisione del suo contenuto, dato che esso non specifica quali disposizioni dell'AIMP sono prese in considerazione. Menzionando espressamente gli articoli 1a, 2, 3 e 75a AIMP, la LCPol risulta pertanto più precisa sotto questo profilo.

I richiedenti l'asilo, i rifugiati riconosciuti, le persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente sono esposti a particolari rischi. Per tale ragione, il *capoverso 4* dispone che fedpol è autorizzato a trasmettere agli Stati esteri infor-

⁸⁹ Corrisponde all'art. 13 cpv. 2 lett. c. LUC.

mazioni concernenti queste persone soltanto dopo aver consultato l'Ufficio federale della migrazione. Occorre infatti evitare che lo Stato d'origine, di provenienza o l'ultimo Paese di residenza di una persona che fa parte di una delle suddette categorie possa procurarsi in Svizzera informazioni che potrebbero essere utilizzate per riprendere le persecuzioni politiche nei confronti di tale persona, una volta che essa abbia fatto ritorno nel proprio Paese d'origine. Il *capoverso 4* riunisce a livello di legge in senso formale una serie di disposizioni aventi rango d'ordinanza (cfr. art. 7 cpv. 1 secondo periodo dell'ordinanza sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, RS 360.1; art. 20 cpv. 1 secondo periodo dell'ordinanza JANUS del 15 ottobre 2008, RS 360.2; art. 10 cpv. 5 dell'ordinanza Interpol del 1° dicembre 1986, RS 351.21).

Art. 47 Limitazioni d'uso

Tale disposizione garantisce che fedpol avverta le autorità estere, quando trasmette loro le informazioni di cui dispone, riguardo alle finalità e alle limitazioni d'uso dei dati personali. L'*articolo 47* è completato dall'*articolo 48* che disciplina le conseguenze in caso di mancata osservanza di tali istruzioni.

Art. 48 Ulteriori motivi di rifiuto

Questa disposizione completa i motivi di rifiuto generali riportati nell'*articolo 41*. La trasmissione di dati personali alle autorità di polizia di Stati con i quali la Svizzera non ha sottoscritto precisi accordi internazionali può infatti comportare dei rischi per le persone interessate.

Per tale ragione, il *capoverso 1* sottopone a riserva l'assistenza informativa di polizia in ambito internazionale, antepoendo a essa la tutela degli interessi pubblici o privati preponderanti. Tale disposizione stabilisce infatti che è possibile rifiutare o limitare lo scambio d'informazioni qualora tali interessi risultino minacciati.

Il motivo di rifiuto obbligatorio di cui al *capoverso 2 lettera a* si applica allorché i principi dell'AIMP menzionati nell'*articolo 46 capoverso 3* impongono il rifiuto.

Sulla base dell'*articolo 75a* AIMP, la *lettera b* vieta lo scambio d'informazioni con le autorità estere quando si presume che l'acquisizione di tali dati possa implicare l'applicazione della coercizione processuale. Vanno ugualmente respinte le richieste volte a ottenere informazioni o ad adottare provvedimenti in procedimenti concernenti l'extradizione, il perseguimento penale in via sostitutiva o l'esecuzione di decisioni penali nonché le richieste per la consegna di decisioni o incarti penali.

Il motivo di rifiuto obbligatorio di cui alla *lettera c* rinvia a una disposizione della legge sulla protezione dei dati secondo cui i dati personali possono essere trasmessi all'estero soltanto a condizione che il Paese destinatario assicuri una protezione dei dati adeguata (art. 6 cpv. 1 LPD).

Gli Stati Schengen costituiscono insieme un gruppo particolare sotto il profilo dell'assistenza informativa, in quanto non possono prevedere limitazioni che non siano contemplate anche nel diritto nazionale di un altro Stato membro. Sulla base del principio della parità di trattamento tra gli Stati Schengen, il *capoverso 3* dell'*articolo 48* precisa che gli ulteriori motivi di rifiuto contenuti nella disposizione non si applicano alle autorità partner dello spazio Schengen.

Art. 49 Comunicazione di dati esteri a uno Stato terzo o a un organo internazionale

Gli articoli 49, 50 e 51 dell'avamprogetto sanciscono gli stessi obblighi trasposti negli articoli 6b e 6c LSIS, derivanti dagli articoli 13 e 14 della decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

Questi tre articoli disciplinano e delimitano le condizioni e le modalità che uno Stato destinatario è tenuto a rispettare quando comunica a uno Stato terzo i dati personali ricevuti da uno Stato Schengen. L'osservanza reciproca di tali condizioni e modalità corrisponde già alla prassi corrente fra Stati, motivo per cui è opportuno renderla vincolante inserendola nella sezione 2 del capitolo 2 in cui è disciplinata l'assistenza tra fedpol e gli altri Stati. Si tratta quindi di un cambiamento rispetto alle disposizioni della LSIS, limitate allo scambio d'informazioni tra Stati Schengen.

L'*articolo 49* definisce le condizioni e le modalità a cui fedpol deve attenersi se intende comunicare a uno Stato terzo o a un organo internazionale i dati personali trasmessi da un altro Stato. L'obbligo di comunicazione immediata di cui al *capoverso 4* non riguarda tutti gli Stati, cosicché anche in futuro fedpol sarà tenuto a rispettare tale obbligo soltanto nei confronti degli altri Stati Schengen.

Art. 50 Comunicazione di dati personali esteri a persone fisiche o giuridiche

L'*articolo 50* disciplina le modalità che fedpol deve osservare quando comunica a persone fisiche o giuridiche i dati personali trasmessi da un altro Stato.

Art. 51 Comunicazione di dati propri a uno Stato terzo, a un organo internazionale o a una persona fisica o giuridica

A differenza dagli articoli 49 e 50, inerenti alle modalità a cui fedpol deve attenersi per comunicare i dati provenienti da Stati esteri, l'*articolo 51* disciplina la situazione inversa relativa alla protezione dei dati trasmessi o messi a disposizione da fedpol e intende impedire che essi possano essere inoltrati in modo incontrollato a Stati terzi da parte dello Stato destinatario. Secondo tale disposizione, fedpol può accordare l'autorizzazione di comunicare i propri dati conformemente all'articolo 47 lettera b, sempre che siano soddisfatte condizioni analoghe a quelle di cui agli articoli 49 e 50.

Art. 52 Trasmissione di richieste cantonali all'estero tramite fedpol

Il *primo periodo del capoverso 1* ribadisce la regola secondo cui i corpi cantonali di polizia devono trasmettere le proprie richieste di assistenza informativa alle autorità estere tramite fedpol, anche perché le autorità cantonali sono già tenute, nel quadro dello scambio d'informazioni tramite Interpol, a trasmettere le proprie domande tramite l'Ufficio centrale nazionale (UCN) (art. 4 dell'ordinanza Interpol del 1° dicembre 1986⁹⁰). Il *secondo periodo*, costituisce un'eccezione a quanto disposto nel *primo periodo*, in quanto autorizza i Cantoni, nel quadro delle proprie competenze originarie in materia di polizia, a concludere accordi internazionali con gli Stati limi-

⁹⁰ RS 351.21. Il legislatore federale ha previsto ugualmente all'art. 5 cpv. 2 LSIS che fedpol può fungere da punto centrale di contatto per le altre autorità di perseguimento penale.

trofi per creare canali volti allo scambio diretto d'informazioni. Si tratta di una soluzione che viene molto utilizzata dai Cantoni di confine.

Il *capoverso 2* riguarda i casi nei quali fedpol può rifiutarsi di trasmettere una richiesta da parte dei Cantoni. La *lettera a* prevede tale possibilità per i fatti di scarsa rilevanza. La *lettera b* menziona gli interessi delle autorità federali e cantonali, con riferimento indiretto agli interessi di politica estera della Confederazione o ai rischi per le indagini in corso in altri Cantoni. Lo scopo della *lettera c* è invece d'impedire, grazie all'intervento di fedpol, che i dati cantonali siano trasmessi a Stati che non garantiscono un'adeguata protezione dei dati.

2.5.2.3 Sintesi: Osservazioni preliminari in merito alle sezioni 3 – 6 relative all'assistenza informativa di polizia in ambito internazionale

Le sezioni 3-6 del capitolo 2 (Assistenza informativa di polizia in particolare) raggruppano nella LCPol, e più precisamente nella parte dedicata alla cooperazione di polizia, le disposizioni sull'assistenza amministrativa in materia di polizia contenute attualmente nella sezione 1 del quarto titolo del terzo libro del CP nonché le disposizioni legali provenienti dalla LSIS. Ad eccezione dell'articolo 354 CP, saranno conseguentemente abrogati gli articoli 350-355c CP. Tale modifica fornisce un ulteriore prezioso contributo al superamento della frammentazione giuridica esistente in questo ambito.

Gli articoli 350-355c CP non vengono ripresi integralmente dalla LCPol, dato che il loro contenuto è già disciplinato dai principi generali di cooperazione di polizia di cui ai capitoli 1-3. Ne consegue che le disposizioni della LCPol concernenti in modo specifico Interpol ed Europol risultano decisamente più brevi rispetto alle disposizioni da abrogare contenute nel CP.

2.5.2.4 Sezione 3: Assistenza informativa di polizia nei confronti di Interpol (art. 53-54)

Nel vigente CP la cooperazione con Interpol è disciplinata da quattro articoli. Due di essi (art. 350 e 352; cfr. i commenti originari: FF 1988 II 447 e segg., e il messaggio concernente la legge federale sulla protezione dei dati) sono ripresi integralmente dagli articoli 53 e 54 LCPol. A seguito della definizione, nell'articolo 33, delle forme di cooperazione, i termini utilizzati sono stati adeguati e sono stati stralciati i rimandi considerati superflui. Gli articoli 351 e 353 CP possono essere invece abrogati (cfr. i rispettivi commenti all'allegato 3, abrogazione e modifica del diritto vigente, n. 5: CP).

Art. 53 Competenza

L'*articolo 53* riprende integralmente l'articolo 350 CP in vigore. Le uniche modifiche riguardano adeguamenti terminologici e sono state introdotte sulla base delle definizioni riportate nell'articolo 33.

Art. 54 Statuti e regolamenti

L'*articolo 54* riprende i capoversi 1 e 3 del vigente articolo 352 CP. Poiché l'*articolo 37* statuisce con riguardo alla cooperazione internazionale di polizia che sono fatte salve le disposizioni dell'AIMP, non è necessario inserire nell'*articolo 54* alcun rinvio alle norme che disciplinano lo scambio d'informazioni con Interpol. Nell'*articolo 54* è utilizzato inoltre il termine di assistenza informativa definito dall'*articolo 33*.

2.5.2.5 Sezione 4: Assistenza informativa di polizia nei confronti di Europol (art. 55)

Art. 55 Competenza

L'*articolo 55* riprende il contenuto dell'*articolo 355a* CP in vigore senza modificarlo. L'*articolo 355b* CP è invece completamente abrogato (cfr.: allegato 3, abrogazione e modifica del diritto vigente, n. 5: CP). A seguito della definizione, nell'*articolo 33*, delle forme di cooperazione, i termini utilizzati sono stati adeguati e sono stati stralciati i rimandi considerati superflui.

2.5.2.6 Sezione 5: Assistenza informativa di polizia nei confronti degli Stati Schengen (art. 56-57)

Art. 56 Competenza

L'*articolo 56* riprende, senza modifiche, l'*articolo 355c* CP in vigore.

Art. 57 Ufficio SIRENE

Questa disposizione riprende integralmente il vigente articolo 355e CP. L'unica modifica apportata concerne la sostituzione del termine «Ufficio federale di polizia» (art. 355e cpv. 1) con «fedpol».

2.5.2.7 Sezione 6: Disposizioni complementari sull'assistenza informativa di polizia nei confronti degli Stati Schengen rilevanti per la trasposizione della Decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni (art. 58-68)

Gli articoli 58-68 della sezione 6 contengono disposizioni complementari sull'assistenza informativa di polizia nei confronti degli Stati Schengen rilevanti per la trasposizione della decisione quadro relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni. Nei suddetti articoli sono state trasferite tutte le disposizioni della LSIS che non erano state già inserite nelle sezioni precedenti. A seguito della sua trasposizione completa la LSIS può essere abrogata (cfr. allegato 3: Abrogazione e modifica del diritto vigente, parte I, n. 3).

I commenti relativi alla LSIS, e dunque alle nuove norme della LCPol, sono contenuti nel messaggio del Consiglio federale del 19 novembre 2008 sulla LSIS⁹¹. Le norme della LSIS che non sono inserite nella sezione 5 si trovano fra le disposizioni generali sull'assistenza informativa di polizia. In caso contrario, in virtù del principio della parità di trattamento sancito dalla decisione quadro, tali norme non potrebbero infatti essere più opposte alle autorità degli altri Stati Schengen.

Art. 58 Oggetto, scopo e campo d'applicazione dell'assistenza informativa semplificata

Quest'articolo riprende il contenuto degli articoli 1, 3, 6 e 14 LSIS, nei quali sono descritti anzitutto l'oggetto, lo scopo e il campo d'applicazione dello scambio semplificato di informazioni con le autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen. Considerando che una parte del contenuto normativo è già stato inserito nelle disposizioni precedenti della LCPol sulla cooperazione di polizia, il disposto dell'*articolo 58* risulta, da un lato, più breve rispetto a quello della LSIS mentre, dall'altro, precisa ulteriormente le connessioni fra le sezioni del capitolo 2 inerenti all'assistenza informativa di polizia che si applicano in modo cumulativo.

Il *capoverso 1* illustra il carattere complementare delle disposizioni contenute nella sezione 6 rispetto alle parti precedenti del capitolo 2. La validità di tali disposizioni si limita all'assistenza informativa di polizia semplificata all'interno del gruppo particolare costituito dalle autorità di perseguimento penale degli Stati Schengen.

Il *capoverso 2* riprende la disposizione dell'articolo 1 capoverso 1 LSIS che limita l'assistenza informativa agli scopi di prevenzione e di perseguimento di reati contemplati dalle decisioni quadro e annoverati tra i compiti di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 2 lettere a e b LCPol (cfr. commento all'art.2). Il *capoverso 2* ribadisce la riserva della legislazione svizzera in materia di protezione dei dati che subordina tutte le forme di trattamento all'esistenza di una base legale formale (cfr. commento all'art. 39).

Le disposizioni del capitolo 2 concernenti l'assistenza informativa di polizia che si riferiscono allo scambio semplificato d'informazioni con gli altri Stati Schengen si applicano non solo a fedpol ma a tutte le autorità di perseguimento penale della Confederazione, che comprendono tra l'altro, in virtù dell'articolo 59, anche l'AFD. Tale estensione del campo d'applicazione ad altre autorità federali, prevista dal *capoverso 3*, è già sancita dalla LSIS e anche dalla decisione quadro europea relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni⁹².

Le disposizioni di tutto il capitolo 2 relative all'assistenza informativa di polizia semplificata nei confronti degli altri Stati Schengen si applicano inoltre anche ai Cantoni, a condizione che non esistano competenze cantonali in materia d'assistenza informativa con gli Stati Schengen. In virtù del *capoverso 4* dell'*articolo 58*, che è formulato in modo meno rigoroso rispetto all'articolo 14 LSIS, occorre applicare in modo particolare i tre motivi di rifiuto obbligatori di cui all'articolo 41 capoverso 2 LCPol. Nelle relazioni dirette con le autorità degli altri Stati Schengen, questi motivi devono essere rispettati anche dai corpi cantonali di polizia sulla base della riserva che rinvia alla legge sull'assistenza internazionale in materia penale, di cui all'articolo 37, e della forza derogatoria del diritto federale che ne deriva. I Cantoni,

⁹¹ FF 2008 7809.

⁹² Cfr. n. 2.5.

direttamente vincolati dalla decisione quadro europea, sono tuttavia liberi di legiferare nell'ambito dell'assistenza amministrativa tra i propri corpi di polizia e le autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen e conseguentemente d'integrare nel diritto cantonale in modo autonomo la decisione quadro. Ciononostante, i Cantoni non hanno al momento ancora fatto ricorso a questa possibilità, peraltro già garantita attualmente nell'ottica dell'entrata in vigore della LSIS, prevista per il 1° gennaio 2010.⁹³

Gli Stati Schengen costituiscono nel complesso un gruppo particolare sotto il profilo dell'assistenza informativa, in quanto non possono prevedere limitazioni che non siano contemplate anche nel diritto nazionale di uno Stato membro. *I capoversi 5 e 6* sostituiscono la disposizione dell'articolo 6 LSIS, destinato a essere sostituito, relativa al principio di parità di trattamento sancito dall'articolo 3 paragrafo 3 della decisione quadro.

Art. 59 Autorità di perseguimento penale della Confederazione

Gli *articoli 59 e 60* contengono la definizione della nozione di «autorità competenti incaricate dell'applicazione della legge» (denominate «autorità di perseguimento penale» nella LCPol) coniata dalla decisione quadro. Specificando le funzioni di tali autorità e in virtù dell'attribuzione, negli articoli 2, 33 e 39 LCPol, della competenza esclusiva in materia di assistenza informativa alle autorità che svolgono compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria, i due articoli permettono di armonizzare in ampia misura la terminologia con quella dell'UE.⁹⁴ Per evitare incertezze sul piano giuridico, l'articolo 2 lettera a della decisione quadro stabilisce che ogni Stato membro attesta in una dichiarazione depositata presso il Segretariato generale del Consiglio dell'UE quali sono le autorità nazionali incluse nel concetto di «autorità competenti incaricate dell'applicazione della legge».

L'*articolo 59* corrisponde sostanzialmente all'articolo 3 LSIS e definisce le autorità di perseguimento penale della Confederazione menzionate nell'articolo 58 capoverso 3 LCPol. Conformemente al messaggio relativo alla LSIS, tali autorità comprendono, oltre a fedpol, anche il Ministero pubblico della Confederazione e l'AFD.⁹⁵ Sempre secondo lo stesso messaggio, sono esclusi dallo scambio d'informazioni l'Amministrazione federale delle contribuzioni nonché le amministrazioni fiscali cantonali, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro e l'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).⁹⁶ L'*articolo 59 capoverso 2* definisce invece tali autorità utilizzando il termine più generico di «autorità che eseguono procedimenti penali amministrativi». Tuttavia, sotto quest'aspetto la LCPol risulta più precisa rispetto all'articolo 3 capoverso 2 LSIS. La LCPol prevede infatti che l'AFD debba avere la possibilità di partecipare allo scambio d'informazioni, qualora essa, sulla base di disposizioni speciali, svolga compiti di polizia, mentre debba esserne esclusa, quando esegue accertamenti generali di diritto doganale e procedimenti penali amministrativi. La nuova formulazione «Quando le autorità eseguono procedimenti penali amministrativi, ...», riportata nell'*articolo 59 capoverso 2* LCPol, tiene pertanto conto della partecipazione limitata dell'AFD allo scambio semplificato d'informazioni con gli Stati Schengen.

⁹³ Cfr. n. 2.5.

⁹⁴ Cfr. commento all'art. 2.

⁹⁵ Messaggio LSIS, FF 2008 7829.

⁹⁶ FF 2008 7818.

Art. 60 Autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen

Quest'articolo corrisponde testualmente all'articolo 4 LSIS e definisce le autorità di perseguimento penale degli altri Stati Schengen menzionate all'articolo 58 capoverso 1 LCPol.

Art. 61 Informazioni

La prima parte del periodo dell'*articolo 61* ricalca l'articolo 2 capoverso 1 LSIS. La regolamentazione specifica dell'*articolo 61* relativa allo scambio con gli Stati Schengen si distingue dalla regolamentazione generale del principio di disponibilità ai sensi dell'articolo 39 LCPol per via del ricorso alla nozione di «autorità di perseguimento penale» basata su quella adottata dalla decisione quadro europea. Inoltre, in virtù dell'attribuzione, sancita negli articoli 2, 33 e 39 LCPol, della competenza esclusiva in materia di scambio d'informazioni, secondo il principio della disponibilità, alle autorità che svolgono compiti di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria, l'articolo 59 capoverso 1 LCPol permette di armonizzare in ampia misura la terminologia della legge con quella dell'UE.

La seconda parte del periodo dell'*articolo 61* LCPol riprende l'articolo 12 capoverso 2 lettera b LSIS e vieta alle autorità di polizia della Confederazione e dei Cantoni di prestare assistenza informativa semplificata in virtù delle disposizioni della presente sezione, nel caso in cui le informazioni richieste riguardino reati o infrazioni di minore rilevanza. L'assistenza informativa per questo tipo di reati nei confronti delle autorità degli altri Stati Schengen deve essere infatti eseguita tramite Interpol conformemente alle disposizioni generali dell'assistenza informativa internazionale. Con il limite di un anno, s'intende evitare che, nel quadro dell'assistenza informativa semplificata, possano essere scambiate informazioni in merito a reati non puniti dal diritto penale svizzero, o per i quali esso prevede soltanto lievi sanzioni, come ad esempio nel caso dell'evasione fiscale o di altre imposte. L'*articolo 61* si applica esclusivamente all'assistenza informativa di polizia e non esclude che il diritto svizzero possa prevedere delle norme derogatorie nell'ambito dell'assistenza amministrativa in materia fiscale tra le autorità fiscali e le autorità dei mercati finanziari.

Se si prescinde dal summenzionato limite di un anno, il principio di parità di trattamento, stabilito dall'articolo 3 paragrafo 3 della decisione quadro e ribadito nell'articolo 58 capoversi 5 e 6 LCPol, prevede che le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni scambino con le autorità degli altri Stati Schengen gli stessi dati personali che esse scambiano conformemente alla legislazione nazionale. Alla luce di quanto esposto, appare evidente che la quantità dei dati personali scambiati in applicazione degli articoli 39 e 61 LCPol, escludendo quelli relativi ai reati passibili di pena inferiore a un anno, debba essere la stessa.

Art. 62 Canali di comunicazione e servizi di contatto

Quest'articolo riprende testualmente l'articolo 5 LSIS. L'unica modifica riguarda la sostituzione del termine «scambio di informazioni» con il termine «assistenza informativa», definito nell'articolo 33.

Art. 63 Assistenza informativa spontanea di polizia

Quest'articolo ricalca quasi totalmente l'articolo 7 LSIS. L'unica differenza concerne il *capoverso 2*, dove il termine «scambio di informazioni» è stato sostituito con il

termine «assistenza informativa», definito nell'articolo 33. L'assistenza informativa spontanea ai sensi dell'*articolo 63* è retta, anche nelle relazioni con le autorità degli altri Stati Schengen, dalle condizioni generali sancite dall'articolo 44 LCPol. L'unica differenza consiste nel fatto che l'*articolo 63* obbliga alla trasmissione spontanea di dati personali quando le condizioni generali sono adempite, mentre l'articolo 44 LCPol autorizza semplicemente fedpol a comunicare tali dati.

Il *capoverso 2* stabilisce l'obbligo dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza di presentare un rapporto. Si tratta di un obbligo che è stato introdotto nel quadro dei dibattiti parlamentari sulla LSIS.

Art. 64 Approvazione di un'autorità giudiziaria

L'*articolo 64* riprende letteralmente l'articolo 9 capoverso 4 LSIS.

Art. 65 Motivi di rifiuto

La presente disposizione impone alle autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni d'invocare un motivo di rifiuto obbligatorio in caso d'inosservanza del limite di un anno previsto dall'articolo 61 LCPol. La disposizione indica inoltre che i motivi di rifiuto ai sensi dell'articolo 41 LCPol, applicabili allo scambio d'informazioni a livello nazionale, possono essere fatti valere anche nei confronti delle autorità degli altri Stati Schengen.

Art. 66 Termini

Quest'articolo ricalca testualmente l'articolo 11 LSIS.

Art. 67 Moduli

L'*articolo 67* contiene le disposizioni dell'articolo 8 capoverso 2 e 9 capoversi 1 e 3 nonché dell'articolo 10 LSIS. Le regolamentazioni più dettagliate sono delegate al DFGP.

Art. 68 Sviluppo dell'acquis di Schengen

L'*art. 68* riprende integralmente l'articolo 13 LSIS nella versione approvata dalle Camere federali, caratterizzata peraltro da una maggiore precisione linguistica rispetto alla versione del messaggio del Consiglio federale.

2.6 Titolo sesto: Sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (art. 69–89)

Mentre nel quinto titolo viene disciplinata l'assistenza informativa in senso classico, ossia la comunicazione verbale e scritta riguardante singoli casi, il sesto titolo regola il trattamento elettronico dei dati personali e la loro disponibilità online.

2.6.1 Panoramica

Il 5 dicembre 2008 è entrata in vigore la LSIP. In essa sono stati raggruppati in modo sistematico i principi concernenti i sistemi d'informazione di polizia della Confederazione, sanciti fra l'altro nel terzo libro del Codice penale. Inoltre le disposizioni pertinenti in materia di trattamento dei dati sono state riunite e adeguate alle nuove esigenze di protezione dei dati. Pertanto la maggior parte della LSIP può essere trasferita senza modifiche nella LCPol e abrogata (cfr. all. 3, abrogazione e modifica del diritto vigente, parte 1, n. 3). Tale modo di procedere corrisponde all'obiettivo di superare la frammentazione giuridica senza rimettere in discussione il contenuto delle disposizioni della LSIP che hanno dato buoni risultati.

Qui di seguito sono indicati i numeri degli articoli della LSIP da cui sono riprese le singole norme. Le spiegazioni sostanziali sulle disposizioni originali della LSIP sono contenute nel messaggio del Consiglio federale del 24 maggio 2006⁹⁷. Nel contesto del presente rapporto saranno spiegate soltanto le norme di cui si propone una modifica rispetto alle disposizioni vigenti della LSIP.

La base giuridica del sistema d'informazione HOOGAN, ossia l'articolo 24a della LMSI vigente (Informazioni su atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive), viene trasferito nella LCPol come nuovo articolo 77. Le spiegazioni su tale disposizione sono contenute nel messaggio sulla LSIP (FF 2006 4631) e in quello sulla revisione parziale della LMSI, il cosiddetto progetto LMSI I (FF 2005 5009). Non è stato ripreso dalla LSIP l'articolo 8 che disciplina il diritto d'accesso indiretto (cfr. n. 1.5.3). Nella LCPol è stata invece creata la base legale formale di due altri sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (cfr. art. 75 e 76).

2.6.2 Capitolo 1: Disposizioni generali (art. 69-74)

Art. 69 Principi

L'articolo 69 capoverso 1 elenca in modo esaustivo i sistemi d'informazione di polizia (cfr. art. 2 LSIP).

All'elenco sono stati aggiunti, nelle *lettere a e b*, i sistemi d'informazione destinati all'esecuzione dei compiti di polizia di sicurezza di fedpol (il Sistema d'informazione e documentazione sugli eventi, art. 75 e il Sistema d'informazione e documentazione sulle minacce, art. 76). La *lettera c* menziona il nuovo sistema d'informazione per prevenire gli atti violenti in occasione di manifestazioni sportive (HOOGAN) ed è stata trasferita dalla LMSI (art. 24a).

Il capoverso 2 precisa che fedpol può trattare nei sistemi d'informazione di cui al capoverso 1 dati personali degni di particolare protezione e profili della personalità. Di norma ciò è indispensabile per adempiere i compiti legali di polizia per la cui esecuzione si ricorre ai singoli sistemi.

Il capoverso 3 definisce i limiti del trattamento delle informazioni, analogamente a quanto statuito dall'articolo 3 capoverso 1 LMSI per tutti gli organi di sicurezza della Confederazione e dei Cantoni. Infatti, anche la presente legge definisce legittimo

⁹⁷ FF 2006 4631

il trattamento delle informazioni se i motivi cosiddetti di polizia sono sufficienti. Il trattamento delle informazioni presuppone un indizio sufficientemente concreto di una minaccia che comporti necessariamente un'attività di polizia giudiziaria, amministrativa o di sicurezza che l'autorità competente è autorizzata a eseguire per legge. È obbligatorio limitare espressamente il trattamento di informazioni sulle attività politiche. Non è infatti consentito definire a priori l'esercizio dei diritti politici e di quelli inerenti alla libertà d'opinione come un rischio per la sicurezza interna. L'intervento dello Stato in tale ambito è giustificato soltanto allorquando è necessario verificare l'esistenza di un comportamento criminale⁹⁸.

Art. 70 Trattamento di dati nell'ambito della cooperazione internazionale di polizia

Il presente articolo corrisponde letteralmente all'articolo 4 LSIP. L'unico cambiamento riguarda il testo tedesco, in cui il termine «Polizeizusammenarbeit» è stato sostituito con «Polizeikooperation», conformemente alla definizione di cui all'articolo 33 LCPol.

Art. 71 Trattamento di dati per il controllo interno e la manutenzione informatica

Tale articolo corrisponde letteralmente all'articolo 5 LSIP.

Art. 72 Durata di conservazione, cancellazione, archiviazione e distruzione dei dati

Tale articolo corrisponde letteralmente all'articolo 6 LSIP. È stato adeguato unicamente il rimando intratestuale.

Art. 73 Diritto d'accesso

Questo articolo corrisponde all'articolo 7 LSIP di cui sono stati adeguati soltanto il rimando intratestuale e il rinvio al CPP. Quando la presente legge sarà entrata in vigore il vigente articolo 102^{bis} PP sarà stato sostituito dagli articoli 95 e seguenti CPP. Si è invece rinunciato a integrare l'articolo 8 che riguarda la restrizione del diritto d'accesso al sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali. I motivi e i pro e i contro di tale proposta sono spiegati al numero 1.5.3.

Art. 74 Disposizioni esecutive

Tale articolo corrisponde letteralmente all'articolo 19 LSIP. Il suo campo d'applicazione è stato esteso ai nuovi sistemi d'informazione sui quali il Consiglio federale dovrà emanare le disposizioni pertinenti.

⁹⁸ 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», FF 1994 II 1004 e segg.

2.6.3 Capitolo 2: Sistemi d'informazione di polizia di sicurezza (art. 75-76)

Art. 75 Sistema d'informazione e documentazione sugli eventi

fedpol gestisce un registro elettronico di eventi particolari e concreti da cui si può dedurre che delle persone o degli edifici sono minacciati (*cpv. 1*). Il sistema non è una collezione di dati ai sensi della legge sulla protezione dei dati. È vero che esso contiene dati personali, ma questi non possono essere consultati sulla base dei nominativi e quindi non sono trattati sistematicamente (cfr. art. 3 LPD). Si tratta piuttosto di un sistema d'informazione elettronico sugli eventi. Le informazioni sono registrate per valutare le minacce contro persone ed edifici per la cui protezione fedpol può ordinare delle misure. I dati registrati costituiscono la base per allestire analisi dei rischi e delle minacce. Tali analisi servono per ordinare misure concrete di protezione a favore di una persona o di un edificio minacciato. Se in una registrazione su un evento sono contenuti anche dati personali questi devono essere strettamente collegati all'evento in questione.

Il 90 per cento delle informazioni registrate in questo sistema proviene da fonti accessibili al pubblico. È consentito trattare anche dati degni di particolare protezione (riguardanti p. es. le attività politiche o la salute) e profili della personalità, a condizione che fedpol ne abbia bisogno per eseguire i compiti legali di protezione (*cpv. 2*).

Le informazioni servono a fedpol per ordinare le misure necessarie a protezione delle persone o degli edifici minacciati (*cpv. 3*). A titolo di esempio si possono citare le misure che occorre adottare per proteggere un magistrato o un capo di Stato straniero in visita in Svizzera. Il SFS ordina le misure basandosi sull'analisi dei rischi e delle minacce e la polizia locale le applica. Ne consegue che fedpol è autorizzato a trasmettere ai servizi della Confederazione incaricati della protezione delle persone oppure agli organi di polizia competenti, dati personali, come ad esempio fotografie, correlati all'evento in questione e necessari per ordinare ed eseguire le misure di protezione.

I dati sono distrutti al più tardi cinque anni dopo la fine del bisogno di protezione delle persone e degli edifici di cui all'articolo 5 (*cpv. 4*). Trascorso detto periodo si può presumere che non siano più necessari per la protezione.

Art. 76 Sistema d'informazione e documentazione sulle minacce

Una seconda banca dati di polizia di sicurezza gestita da fedpol è maggiormente incentrata sulle persone. Si tratta della banca dati sulle persone minacciate. Se ad esempio un magistrato o una persona protetta in virtù del diritto internazionale pubblico ricevono una lettera minatoria, fedpol è tenuto a valutare la gravità della minaccia. In altre parole deve stabilire quanto è in pericolo la persona che è stata minacciata.

Per trattare i dati che permettono di giudicare la pericolosità di una persona sulla base delle minacce che ha proferito, fedpol gestisce un sistema d'informazione e documentazione separato dalla banca dati di cui all'articolo 75. In tale sistema è consentito trattare dati sia sulle persone minacciate, sia su coloro che costituiscono una minaccia ai sensi della sezione 5 LMSI (*cpv. 1*). La registrazione nella banca dati delle persone che costituiscono una minaccia presuppone un sospetto fondato.

Nel sistema si possono registrare anche dati degni di particolare protezione e profili della personalità (p. es. indicazioni sulla salute fisica o mentale, sulle caratteristiche della personalità della persona che costituisce una minaccia), come pure informazioni su condanne o procedimenti in corso (*cpv. 2*). Per valutare la pericolosità di una persona è importante sapere se è violenta, come si è sviluppata in passato la sua predisposizione alla violenza oppure se è già stata condannata per reati violenti. A questo proposito occorre ricordare i limiti sanciti nell'articolo 69 capoverso 3 secondo cui il trattamento di tali dati è consentito unicamente per lo scopo di polizia di sicurezza finalizzato a prevenire attività criminali.

I dati provengono da fonti molto diverse (*cpv. 3*). La prima informazione registrata è spesso una lettera minatoria. Nella maggior parte dei casi tali lettere sono anonime. Per scoprire l'identità dell'autore della minaccia e per valutarne la pericolosità occorre raccogliere varie informazioni da diverse fonti. Anche in questi casi la maggioranza dei dati proviene da fonti accessibili al pubblico.

Quando si trattano dati personali bisogna verificare che siano trattate unicamente le informazioni rilevanti per ordinare le misure di protezione. Le informazioni inesatte e non rilevanti devono essere distrutte. Quando si trattano dati personali degni di particolare protezione occorre tenere conto di tutte le circostanze riguardanti il caso specifico, in particolare il genere del sospetto e i rischi che il trattamento dei dati comporta per la persona coinvolta.

Per quanto concerne l'accesso ai dati esistono due livelli. Soltanto alcune unità di fedpol beneficiano di un accesso online diretto ai dati, ossia i servizi incaricati della valutazione delle minacce, della protezione delle persone e di quella dello Stato (*cpv. 4*).

Altri servizi e altre persone non possono accedere direttamente online al sistema. Il *capoverso 5* elenca i servizi ai quali è consentito comunicare in singoli casi i dati registrati nel sistema. Si tratta, ad esempio, di Dipartimenti, servizi e organi di sicurezza dell'amministrazione, di organi di polizia svizzeri ed esteri, di rappresentanze svizzere ed estere, missioni permanenti, organizzazioni internazionali ecc. È ad esempio molto importante informare le portinerie delle sedi dei Consiglieri federali se una persona costituisce una minaccia per un Consigliere federale che si trova nell'edificio, affinché sia possibile vietare a questa persona di accedere all'edificio. Solitamente tali informazioni comprendono, oltre ai connotati e a una fotografia per identificare la persona, anche indicazioni sulle caratteristiche essenziali della personalità (p. es. predisposizione alla violenza). Informazioni di questo tipo possono essere trasmesse anche a tutela delle persone protette in Svizzera in virtù del diritto internazionale pubblico. Una rappresentanza estera nel nostro Paese deve ad esempio essere messa al corrente delle persone che costituiscono un pericolo per la sicurezza degli incaricati d'affari del Paese in questione. Per lo stesso motivo le società di sicurezza private che sorvegliano ad esempio un edificio per conto di fedpol devono ricevere le informazioni di questo tipo per adempiere i loro compiti di protezione.

2.6.4 Capitolo 3: Sistema d'informazione di polizia amministrativa (art. 77)

Art. 77 Sistema d'informazione sugli atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive

Questo articolo corrisponde sostanzialmente all'articolo 24a LMSI, più precisamente alla versione conforme alla modifica del 3 ottobre 2008 (FF 2008 7217) la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2010 contemporaneamente al concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive⁹⁹.

Nel *capoverso 3* è stata stralciata la disposizione potestativa utilizzata finora. Questo significa che se i Cantoni sono in possesso delle informazioni elencate, le inseriscono nel sistema d'informazione. Pertanto le autorità non beneficiano di ulteriori margini di manovra per decidere.

Nel *capoverso 7* si è rinunciato a riprendere il secondo periodo che delega al Consiglio federale il disciplinamento dei diritti d'accesso, il collegamento degli organi di sicurezza e i presupposti per la conservazione e cancellazione dei dati. Infatti, questi aspetti sono già disciplinati nell'articolo 74.

Non è stato trasferito nella LCPol nemmeno l'articolo 24a capoverso 10 LMSI, poiché il suo contenuto è già disciplinato nell'articolo 73.

2.6.5 Capitolo 4: Rete dei sistemi d'informazione di polizia (art. 78-85)

Art. 78 Principio

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 9 LSIP. È stato adeguato unicamente il rimando intratestuale.

Art. 79 Sistema di sostegno alle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 10 LSIP. È stato adeguato unicamente il rinvio al CPP. Quando la presente legge sarà entrata in vigore, il vigente articolo 29^{bis} PP sarà stato sostituito dagli articoli 95 e seguenti CPP.

Art. 80 Sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 11 LSIP. Nel *capoverso 1* è stato tralasciato soltanto il rinvio alla LUC, che infatti sarà abrogata con l'entrata in vigore della LCPol.

Art. 81 Sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 12 LSIP. L'unica modifica riguarda il *capoverso 2* in cui il rimando all'articolo 2 capoverso 2 LUC è stato sostituito con un rinvio intratestuale all'articolo 8 LCPol.

⁹⁹ Cfr. <http://www.kkjpd.ch/frameset.asp?sprache=i>

Art. 82 Sistema di sostegno alle indagini dei Cantoni nei settori di loro competenza in materia di perseguimento penale

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 13 LSIP.

Art. 83 Sistema d'identificazione di persone nell'ambito di procedimenti penali e di ricerche di persone scomparse

Tale articolo corrisponde sostanzialmente all'articolo 14 LSIP. Alla disposizione sono stati aggiunti i capoversi 1 e 2 dell'articolo 354 CP, che costituiscono ora i nuovi *capoversi 1 e 3* dell'articolo 83 LCPol. In seguito all'inserimento dell'articolo 354 CP si può stralciare dalla disposizione il rinvio pertinente contenuto nel vigente articolo 14 capoverso 2 LSIP.

Art. 84 Sistema d'informazione sui profili del DNA in particolare

La versione attualmente in vigore della legge sui profili del DNA del 20 giugno 2003¹⁰⁰ disciplina l'utilizzo di profili del DNA nei procedimenti penali e per l'identificazione di persone sconosciute, scomparse o decedute al di fuori dei procedimenti penali, come pure il sistema d'informazione sui profili del DNA.

Uno degli obiettivi principali della LCPol è di rettificare dal punto di vista della sistematica del diritto la legislazione in materia di polizia della Confederazione. Questo significa raggruppare nella LCPol, per quanto possibile, gli ambiti ora disciplinati in diverse leggi speciali (cfr. n. 1.4). Il sistema d'informazione sui profili del DNA è una banca dati di polizia della Confederazione, che pertanto dev'essere disciplinata nel sesto titolo della LCPol. Per definizione il sistema d'informazione sui profili del DNA costituisce una delle tre componenti del sistema d'identificazione di persone nell'ambito di procedimenti penali e di ricerche di persone scomparse¹⁰¹ di cui all'articolo 83 LCPol. Le disposizioni dettagliate concernenti il sistema d'informazione sui profili del DNA corrispondono, di principio, alla sezione 4 della vigente legge sui profili del DNA, salvo nei punti elencati qui di seguito.

I *capoversi 1 e 2* dell'articolo 84 ricalcano l'articolo 10 della legge sui profili del DNA.

Il *capoverso 3* affida direttamente a fedpol la gestione del sistema d'informazione e quindi dalla legge sui profili del DNA si può stralciare l'articolo 12 capoverso 1 secondo cui spetta al Consiglio federale affidare a fedpol tale competenza. Si può abrogare anche l'articolo 12 capoverso 2 della legge sui profili del DNA, poiché il suo contenuto è stato trasferito nell'articolo 74 lettera e LCPol. Occorrerà disciplinare a livello di ordinanza la delega del Consiglio federale ai Dipartimenti della competenza decisionale inerente ai collegamenti online.

Art. 85 Registrazione nel Sistema d'informazione sui profili del DNA

Questo articolo corrisponde letteralmente al vigente articolo 11 della legge sui profili del DNA.

¹⁰⁰ RS 363

¹⁰¹ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 24 maggio 2006 concernente la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione, FF 2006 4646 seg.

2.6.6 Capitolo 5: Altri sistemi d'informazione di polizia (art. 86-89)

Art. 86 Sistema di ricerca informatizzato di polizia

Tale articolo corrisponde all'articolo 15 LSIP.

Il *capoverso 1 lettera h* prevede, oltre alla possibilità di segnalare le persone nei confronti delle quali è stato pronunciato un divieto limitato di lasciare la Svizzera ai sensi dell'articolo 25 dell'avamprogetto (il vigente art. 24c LMSI), anche il divieto d'entrata ai sensi dell'articolo 24. L'esecuzione dei divieti d'entrata presuppone una segnalazione nel Sistema informatizzato di ricerca della polizia, quindi la segnalazione dev'essere menzionato espressamente. Nel *capoverso 4*, invece il Corpo delle guardie di confine, è stato sostituito con l'amministrazione delle dogane (*lett. b*).

Art. 87 Parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 16 LSIP. Nel *capoverso 9* è stato stralciato il riferimento al vigente articolo 8 LSIP concernente il diretto d'accesso indiretto (cfr. n. 1.5.3).

Art. 88 Registro nazionale di polizia

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 17 LSIP. È stato adeguato soltanto il riferimento intratestuale nel *capoverso 1* che rinvia ora alla disposizione corrispondente della LCPol.

Art. 89 Sistema di gestione delle pratiche e degli atti di fedpol

Questo articolo corrisponde letteralmente all'articolo 18 LSIP.

2.7 Titolo settimo: Diritti e obblighi

Art. 90 Impiego della coercizione e delle misure di polizia

Il contenuto del presente articolo corrisponde sostanzialmente all'articolo 100 capoversi 1^{bis} e 2 LD e all'articolo 92 capoverso 3^{bis} LM secondo cui, per quanto riguarda le modalità d'impiego della coercizione e delle misure di polizia da parte degli organi esecutivi, è applicabile la LCoe a condizione che tali leggi speciali non prevedano disposizioni particolari. Simili disposizioni speciali sono sancite in particolare negli articoli 101–108 LD, ad esempio per quanto concerne il fermo per breve tempo, la perquisizione e l'uso dell'arma, che sono concepiti in modo tale da rispondere alle esigenze del Cgcf e alle circostanze particolari nonché agli elevati rischi inerenti alla protezione delle frontiere.

L'*articolo 90* introduce questo tipo di approccio per fedpol ovvero, mentre il *capoverso 1* sancisce il principio che fedpol è autorizzato a ricorrere alla coercizione e alle misure di polizia, il *capoverso 2* rimanda alla LCoe per quanto riguarda le modalità d'impiego. Sono fatte salve le disposizioni speciali della presente legge.

Analogamente all'articolo 100 capoverso 2 LD, il *capoverso 3* incarica fedpol di designare i collaboratori autorizzati a ricorrere a tali misure. Come consueto nei corpi cantonali di polizia, i collaboratori designati sono istruiti nell'esercizio delle compe-

tenze di polizia e prestano giuramento in merito all'adempimento dei relativi obblighi. Con il giuramento s'intende sottolineare che l'attribuzione di diritti speciali a tali collaboratori va di pari passo con l'aumento delle aspettative in materia di comportamento, il quale infatti non deve essere irreprensibile solo durante l'attività professionale, ma anche nella vita privata. Poiché l'opinione pubblica nutre elevate aspettative nei confronti dei collaboratori degli organi di polizia che sono percepiti come rappresentanti del potere pubblico, anche il loro comportamento nell'ambito privato può ripercuotersi direttamente sull'esercizio della loro funzione e la reputazione della polizia. Il giuramento ha lo scopo di tener debitamente conto di questa esigenza in materia di etica professionale e dell'interesse pubblico a un comportamento ineccepibile della polizia. Il giuramento non produce alcun effetto giuridico diverso da quello contenuto nel dovere di fedeltà di cui all'articolo 20 capoverso 1 LPers applicabile a tutto il personale federale.

2.8 Titolo ottavo: Impiego di società di sicurezza (art. 91–101)

In base al rapporto del Consiglio federale del 2 dicembre 2005¹⁰² sulle società di sicurezza e le società militari private, i servizi forniti dalle società di sicurezza riguardano in particolare la protezione di edifici e di altre installazioni in Svizzera, l'accoglienza di ospiti all'entrata di edifici federali e il controllo delle entrate, la protezione del trasporto (p. es. il ricavo dalla vendita di vignette autostradali o il trasporto di documenti da eliminare) e la protezione di persone (p. es. dei magistrati).

Per quanto concerne il ricorso della Confederazione ai servizi di società di sicurezza e di società militari private all'estero, occorre sottolineare che la sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere e degli uffici di coordinamento della Direzione dello sviluppo e della cooperazione del DFAE è in primo luogo garantita dalle autorità dei Paesi ospitanti. Soltanto in caso di avvenimenti particolari si ricorre ai servizi di società locali per assicurare la sicurezza di tali rappresentanze e uffici nonché dei collaboratori del DFAE. Queste società di sicurezza locali in linea di massima svolgono soltanto mansioni di sorveglianza, quali la guardia alle porte o le ronde, e sono incaricate di chiamare la polizia in caso d'incidente. Solo in via eccezionale si affidano a tali società compiti di protezione che comportano l'autorizzazione ad agire in situazioni di legittima difesa o di stato di necessità. Il personale delle società di sicurezza cui il DFAE fa ricorso all'estero in genere non è armato.

Quando la Confederazione impiega una società di sicurezza privata lo fa soprattutto per adempiere compiti di polizia di sicurezza ai sensi della presente legge. Il 1° dicembre 2007 il Consiglio federale ha messo in vigore l'ordinanza del 31 ottobre 2007 sull'impiego di società di sicurezza private da parte della Confederazione (ordinanza sull'impiego di società di sicurezza, OISS; RS 124). Vi sono stabilite le condizioni minime poste alle società di sicurezza che adempiono compiti di sicurezza su incarico della Confederazione.

Nell'ambito della presente legge è opportuno disciplinare i requisiti minimi a livello di legge formale. Il loro contenuto poggia sulle disposizioni vigenti dell'OISS. Si è inoltre tenuto conto anche del progetto di concordato sulle società di sicurezza elaborato dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP). Il presente avamprogetto è conforme alle proposte della CDCGP. La Confederazione e

¹⁰² FF 2006 587, 607–609

i Cantoni definiscono quindi autonomamente le norme per il proprio ambito di competenza che devono rispettare quando ricorrono a società di sicurezza private per adempiere i loro compiti legali. I Cantoni prevedono un sistema di autorizzazione, mentre la Confederazione stabilisce condizioni contrattuali vincolanti per l'impiego di tali società. Entrambi i sistemi sono tuttavia analoghi in quanto sanciscono perlomeno condizioni compatibili che le società di sicurezza private devono soddisfare per essere impiegate a favore dei poteri pubblici.

2.8.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 91 Oggetto e campo d'applicazione

Analogamente all'ordinanza sull'impiego di società di sicurezza (OISS; RS 124), le disposizioni di cui al presente titolo disciplinano le condizioni minime applicabili all'impiego di società di sicurezza da parte della Confederazione. Lo scopo principale è di definire i criteri di selezione per le società di sicurezza e il loro personale e di determinare le clausole contrattuali obbligatorie. Infine sono disciplinate le modalità principali dell'impiego delle società di sicurezza e del loro controllo. Se necessario, l'autorità federale può inoltre stabilire criteri supplementari finalizzati a garantire che la società adempì in modo regolare i compiti di sicurezza che le sono delegati.

Le disposizioni del presente titolo si applicano a tutte le autorità federali che delegano l'esecuzione di compiti di protezione a una società di sicurezza in Svizzera o all'estero. La nozione di «autorità federale» utilizzata nel presente titolo, come del resto in tutta la LCPol, corrisponde a quella della LCoe. Le FFS e la Posta non sono pertanto considerate «autorità federali» poiché sono organizzazioni di diritto pubblico che non fanno parte dell'Amministrazione federale (art. 2 cpv. 4 LOGA).

Art. 92 Principio

Il presente articolo si riallaccia al principio secondo cui ogni delega di compiti di diritto pubblico al settore privato deve poggiare su una base legale sufficiente. Se l'esecuzione dei compiti implica l'impiego della coercizione di polizia occorre una base legale formale.¹⁰³ L'articolo 92 autorizza le autorità federali a delegare l'esecuzione di un compito di protezione al settore privato a condizione che tale compito sia disciplinato nella presente legge (*lett. a*). La presente disposizione costituisce pertanto la base legale formale necessaria affinché fedpol possa impiegare società di sicurezza e pertanto delegare al settore privato la protezione delle autorità e degli edifici attualmente disciplinata dall'articolo 22 capoverso 2 LMSI. Se un compito di polizia di sicurezza sancito dalla LCPol non fosse affidato a fedpol bensì a un'altra autorità federale ai sensi dell'articolo 3, conformemente al presente articolo, anch'essa sarebbe autorizzata a ricorrere ai servizi di una società di sicurezza.

La *lettera b* stabilisce il principio summenzionato secondo cui anche l'impiego di società di sicurezza per adempiere compiti sanciti da altre leggi federali richiede un'esplicita base legale formale. Questo principio è già fissato all'articolo 3 OISS. Occorre tuttavia osservare che il ricorso a privati in qualità di ausiliari dell'autorità incaricata di eseguire un compito di protezione, non equivale alla delega di un com-

¹⁰³ FF 2006 587

pito. In questi casi i privati non sono indipendenti e non hanno alcun potere decisionale, ma agiscono per conto dell'autorità in funzione di semplici fornitori di determinati servizi. Per tale attività non è necessaria alcuna base legale.¹⁰⁴

Art. 93 Identificabilità

Quando adempiono i compiti loro delegati dalla Confederazione, le società di sicurezza e il loro personale devono poter essere distinti dalle autorità e dai loro collaboratori. Infatti, le persone eventualmente interessate dalle loro attività devono poterli riconoscere in veste di privati che adempiono i propri compiti. Già l'articolo 12 LCoe sancisce questa esigenza per il personale della società di sicurezza autorizzato ad applicare la coercizione e le misure di polizia. Tale disposizione corrisponde anche agli articoli 18 e 19 del concordato sulle imprese di sicurezza del 18 ottobre 1996 e agli articoli 22 e 23 del progetto di concordato della CDCGF del 14 novembre 2008 sulle imprese di sicurezza nonché all'articolo 12 OISS. La società di sicurezza deve essere in grado di dimostrare quale autorità le ha delegato l'incarico. Questa esigenza può essere soddisfatta tramite una carta di legittimazione rilasciata dalla società di sicurezza o dall'autorità federale. Per agevolare l'identificabilità del personale di sicurezza occorre inoltre che l'abbigliamento, nonché l'equipaggiamento e i veicoli utilizzati siano chiaramente diversi da quelli dei collaboratori delle autorità federali. Il personale di sicurezza è tuttavia libero di eseguire il compito affidatogli «in civile» se le circostanze del caso lo richiedono.

L'obbligo d'identificazione è strettamente legato al diritto delle persone interessate di denunciare eventuali abusi alle autorità competenti. I collaboratori delle società di sicurezza possono pertanto essere provvisti di un numero d'identificazione oppure obbligati a non coprire il viso. Per motivi di sicurezza non è tuttavia obbligatorio indicare il nome e il cognome del personale di sicurezza incaricato di fornire determinati servizi.

Art. 94 Scambio d'informazioni

Il *capoverso 1* costituisce la base legale che permette all'autorità federale mandataria di comunicare alla società di sicurezza le informazioni indispensabili per eseguire il compito affidatole, senza che l'autorità rischi di essere accusata di comunicazione illecita di dati o addirittura di violazione del segreto d'ufficio. Se il personale di sicurezza svolge ad esempio controlli all'entrata, deve essere consentito fornirgli le fotografie o i dati personali delle persone colpite da un divieto d'accesso. Trattandosi dell'esempio più importante, tale comunicazione di dati relativi a persone è indicata nella legge a titolo esplicativo.

Il *capoverso 2* sancisce espressamente che i dati possono essere comunicati esclusivamente nell'ambito dell'adempimento del compito delegato. Quando lo scopo in questione è stato raggiunto, la relativa informazione deve essere cancellata. Nell'esempio menzionato, la fotografia non può quindi essere utilizzata per altri scopi.

¹⁰⁴ Guida legislativa dell'Ufficio federale di giustizia, n. 842 e 843; cfr. anche Bibliothek zur Zeitschrift für schweizerisches Recht/Beiheft 46: Auslagerung von Sicherheitspolizeilichen Aufgaben, pag. 82; Andreas Lienhard, «Auslagerung von sicherheitspolitischen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz?», in LeGes 2008/3, pagg. 428, 429 e 433 nonché Andreas Donatsch/Felix Blocher, Zürich, «Outsourcing im Strafverfahren» in Rivista penale svizzera RPS, vol. 126, 2008, pag. 347 segg.

Il *capoverso 3* corrisponde alle disposizioni dell'articolo 17 del concordato del 18 ottobre 1996 sulle imprese di sicurezza e dell'articolo 21 del progetto di concordato del 14 novembre 2008 sulle imprese di sicurezza. Il presente capoverso garantisce che le informazioni penalmente rilevanti raccolte durante l'esecuzione dei compiti di polizia di sicurezza della Confederazione siano trasmesse alle autorità federali competenti.

Il *capoverso 4*, infine, rinvia in modo dichiarativo all'applicabilità della legge sulla protezione dei dati.

2.8.2 Capitolo 2: Requisiti delle società di sicurezza

Art. 95 Condizioni

Il presente articolo è formulato in modo generico e astratto e si applica quindi sia alle società di sicurezza con sede in Svizzera sia a quelle con sede all'estero.

Il *capoverso 1* rispecchia ampiamente l'articolo 5 capoverso 1 OISS ed elenca tutta una serie di condizioni cumulative che la società di sicurezza deve soddisfare per ottenere un incarico da parte di un'autorità federale.

In base alla *lettera a* la società di sicurezza è tenuta a offrire garanzie sufficienti per quanto concerne l'assunzione, la formazione e la sorveglianza del personale di sicurezza messo a disposizione dell'autorità. Deve garantire in particolare che il personale di sicurezza sia (stato) selezionato con la dovuta cura soprattutto in materia di età, reputazione e capacità fisiche e mentali per eseguire i compiti che gli sono affidati. Quando il contratto è eseguito all'estero, l'autorità ha il diritto di esigere dalla società di sicurezza di verificare la reputazione del personale di sicurezza che intende assumere, affinché non siano selezionate persone con precedenti penali o coinvolte in gravi violazioni dei diritti umani. La società di sicurezza deve inoltre fornire una serie di garanzie per quanto concerne la formazione e la sorveglianza del personale di sicurezza che agisce per conto dell'autorità.

Secondo la *lettera b* l'autorità deve accertarsi della buona reputazione e della serietà della società di sicurezza. Tali qualità dipendono principalmente dalla professionalità e dalla diligenza con cui agisce la direzione della società. Esistono inoltre determinati indizi che agevolano la valutazione come ad esempio un codice di condotta e la sua applicazione da parte della società di sicurezza e del suo personale. In questo contesto la nozione di codice di condotta va inteso in senso lato: può trattarsi di direttive interne, di un regolamento di un'associazione mantello o di altre prescrizioni pertinenti. Il codice di condotta deve concentrarsi su determinati aspetti quali la volontà della società di agire nel rispetto della legge, la natura dei suoi servizi, la sua clientela, i settori che non rientrano nella sua sfera di competenza ecc. La buona reputazione e la serietà della società di sicurezza possono inoltre essere comprovate anche dall'esperienza maturata sul campo, dalle referenze o dall'affiliazione a un'associazione professionale (soprattutto per quanto riguarda le norme da essa richieste e il suo controllo). Eventuali referenze da parte della clientela costituiscono un elemento di valutazione utile per le autorità che intendono fare ricorso ai servizi di una società di sicurezza estera. Potrebbe ad esempio comprovare l'affidabilità della società, se della sua clientela fanno parte Stati europei, altri Paesi democratici o

organizzazioni internazionali. L'elenco di cui alla *lettera b* ha carattere esplicativo e non è esaustivo.

In base alla *lettera c* l'autorità deve accertarsi che la società di sicurezza sia solvibile. A tal fine l'autorità può chiedere alla società di fornirle informazioni che le permettono di valutare la situazione finanziaria come ad esempio un estratto del registro delle esecuzioni o un estratto bancario attestante la situazione patrimoniale.

La *lettera d* sancisce che le società di sicurezza devono disporre di un appropriato sistema di controllo interno che garantisce il rispetto delle norme di comportamento e che prevede misure disciplinari in caso di violazione. Nelle società di dimensioni più grandi il controllo è spesso eseguito da cosiddette «unità di compliance».

La *lettera e* statuisce che la società di sicurezza deve aver stipulato un'assicurazione di responsabilità civile. La disposizione non fissa alcun importo di copertura ma stabilisce soltanto che esso deve corrispondere al rischio assunto. Le circostanze del singolo caso permettono di stabilire se tale condizione è soddisfatta. La presente disposizione conferisce pertanto all'autorità un certo potere discrezionale.

Occorre rilevare che l'autorità non deve garantire il rispetto delle condizioni di cui al *capoverso 1*, ma deve unicamente esaminarne l'adempimento da parte della società di sicurezza. La portata dell'esame dipende dalle circostanze del singolo caso. Se ad esempio l'esecuzione del compito di protezione non implica l'impiego della coercizione o di misure di polizia ai sensi dell'articolo 97 LCPol (p. es. durante l'accoglienza dei visitatori all'entrata di un edificio), l'autorità può limitarsi a esaminare i documenti forniti dalla società di sicurezza e a esigere da quest'ultima una dichiarazione scritta in cui attesta l'adempimento delle condizioni. Se l'esecuzione del compito di protezione implica invece l'uso della coercizione o di misure di polizia o se l'autorità intende ricorrere ai servizi di una società di sicurezza estera in una zona a rischio o di conflitto, allora l'autorità deve eseguire un esame più approfondito e chiedere ad esempio che le siano forniti documenti ben precisi quali autorizzazioni, codici di condotta o materiale sul programma di formazione. Nell'ambito di questo esame l'autorità dispone di un certo potere discrezionale in virtù del *capoverso 1*: la società di sicurezza deve offrire garanzie «sufficienti», il sistema di controllo essere appropriato e la buona reputazione e la serietà essere «sufficientemente» comprovate. Il profilo dei requisiti per una società di sicurezza il cui personale non armato accoglie visitatori all'entrata degli edifici è sicuramente diverso da quello di una ditta i cui collaboratori armati eseguono compiti di protezione in zone a rischio.

Il *capoverso 2* sancisce che l'autorità federale può incaricare una società di sicurezza in possesso di un'autorizzazione cantonale per l'esecuzione di un'attività nel settore della sicurezza. In tal caso l'esame del rispetto delle condizioni di cui al *capoverso 1* si limita soltanto a verificare se i requisiti per l'autorizzazione cantonale sono equiparabili alle condizioni menzionate. Il progetto di concordato della CDCGF del 14 novembre 2008 sulle imprese di sicurezza prevede requisiti minimi per il rilascio di un'autorizzazione identici alle condizioni di cui al *capoverso 1*. Qualora intenda quindi ricorrere ai servizi di una società di sicurezza che dispone di un'autorizzazione cantonale conforme al concordato, l'autorità esegue l'esame necessario in modo pragmatico ad esempio chiedendo delle copie o altre prove dell'autorizzazione. Questa disposizione permette quindi sia di evitare il duplice rilascio di autorizzazioni sia l'esame da parte dell'autorità federale delle condizioni controllate in precedenza dal Cantone che ha rilasciato l'autorizzazione.

Il presente articolo autorizza il Consiglio federale a emanare deroghe alle condizioni di cui all'articolo 95. Tali deroghe esistono già in virtù dell'OISS. Il Consiglio federale è tenuto a precisarle a livello di ordinanza.

Infatti, l'articolo 7 OISS conferisce all'autorità federale un certo potere discrezionale che le consente di tener conto della natura del compito da eseguire e delle circostanze del singolo caso. In linea di massima questa disposizione permette all'autorità di incaricare all'estero delle società di sicurezza che soddisfano le esigenze di cui all'articolo 95. Non è tuttavia da escludere che in casi eccezionali nessuna delle società sia in grado di adempiere le esigenze, ad esempio quando una società locale monopolizza il mercato della sicurezza. Il Consiglio federale mantiene quindi anche in futuro il disciplinamento derogatorio ai sensi dell'articolo 7 OISS, che consente all'autorità di ricorrere ai servizi di una società di sicurezza privata che non soddisfa completamente le condizioni di cui all'articolo 95, qualora sul luogo di esecuzione del contratto non sia disponibile una società di sicurezza privata che adempie tali condizioni e la protezione di edifici o persone all'estero non possa essere garantita altrimenti. L'autorità si adopera affinché la società di sicurezza soddisfi le condizioni di cui all'articolo 91 fornendo quanto prima una formazione appropriata al proprio personale di sicurezza.

L'articolo 5 capoverso 3 OISS sancisce inoltre un'eccezione quando un compito di protezione va eseguito in uno Stato in cui le istituzioni locali o le compagnie internazionali non offrono una rispettiva copertura assicurativa a causa della situazione politica (regione di conflitto o a rischio, zona di guerra). Qualora la stipulazione di un'assicurazione di responsabilità civile dovesse comportare spese sproporzionate, la condizione di cui all'articolo 95 capoverso 1 lettera e non è applicata.

L'OISS sancisce inoltre che il personale di sicurezza all'estero è di principio disarmato e non è autorizzato a ricorrere alla coercizione e alle misure di polizia (art. 10 cpv. 1 e art. 8 cpv. 2 OISS).

L'articolo 5 capoverso 4 OISS prevede un'eccezione a favore delle persone assunte contrattualmente per la sorveglianza e la guardia delle opere militari ai sensi dell'articolo 6 capoverso 2 lettera b dell'ordinanza del 2 maggio 1990 concernente la protezione delle opere militari (RS 510.518.1). Di regola non si tratta di società di sicurezza, ma di persone fisiche che vivono nelle vicinanze dell'opera da proteggere. Questa eccezione non esonera tuttavia l'autorità dall'obbligo di verificare l'affidabilità della persona incaricata.

2.8.3 Capitolo 3: Competenze

Art. 97 Impiego della coercizione e di misure di polizia

L'impiego della coercizione e delle misure di polizia si basa sui principi dello Stato di diritto di cui all'articolo 5 Cost. Secondo la dottrina dominante non soltanto gli enti di diritto pubblico, ma anche i privati che eseguono compiti statali a titolo sostitutivo sono vincolati da tali principi,¹⁰⁵ ovvero: la necessità di una base legale (art. 5

¹⁰⁵ Jean-François Aubert e Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurigo 2003, ad art. 5 Cost. pag. 41 cap. 4.

cpv. 1 Cost.), il pubblico interesse e la proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.), la buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.) e la preminenza del diritto internazionale (art. 5 cpv. 4 Cost.). La necessità di una base legale, il pubblico interesse e il rispetto della proporzionalità sono le condizioni che in virtù dell'articolo 36 Cost. possono limitare i diritti fondamentali.

Il *capoverso 1* stabilisce espressamente il principio secondo cui l'impiego della coercizione e di misure di polizia richiede una base legale sufficiente. Occorre pertanto una disposizione corrispondente all'interno di una legge formale. Tale principio è già sancito agli articoli 3 e 8 *capoverso 1* lettera a OISS.

Se si tratta tuttavia di adempiere un compito di polizia di sicurezza ai sensi della LCPol, il *capoverso 2* fornisce la base legale necessaria che permette al personale di sicurezza incaricato di ricorrere alla coercizione e a misure di polizia. Tale competenza è limitata all'esercizio del diritto di polizia. Durante i controlli all'entrata il personale di sicurezza è quindi autorizzato ad agire in modo autonomo, ovvero a fermare per breve tempo eventuali disturbatori, ad allontanarli o a tenerli a distanza dall'edificio, a perquisire loro e le loro borse. Questa competenza evita al personale di sicurezza una dipendenza dal sostegno dei collaboratori di fedpol per l'esecuzione di queste azioni. Tale autorizzazione è collegata alle relative esigenze disciplinate nella LCoe, secondo cui le misure di polizia possono ad esempio essere eseguite soltanto dal personale di sicurezza istruito in modo specifico a tal fine (art. 8 LCoe).

Art. 98 Contenuto del contratto

In base al *capoverso 1* l'autorità federale mandataria deve stabilire nel contratto se e in che misura l'esecuzione del compito di sicurezza richieda il ricorso alla coercizione e a misure di polizia in virtù delle diverse leggi in materia. L'autorità definisce quindi i particolari delle misure di polizia che il personale di sicurezza è autorizzato a impiegare. Essa deve pertanto attenersi al quadro previsto dalla legge federale pertinente per l'impiego concreto nonché ai principi dell'articolo 9 LCoe.

Le nozioni di «coercizione di polizia» e «misure di polizia» corrispondono alla definizione fornita dalla LCoe. Per coercizione di polizia s'intende quindi l'uso della forza fisica, di mezzi ausiliari (quali manette e altri mezzi d'immobilizzazione, nonché cani di servizio) e di armi (quali manganelli e bastoni di difesa, sostanze irritanti e armi da fuoco). Tra le misure di polizia si annoverano il fermo per breve tempo di persone, l'allontanamento di persone e il tenerle a distanza, la perquisizione di persone e dei loro effetti personali, la perquisizione di locali e veicoli nonché il sequestro di oggetti.

Secondo il tipo di incarico il personale di sicurezza deve essere dotato di armi o di mezzi ausiliari. In virtù del *capoverso 2* l'autorità deve pertanto esplicitare nel contratto le armi e i mezzi ausiliari che il personale di sicurezza è autorizzato a impiegare. Le armi (manganelli e bastoni di difesa, sostanze irritanti, armi da fuoco) e i mezzi ausiliari (manette e altri mezzi d'immobilizzazione nonché cani di servizio) consentiti sono disciplinati agli articoli 14 e 15 LCoe. Come disciplinato dall'articolo 16 LCoe il Consiglio federale ha emanato un elenco dei mezzi ausiliari e delle armi ammessi per i singoli compiti.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale disciplinerà a livello di ordinanza gli ulteriori particolari del contenuto del contratto. Il Consiglio federale ha già stabilito nell'articolo 14 OISS disposizioni contrattuali vincolanti affinché l'autorità abbia la

possibilità di intervenire presso la società di sicurezza conformemente all'articolo 100 LCPol, Tale intervento può essere necessario se il personale di sicurezza è sprovvisto delle conoscenze necessarie, l'esecuzione del contratto è ostacolata, il personale di sicurezza fa ricorso alla coercizione o a misure di polizia oppure se le condizioni di cui all'articolo 95 non sono più soddisfatte.

Art. 99 Legittima difesa e stato di necessità

Se la prevenzione del pericolo da parte del personale di sicurezza avviene nell'ambito di veri e propri casi di legittima difesa o di uno stato di necessità, occorre interrogarsi secondo quali disposizioni vanno valutate tali misure. In virtù del presente articolo, le disposizioni rilevanti in materia di legittima difesa e stato di necessità sono espressamente riservate. La LCPol conferisce al personale di sicurezza le stesse competenze che spettano a ogni altra persona privata. Nell'ambito di un'eventuale procedura penale, il collaboratore imputato della società di sicurezza può tuttavia appellarsi agli articoli 15 e seguenti CP che, in caso di legittima difesa e stato di necessità, prevedono l'impunità (art. 15 e 17 CP). Non è considerato colpevole qualora la sua reazione sia stata eccessiva ma comprensibile (art. 16 e 18 CP). La valutazione se l'atto commesso dal collaboratore della società di sicurezza sia permesso dalla legge ai sensi dell'articolo 14 CP, viene eseguita di caso in caso e in virtù della base giuridica pertinente per l'impiego.

2.8.4 Capitolo 4: Controllo

Art. 100 Segnalazione al servizio cantonale d'abilitazione

Il presente articolo costituisce un ulteriore elemento diretto di controllo in quanto autorizza l'autorità federale a segnalare al servizio d'abilitazione competente le infrazioni commesse dalla società di sicurezza o dal personale di sicurezza. In casi particolari, per attribuire un incarico, l'autorità federale può fare affidamento sugli accertamenti del competente servizio cantonale d'abilitazione in virtù dell'articolo 95 capoverso 2. Deve altresì essere autorizzata a trasmettere informazioni concernenti l'autorizzazione alle autorità cantonali affinché queste ultime le trattino e valutino l'eventuale necessità di pronunciare una sanzione (amministrativa). Se le informazioni trasmesse comportano la revoca dell'autorizzazione, la società di sicurezza interessata non è più in grado di soddisfare le condizioni di cui all'articolo 95. Poiché i dati trasmessi in questo contesto potrebbero essere personali e particolarmente degni di protezione, occorre una base legale esplicita che autorizzi la comunicazione di tali informazioni al servizio cantonale d'abilitazione.

Art. 101 Controllo

In virtù della presente disposizione l'autorità federale è tenuta a controllare regolarmente l'adempimento del contratto. Le disposizioni contrattuali di cui all'articolo 98 consentono all'autorità di eseguire tale controllo. Potrà ad esempio chiedere informazioni alla società di sicurezza (art. 14 lett. a OISS) o svolgere ispezioni. Questo controllo è di natura contrattuale. In caso di inadempimento del contratto l'autorità può esigere dalla società di sicurezza il versamento di una pena convenzionale (cfr. art. 95 lett. e LCPol e art. 14 cpv. 2 OISS). Il Consiglio federale è incaricato di disciplinare le ulteriori modalità in un'ordinanza in cui potranno confluire anche le e-

sperienze già maturate con simili contratti e strumenti di controllo efficienti, che permetteranno quindi di reagire con sufficiente rapidità ad eventuali nuovi sviluppi in questo ambito.

2.9 Titolo nono: Aiuti finanziari e indennità (art. 102)

Art. 102 Aiuti finanziari e indennità

Il *capoverso 1* è identico all'articolo 28 capoverso 2 LMSI.

Il contenuto del *capoverso 2* rispecchia ampiamente l'articolo 28 capoverso 3 LMSI e costituisce la base legale per gli aiuti finanziari che la Confederazione accorda all'Istituto svizzero di polizia (ISP) di Neuchâtel. L'ISP è una fondazione privata sostenuta dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni che fornisce servizi nel settore della formazione di polizia, dei corsi di perfezionamento e della formazione per quadri. In questo contesto sviluppa per la polizia svizzera una strategia nazionale di formazione e coordina l'omogeneità della dottrina nazionale nell'ambito federalista. Inoltre pubblica il materiale didattico per le formazioni di polizia.

Il *capoverso 3* poggia sull'articolo 353 CPP, secondo cui la Confederazione può accordare aiuti finanziari e indennità a Interpol, e ne estende l'applicazione anche a «altre organizzazioni internazionali di polizia» di cui fa parte anche Europol.

In base alla nuova norma di delega introdotta al *capoverso 4*, il Consiglio federale fissa a livello d'ordinanza le condizioni per il versamento degli aiuti finanziari e delle indennità come già avvenuto nel caso dell'ordinanza sulle prestazioni finanziarie ai Cantoni per la salvaguardia della sicurezza interna (ordinanza LMSI sulle prestazioni finanziarie; RS 120.6) e dell'ordinanza sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF; RS 120.72).

2.10 Titolo decimo: Protezione dei dati e protezione giuridica (art. 103–105)

Art. 103 Obbligo di documentare

L'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1) esige da tutte le autorità amministrative una «sistematica gestione degli atti» (art. 22 cpv. 1). Questa disposizione concerne in particolare le attività delle autorità di polizia che devono essere documentate in tutti i settori decisivi. Solo in questo modo è possibile garantirne la verificabilità. Questo principio si applica anche al diritto di polizia dei Cantoni.¹⁰⁶

Art. 104 Protezione dei dati

Il presente articolo conferma che il trattamento dei dati personali e quindi in particolare l'assistenza informativa di polizia sono disciplinati dalle disposizioni della legge sulla protezione dei dati (RS 235.1).

¹⁰⁶ Cfr. ad esempio § 12 cpv. 1 della legge di polizia del Cantone di Zurigo del 23 aprile 2007: «Die Polizei dokumentiert ihr Handeln angemessen».

Il *capoverso 1* del presente articolo statuisce l'applicabilità del diritto di procedura amministrativa e delle disposizioni legali sul Tribunale amministrativo federale e sul Tribunale federale. Il *capoverso 2* sancisce invece l'applicabilità della legge sulla responsabilità.

2.11 Titolo 11: Disposizioni finali (art. 106-109 e allegati 1-3)

2.12 Allegati 1 e 2

Tali allegati sono identici a quelli della LSIS. Unicamente al *numero 6* dell'*allegato 1* è stato corretto un rinvio errato a una legge. Nel nuovo testo si legge «Truffa in materia di prestazioni secondo la legge federale sul diritto penale amministrativo (art. 14 cpv. 1 DPA)».

2.13 Allegato 3

2.13.1 Leggi da abrogare

La LUC, la LSIP e la LSIS saranno integrate completamente nella nuova LCPol e pertanto possono essere abrogate.

2.13.2 Modifica del diritto vigente

2.13.2.1 Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007

Art. 96 cpv. 2

Per ragioni di completezza è stata fatta un'aggiunta agli obblighi d'informazione di cui al *capoverso 2* che sono stati anche adeguati alle modifiche di legge dettate dalla necessità di coerenza intertestuale.

Art. 99 cpv. 3

Il rinvio alla LUC è stato sostituito con quello alla LCPol.

Art. 286a Delimitazione rispetto ad altre misure di ricerca e d'indagine

A differenza di quanto disciplinato dalle disposizioni sugli informatori e le persone di fiducia di cui al secondo capitolo del terzo titolo dell'avamprogetto di legge sui compiti di polizia, l'articolo 286 e il nuovo *articolo 286a* CPP, quest'ultimo creato a complemento dell'avamprogetto, disciplinano gli interventi di membri delle autorità di perseguimento penale. Per distinguere dal punto di vista legale e formale gli interventi di membri delle forze di polizia federali e cantonali dalle inchieste mascherate, il nuovo *articolo 286a* CPP propone una distinzione fra l'inchiesta mascherata e le misure adottate nel contesto di indagini e ricerche ordinarie. Nei contatti con privati durante tali interventi, gli agenti di polizia sono tenuti a fare il possibile per

impedire loro di individuare troppo presto la loro appartenenza alle forze dell'ordine e gli incarichi che ne derivano.

Si tratta di interventi spesso mirati che possono essere utili in situazioni molto diverse, ad esempio per assumere il ruolo di vittima in casi di truffa, ricatto o corruzione prima di una presunta consegna del denaro all'autore del reato o per spacciarsi per un cliente negli ambienti a luci rosse. Questo genere di interventi è indispensabile soprattutto nella fase di preparazione all'arresto di persone pericolose. Infatti, non si può pretendere che le vittime, gli informatori o le persone di fiducia che frequentano tali ambienti si esponano al rischio di essere scoperti o di dover temere per la loro incolumità. Tali misure, che nell'attività pratica della polizia fanno parte di ciò che si definisce come «indagine sotto copertura», si distinguono da un'inchiesta mascherata soprattutto perché gli agenti di polizia impegnati nel primo tipo d'intervento non infiltrano un ambiente criminale creando con i suoi membri un particolare rapporto di fiducia come invece fanno i loro colleghi agenti mascherati. Gli agenti di polizia si limitano essenzialmente a instaurare singoli contatti con le persone oggetto delle indagini e se l'indagine si conclude con successo e con l'arresto dell'interessato, l'agente che ha agito sotto copertura rivela quasi sempre la sua identità. Pertanto non è necessario attribuirgli un'identità fittizia e nemmeno fornirgli i documenti pertinenti.

Nel diritto di procedura penale vigente si è rinunciato a disciplinare tali forme ordinarie d'intervento, poiché gli agenti di polizia non sono tenuti per legge a rivelare sempre la loro identità professionale, a meno che non si rivolgano ai cittadini per eseguire compiti ufficiali. Con la decisione 134 IV 266 e seguenti, il Tribunale federale ha leggermente modificato il contesto legale sentenziando che l'osservazione nelle chat, nei forum e in ambiti analoghi sottostà alle disposizioni concernenti l'inchiesta mascherata ai sensi dell'articolo 286 CPP non appena la polizia comunica con potenziali autori di reati utilizzando pseudonimi. Il Parlamento ha più volte criticato tale giurisprudenza¹⁰⁷. Dato che nel caso degli interventi summenzionati della polizia nel mondo virtuale si tratta di controlli mirati durante i quali gli agenti non creano un particolare rapporto di fiducia e non infiltrano nemmeno ambienti criminali, il Consiglio federale propone al legislatore di completare l'articolo 286 CPP aggiungendo l'*articolo 286a* che subordina gli interventi della polizia nel mondo virtuale sopra descritti alle disposizioni concernenti le indagini sotto copertura che la polizia può eseguire di propria iniziativa. Soprattutto nell'ottica della protezione dei minorenni dalla violenza sessuale, la polizia dovrebbe inoltre essere autorizzata ad acconsentire a degli incontri proposti da coloro che manifestano l'intenzione di commettere reati.

L'*articolo 286a* CPP contempla anche le misure di sorveglianza su Internet con scopi repressivi. In questi casi si tratta di sorvegliare aste e inserzioni online utilizzando pseudonimi per scoprire contenuti illegali (p. es. incitamenti alla violenza, discriminazione razziale, pedopornografia, vendita di refurtiva, offerte fraudolente ecc.) e instaurare contatti con gli offerenti.

Se le attività della polizia raggiungono un'intensità tale da non poter più essere considerate un semplice inganno sull'identità, sottostanno alla riserva di approvazione di un'inchiesta mascherata ai sensi dell'articolo 286 CPP. Se per riuscire a stabilire

¹⁰⁷ 08.3841 Mozione Schmid-Federer del 17.12.2008: Inchieste mascherate prima dell'apertura di procedimenti penali, approvata dal Consiglio nazionale il 3 giugno 2009 e trasmessa alla seconda Camera.

un contatto o concludere un affare la polizia ritiene, in base alla propria esperienza, di dover instaurare un particolare rapporto di fiducia, essa dovrà chiedere per tempo l'autorizzazione del giudice.

Il *capoverso 2* garantisce che gli agenti di polizia che fingono di essere privati cittadini non incitino le persone contattate a compiere reati. Quando questo tipo d'intervento prende di mira qualcuno che ha già compiuto e sta per compiere i reati oggetto dell'indagine, il rischio d'incitamento è comunque ridotto.

Proposta alternativa Jositsch: l'iniziativa parlamentare Jositsch (08.458)¹⁰⁸, approvata dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale il 5 maggio 2009, persegue lo stesso scopo delle disposizioni proposte in questa sede. Questo lascia supporre che il legislatore intenda colmare la lacuna sorta in seguito alla summenzionata decisione del Tribunale federale sulle chat, mediante un intervento a livello legislativo, senza attendere un eventuale sviluppo della giurisprudenza pertinente.

Mentre Jositsch considera che sia l'inganno l'elemento centrale per definire i limiti, il Consiglio federale preferisce basarsi sui criteri di cui all'articolo 1 LFIM che hanno dato buoni risultati.

Indagini su organizzazioni: se i collaboratori degli Uffici centrali eseguono indagini sotto copertura nel contesto di inchieste su organizzazioni, gli interventi sono retti dall'articolo 12 capoversi 3 e 4 dell'avamprogetto, che corrisponde all'attuale articolo 11 capoverso 6 LSIP. Nei casi in cui è invece necessaria e prevista la creazione di un rapporto di fiducia, è sempre possibile formulare almeno un vago sospetto (p. es. di organizzazione criminale ai sensi dell'art. 260^{ter} CP) contro ignoti. Perciò la nuova disposizione di cui all'*articolo 286a* è applicabile. Ne consegue che nell'ambito delle indagini su organizzazioni non occorrono ulteriori disposizioni nella legislazione sulla polizia, perlomeno non a livello federale. Per quanto riguarda le attività di polizia giudiziaria delle autorità cantonali di polizia, è determinante la legislazione cantonale.

Art. 288 Identità fittizia e garanzia dell'anonimato

L'introduzione dell'identità fittizia preparatoria di cui all'articolo 22 dell'avamprogetto, consente anche alle persone di contatto degli agenti infiltrati di ottenere un'identità fittizia. Il tenore del vigente *articolo 288* CPP, che contempla esclusivamente gli agenti infiltrati, è stato modificato per includere anche le persone di contatto (cfr. le spiegazioni sull'art. 22 che disciplina l'identità fittizia preparatoria).

2.13.2.2 Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna

Come spiegato dettagliatamente al numero 1.2, il presente avamprogetto riprende dalla LMSI i compiti di polizia di sicurezza (protezione delle persone e degli edifici) e quelli preventivi (messa al sicuro, sequestro e confisca di materiale di propaganda con contenuti che incitano alla violenza nonché le misure atte a prevenire la violenza

¹⁰⁸ 08.458 Iniziativa parlamentare del 29.9.2008: Precisazione del campo d'applicazione delle disposizioni concernenti l'inchiesta mascherata.

in occasione di manifestazioni sportive secondo gli articoli 24 e seguenti). Pertanto dalla LMSI si possono stralciare le disposizioni corrispondenti, ovvero l'*articolo 2 capoverso 4 lettere e ed f, gli articoli 13a e 28 capoversi 2 e 3, come pure le sezioni 5 (art. 22-24) e 5a (art. 24a-24h)*.

2.13.2.3 Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri

L'adeguamento e il completamento dell'*articolo 67 capoverso 2* LStr è dovuto alla competenza di fedpol, sancita dall'articolo 24 dell'avamprogetto, di pronunciare divieti d'entrata nei confronti di stranieri per prevenire atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Per ragioni di completezza la *lettera b* contiene quindi una disposizione dichiarativa, secondo cui fedpol dispone, anche in tale ambito, della facoltà di pronunciare divieti d'entrata.

2.13.2.4 Codice civile

Art. 43a cpv. 4 n. 2

Dato che la LSIP sarà integrata nella legge quadro sulla polizia, occorre adeguare il riferimento alla legge che disciplina il sistema di ricerca informatizzato di polizia citato nell'*articolo 43a*.

2.13.2.5 Codice penale

Art. 285 n. 1^{bis}

Visto il collegamento concreto fra i compiti di polizia di sicurezza di cui alla LCPol (protezione delle autorità federali) e la fattispecie di violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari, si propone di completare l'*articolo 285 CP* nel contesto del presente avamprogetto di legge.

In base alla dottrina prevalente l'*articolo 285 CP* rispecchia le due fattispecie di cui agli articoli 180 e 181 CP quando tali reati sono compiuti a danno di magistrati della Confederazione, membri dell'Assemblea federale o del procuratore generale della Confederazione, anche se l'*articolo 285* non distingue fra minaccia e coazione. Minaccia e coazione contro le autorità e i funzionari sono entrambi reati perseguibili d'ufficio. La fattispecie di cui all'*articolo 285 CP* è tuttavia troppo restrittiva in quanto presuppone che i reati siano commessi in relazione a un atto concreto dell'autorità. Questo significa che una minaccia proferita contro un funzionario *non correlata* a un atto concreto dell'autorità non è punibile se la vittima non sporge denuncia penale. Specialmente i magistrati della Confederazione, i membri dell'Assemblea federale o il procuratore generale della Confederazione possono tuttavia essere vittime di intimidazioni o atti di ostilità riconducibili alla loro presenza nei mass media e alla loro notorietà e che non c'entrano con un atto concreto dell'autorità, ma sono esclusivamente collegati alla carica che esercitano. Pertanto minacce e coazione contro tali persone non prendono di mira soltanto i diretti interessati, ma prevalentemente la carica in quanto tale. Il bene protetto dall'*articolo 285 CP* è il potere pubblico in genere e, conseguentemente, l'integrità personale di

coloro cui è affidato l'esercizio di tale potere, al fine di consentire loro di svolgere la loro pubblica funzione. Perseguire penalmente gli attacchi contro queste persone regolarmente esposte a rischi o contro la carica che esercitano, non è soltanto nel loro interesse personale. Quindi non dovrebbe essere soltanto la persona interessata a poter decidere se minacce o coazione ostacolano effettivamente l'esercizio della pubblica funzione, ossia se si tratta di un comportamento scorretto con rilevanza penale. Il nuovo *numero 1^{bis}* si basa innanzitutto sul vigente *articolo 285 CP* e secondariamente sull'*articolo 9* dell'ordinanza sul personale federale (OPers). Quest'ultimo sancisce che i Dipartimenti prendono misure adeguate per impedire ingerenze inammissibili nella personalità dei singoli impiegati da qualsiasi persona esse provengano. È pertanto giustificato perseguire tali infrazioni non soltanto in seguito a una denuncia penale, ma d'ufficio (come reati perseguibili d'ufficio). La nuova disposizione non contempla invece le persone protette in virtù del diritto internazionale pubblico, poiché, secondo la dottrina prevalente, l'*articolo 285 CP* è finalizzato a garantire primariamente il funzionamento senza problemi degli organi statali (nazionali).

Art. 317^{bis} cpv. 2

Secondo l'*articolo 22* dell'avamprogetto, per preparare un'inchiesta mascherata la polizia ha la possibilità di costituire identità fittizie e di certificarle mediante documenti pertinenti. L'approvazione del giudice finora obbligatoria viene sostituita con un'«autorizzazione» che legalizza la falsità in documenti eseguita per lo scopo summenzionato. Dato che l'approvazione del giudice è necessaria per ordinare un'inchiesta mascherata, ma non per adottare misure preparatorie in tal senso e visto che disposizioni cantonali equivalenti inerenti alla preparazione di identità fittizie possono prevedere istanze diverse per l'approvazione, si propone di sostituire nel *capoverso 2* «approvazione del giudice» con «autorizzazione».

Titolo prima dell'art. 349: Titolo quarto: Assistenza giudiziaria

Come spiegato qui di seguito, per apportare alla sistematica del CP le correzioni in funzione della LCPol, il quarto titolo del terzo libro del CP non contiene più le disposizioni sull'assistenza amministrativa, ma soltanto quelle relative all'assistenza giudiziaria. Il titolo viene quindi adeguato di conseguenza.

Disposizioni da abrogare:

Art. 351

Le norme contenute nell'*articolo 351 CP* sono ora contemplate integralmente da disposizioni corrispondenti della LCPol.

- L'affidamento a fedpol del compito di scambiare informazioni in materia di polizia è disciplinato in modo circostanziato negli *articoli 18 e seguente, 39 capoverso 1, 45 e 46 LCPol*. Pertanto non è più necessaria l'attribuzione di un compito specifico riguardante Interpol nella forma sancita nell'*articolo 351 capoverso 1 CP*. Il *capoverso 2* statuisce che è consentito trasmettere informazioni di polizia criminale per prevenire reati soltanto se «sulla base di circostanze concrete, si può prevedere con grande probabilità che sarà commesso un crimine o un delitto». Questi due aspetti della disposizione sono entrambi disciplinati

dall'articolo 44 LCPol. Inoltre, anche la ricerca di persone scomparse e l'identificazione di sconosciuti di cui all'*articolo 351 capoverso 3* non necessita più di una disposizione esplicita, in quanto fa parte del mandato generale di cooperazione di cui agli articoli 33 capoverso 1 e 39 LCPol. La possibilità, prevista all'*articolo 351 capoverso 4* CP, di scambiare informazioni con privati è ora disciplinata negli articoli 19, 30 e 50 LCPol. Ne consegue che il disciplinamento ha una valenza globale e non occorre più menzionarlo nel contesto della cooperazione con Interpol.

Art. 352

Il contenuto dell'*articolo 352 capoverso 1* CP si trova ora nell'articolo 46 capoverso 3 LCPol (per ulteriori spiegazioni cfr. quanto esposto in merito a quest'ultima disposizione). Dal canto suo l'articolo 39 capoverso 2 LCPol sancisce in maniera esaustiva che l'assistenza informativa di polizia sottostà al diritto federale e cantonale sulla protezione dei dati. Ciò include quindi anche la cooperazione con Interpol. Pertanto è possibile stralciare l'*articolo 352 capoverso 2* CP. Il contenuto dell'*articolo 352 capoverso 3* CP è invece stato trasferito nell'articolo 54 capoverso 2 LCPol. In conclusione l'intero *articolo 352* CP può essere abrogato.

Art. 353

Ormai l'*articolo 353* ha un campo d'applicazione troppo restrittivo, poiché è limitato a Interpol, mentre la Svizzera ha aderito anche ad altre organizzazioni internazionali come Europol. Le disposizioni contenute in questo articolo confluiscono nell'articolo 102 capoverso 3 LCPol che è più completo. Pertanto l'*articolo 353* CP può essere abrogato.

Art. 354

Il contenuto dell'*articolo 354* CP è trasferito nell'articolo 83 LCPol (per ulteriori spiegazioni cfr. quanto esposto in merito a quest'ultima disposizione) e pertanto è possibile stralciare la presente disposizione dal Codice penale.

Art. 355a

I *capoversi 1 e 2* dell'*articolo 355a* costituiscono il nuovo articolo 55 LCPol. Il contenuto dell'*articolo 355a capoverso 3* è stato formulato in modo più generico, privandolo del riferimento specifico a Europol e inserito nell'articolo 47 LCPol. Si può quindi stralciare l'*articolo 355a* dal Codice penale.

Art. 355b

Tale disposizione conferisce al Consiglio federale la competenza di concordare autonomamente un adeguamento dell'accordo bilaterale fra la Svizzera ed Europol in seguito a un'estensione del mandato dell'Ufficio europeo di polizia¹⁰⁹. Con decisione del 14 novembre 2007 il Consiglio federale ha trasposto l'estensione del manda-

¹⁰⁹ Cfr. il messaggio concernente l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Ufficio europeo di polizia, FF **2005** 868 seg.

to. Ne consegue che l'*articolo 355b* rimane senza oggetto e può quindi essere abrogato.

Art. 355c

Il contenuto dell'*articolo 355c* è stato trasferito senza modifiche nell'*articolo 56* LCPol e quindi si può abrogare la disposizione corrispondente del Codice penale.

Art. 355e

Tale disposizione viene trasferita invariata nell'*articolo 57* LCPol e quindi si può stralciare dal Codice penale.

2.13.2.6 Legge del 20 giugno 2003 sui profili del DNA

Art. 1

Dalle spiegazioni inerenti all'*articolo 84* LCPol, si evince perché s'intendono trasferire dalla legge sui profili del DNA alla LCPol le disposizioni sul sistema d'informazione sui profili del DNA. Specularmente si tratta ora di illustrare la modifica pertinente della legge sui profili del DNA.

Trasferendo nella LCPol la sezione 4 della legge sui profili del DNA (gli art. 10-12 sul sistema d'informazione sui profili del DNA) l'oggetto della legge di cui all'*articolo 1 capoverso 1* (nella versione del 20 marzo 2009) dev'essere adeguato di conseguenza stralciando la *lettera b* (relativa al trattamento dei dati nel sistema d'informazione sui profili del DNA).

Nella legge sui profili del DNA occorre invece rinviare alla LCPol per quanto riguarda il disciplinamento del sistema d'informazione (*cpv. 3*). Il sistema d'informazione è gestito dalla Confederazione e tale circostanza è menzionata precisando che la Confederazione gestisce in esclusiva il sistema (si tratta di una limitazione che nel diritto vigente è sancita dall'*articolo 10 capoverso 2* della legge sui profili del DNA).

Art. 10-12

Si vedano le spiegazioni di cui sopra inerenti all'*articolo 1*.

Art. 13 cpv. 1

S'intende utilizzare la revisione parziale della legge sui profili del DNA, finalizzata al trasferimento della sezione 4 nella LCPol, anche per aggiornare l'*articolo 13 capoverso 1*. Sono passati circa sei anni dall'entrata in vigore della legge sui profili del DNA. Da allora la Svizzera ha ottenuto l'accesso, in virtù di norme contenute in trattati internazionali, a nuovi canali per l'assistenza informativa di polizia soprattutto nell'ambito di Europol e Schengen. Pertanto occorre sostituire il vigente *articolo 13 capoverso 1* della legge sui profili del DNA, che limita espressamente la cooperazione a Interpol, con un testo più generico per quanto riguarda il canale d'informazione da utilizzare.

Art. 14 cpv. 2 e 3

I *capoversi 2 e 3* disciplinano la gestione del sistema d'informazione di polizia. In futuro la gestione dovrebbe essere disciplinata soltanto dalla LCPol. Ora, visto che il sistema d'informazione sui profili del DNA è disciplinato nella LCPol insieme agli altri sistemi d'informazione di polizia, i *capoversi 2 e 3* possono essere stralciati dalla legge sui profili del DNA.

2.13.2.7 Legge del 20 marzo 2008 sulla coercizione

Art. 2 cpv. 2

La forma vigente del presente articolo sancisce che la LCoe si applica all'esercito «solo per quanto presti servizio d'appoggio in Svizzera a favore delle autorità civili della Confederazione». In futuro s'intende sottoporre alla LCoe anche la sic mil quando applica la coercizione di polizia e le misure di polizia in quanto organo di polizia dell'esercito. La sic mil svolge «compiti di polizia criminale e di polizia di sicurezza nell'ambito dell'esercito» (art. 101 cpv. 1 lett. c della legge militare del 3 febbraio 1995, RS 510.10). La maggior parte dei suoi membri ha compiuto la formazione di base 1 per agenti di polizia. Le misure di polizia che l'organo è autorizzato ad applicare equivalgono a quelle dei corpi civili di polizia. Come già spiegato al numero 1.4, l'assoggettamento comune alla LCoe di fedpol, del Cgcf e della sic mil garantisce che, anche se restano in vigore norme sui compiti disciplinate da leggi speciali, tutte le autorità interessate compiono gli atti materiali nell'ambito di competenza della Confederazione ritenuti critici nell'ottica dei diritti fondamentali, applicando standard uniformi e rispettosi di tali diritti.

Art. 6 lett. *a^{bis}*, *c*, *c^{bis}*

L'elenco delle misure di polizia di cui all'*articolo 6* viene modificato in alcuni punti precisi. S'intende introdurre l'allontanamento e la tenuta a distanza (*lett. a^{bis}*). La vigente *lettera c* (perquisizione di locali e veicoli) è stata suddivisa. La perquisizione di veicoli è contenuta nella nuova *lettera c^{bis}*, insieme a quella di tutte le altre cose mobili. Invece la *lettera c* contempla ora, oltre alla perquisizione di locali, l'accesso a proprietà private. Non è più necessario disciplinare in maniera dettagliata tali misure di polizia nella sezione 4 della LCoe, dato che l'*articolo 9* statuisce principi generali sufficientemente precisi in merito alla coercizione di polizia e alle misure di polizia.

Art. 19a Allontanamento e tenuta a distanza

Per eseguire il proprio mandato fedpol deve poter allontanare e conseguentemente tenere a distanza, oppure avere la facoltà di decidere autonomamente di tenere a distanza, le persone nei riguardi delle quali esiste il sospetto fondato che costituiscano una minaccia per le persone e gli edifici protetti dalla Confederazione. La misura può essere di breve durata oppure valida durante un evento. Può riguardare persone singole o un numero non precisato di individui. L'allontanamento è una limitazione della libertà di movimento, ma non una privazione della libertà¹¹⁰.

¹¹⁰ Andreas Baumann, Aargauisches Polizeigesetz, § 34 n. marg. 394.

L'allontanamento e la tenuta a distanza sono pronunciati senza formalità e applicati concretamente dai collaboratori di fedpol (si è rinunciato a una forma più ufficiale di allontanamento e tenuta a distanza mediante una decisione formale, come viene praticata da alcuni Cantoni¹¹¹). Tali misure sono da considerare misure di polizia complementari al fermo già previsto dalla legge.

Art. 20a Perquisizioni di veicoli e altre cose mobili

Alle spiegazioni di cui sopra in merito alle modifiche dell'articolo 6 LCoe bisogna aggiungere che il diritto di perquisire veicoli e altre cose mobili serve innanzitutto ai collaboratori di fedpol incaricati di svolgere compiti di polizia di sicurezza. Tuttavia esso può risultare necessario anche in interventi di polizia giudiziaria, in relazione a una misura coercitiva di diritto processuale penale, ad esempio quando, durante un'operazione di polizia giudiziaria, gli agenti trovano veicoli, borse ecc. che non hanno un nesso diretto con la persona oggetto dell'operazione, ma che suscitano il sospetto fondato che al loro interno si trovino oggetti da sequestrare.

La norma proposta nell'*articolo 20a* ricalca quelle della più recente legislazione cantonale in materia di polizia¹¹².

2.13.2.8 Legge del 12 giugno 2009 sull'IVA

Art. 74 cpv. 2 lett. e

L'articolo 74 capoverso 2 lettera b della legge sull'IVA autorizza già oggi l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) a trasmettere informazioni riguardanti casi pendenti agli organi giudiziari o amministrativi (la disposizione corrisponde all'art. 55 cpv. 2 lett. b della vigente legge sull'IVA del 2 settembre 1999, RS 641.20).

Con l'aggiunta proposta in questa sede s'intende autorizzare l'AFC a fornire i dati anche alle autorità di polizia della Confederazione e dei Cantoni, a condizioni che essi «siano necessari per adempiere i compiti di polizia giudiziaria nella lotta contro la criminalità organizzata e attiva sul piano internazionale». La trasmissione può avvenire soltanto se i dati in questione erano già in possesso dell'AFC. È infatti evidente che l'AFC non intraprende direttamente delle indagini su richiesta delle autorità di polizia.

I dati saranno molto utili soprattutto per l'attività degli Uffici centrali volte a scoprire e combattere la tratta di esseri umani, che si verifica regolarmente nei cabaret e nei locali notturni. In tali ambienti è molto difficile e oneroso raccogliere informazioni, dato che si tratta di una forma di criminalità sommersa i cui protagonisti si comportano in un modo tipico per l'ambiente. Ciononostante si può affermare che in tale ambiente i fatti inusuali correlati al versamento di tributi legali (p. es. l'imposta sul valore aggiunto, la cassa malati, l'AVS ecc.) e soprattutto le irregolarità riscontrate nella dichiarazione e nel pagamento dell'imposta sul valore aggiunto, forniscono indizi da cui gli Uffici centrali possono trarre elementi a conferma dell'esistenza di organizzazioni criminali e di proventi di reati. Creando, mediante la nuova dispo-

¹¹¹ Cfr. p. es. § 34 della legge sulla polizia del Cantone di Zurigo del 23 aprile 2007.

¹¹² Cfr. § 24 della legge sulla polizia del Cantone di Zugo del 30 novembre 2006 o § 36 della legge sulla polizia del Cantone di Zurigo del 23 aprile 2007.

nibilità dei dati, presupposti migliori durante la fase delle indagini sulle organizzazioni, sarà peraltro possibile valutare al più presto se è opportuno svolgere ulteriori indagini dispendiose per avviare un procedimento penale.

Mediante la confisca dei proventi di reati che risulta dal susseguente procedimento penale e la contemporanea riscossione dei tributi e delle imposte sanzionatorie, è possibile privare gli autori dei reati e soprattutto i locali coinvolti nella tratta di esseri umani, delle risorse economiche necessarie al loro sostentamento. Dato che la riscossione a posteriori dei tributi legali si svolge indipendentemente dalla raccolta delle prove di un reato, che eventualmente può rivelarsi molto difficoltosa, la combinazione fra le due possibilità d'intervento (procedimento penale e procedura in materia fiscale) consente una lotta più estesa contro la criminalità nel settore della tratta di esseri umani. Questo significa che gli autori dei reati corrono un rischio maggiore di vedersi sottrarre i proventi delle loro attività criminali.

2.13.2.9 Legge del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti

Art. 29b cpv. 1

Nell'*articolo 29b capoverso 1* il rinvio alla LUC è stato sostituito con quello alla LCPol.

Art. 29e cpv. 2

La presente modifica dell'obbligo di notifica delle autorità penali dei Cantoni nei confronti degli Uffici centrali è riconducibile a una precisazione dettata dalla prassi (cfr. il cap. 3 LCPol: Obbligo d'informazione delle autorità e trasmissione di dati personali, art. 18-22).

2.13.2.10 Legge del 10 ottobre 1997 sul riciclaggio di denaro

Art. 23 cpv. 2

La legge sul riciclaggio di denaro è una legge quadro che si limita a designare chi è contemplato dal testo normativo e a disciplinare gli obblighi fondamentali e le misure organizzative da adottare in materia di vigilanza. L'*articolo 23* disciplina i compiti dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS). Tale organo funge da filtro e da tramite fra gli intermediari finanziari e le autorità di perseguimento penale. Per perseguire in modo efficiente il riciclaggio di denaro, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro deve disporre di conoscenze criminologiche e cooperare strettamente con le autorità federali e cantonali di perseguimento penale. fedpol adempie entrambi i presupposti in quanto autorità di polizia e ufficio centrale. Quando è stato costituito nel 1998, MROS è stato aggregato al nuovo Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata, anch'esso appena creato in seno a fedpol. Infatti il settore d'attività dell'Ufficio centrale era parzialmente contemplato dallo scopo della legge sul riciclaggio di denaro. Nel contesto del progetto di riorganizzazione «StruPol», il 1° gennaio 2001 l'Ufficio di comunicazione è stato trasferito nella divisione Servizi, che esegue compiti ausiliari e amministrativi di polizia. Si è trattato di un trasferimento di natura puramente orga-

nizzativa. In effetti, i compiti, il grado d'indipendenza e il modo di lavorare dell'Ufficio di comunicazione sono rimasti immutati.

La descrizione dei compiti di cui al *capoverso 2*, secondo cui l'Ufficio di comunicazione esamina le comunicazioni ricevute e adotta le misure conformemente alla LUC rimane invariato per quanto riguarda il contenuto. Tuttavia, poiché la LUC sarà abrogata con l'entrata in vigore della LCPol, il riferimento alla LUC di cui all'*articolo 23 capoverso 2* LRD, dev'essere sostituito con un rinvio alla LCPol. A differenza di quanto statuito nella LRD vigente, il cui *articolo 23 capoverso 2* rinvia genericamente ai «provvedimenti» conformemente alla LUC, il nuovo rinvio alla LCPol è più preciso e indica le singole disposizioni interessate, ovvero gli articoli 12 capoverso 2 lettere a-e, 18 capoverso 1 e 19.

Art. 32 cpv. 1

Poiché originariamente ha fatto parte dell'Ufficio centrale per la lotta contro la criminalità organizzata, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro ha già la possibilità, conformemente al diritto vigente (art. 13 cpv. 2 LUC) di scambiare informazioni con autorità straniere preposte al perseguimento penale. A seguito dell'abrogazione della LUC, per cooperare con le autorità straniere di perseguimento penale l'Ufficio di comunicazione necessita di principio di un rinvio alle nuove basi legali contenute nel quinto titolo della LCPol che disciplina la cooperazione di polizia. Tale cooperazione consiste essenzialmente nello scambio d'informazioni fra l'Ufficio di comunicazione e i servizi omologhi stranieri, le cosiddette Financial Intelligence Units (FIU). Circa un terzo delle FIU del mondo sono organi di polizia giudiziaria o ministeri pubblici. Per corrispondere con questi servizi l'Ufficio di comunicazione necessita di una base legale pertinente, contenuta nell'*articolo 32 capoverso 1* LRD. Le restanti FIU sono organi amministrativi, una categoria di cui fa parte anche l'Ufficio di comunicazione svizzero. Lo scambio d'informazioni con le FIU amministrative è disciplinato dall'*articolo 32 capoverso 2* LRD. Tuttavia la corrispondenza con le autorità straniere di perseguimento penale e altre autorità analoghe deve rispettare il principio di specialità secondo cui le informazioni si possono scambiare soltanto per combattere il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Va ricordato che la definizione di lotta al riciclaggio di denaro comprende anche la lotta contro i relativi reati preliminari e la criminalità organizzata, dato che anch'essi sono contemplati dall'obbligo di comunicazione ai sensi dell'*articolo 9* della legge sul riciclaggio di denaro.

Art. 35 cpv. 1

Come spiegato in precedenza (n. 1.5.3), la LCPol propone un approccio diverso per quanto riguarda il disciplinamento del diritto d'accesso indiretto alle banche dati della Confederazione. Invece di riprendere la limitazione del diritto d'accesso ai sensi dell'*articolo 8* LSIP, la LCPol si allinea al diritto d'accesso diretto di cui alla legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati. L'attuale *articolo 35 capoverso 1* LRD subordina il diritto d'accesso al sistema di trattamento dei dati GEWA gestito dall'Ufficio di comunicazione (art. 23 cpv. 3 LRD) alle restrizioni di cui all'*articolo 8* LSIP. Per mettere in pratica il nuovo approccio tale disposizione speciale non è più necessaria e quindi il capoverso 1 può essere stralciato. L'Ufficio di comunicazione applica pertanto il principio di cui all'*articolo 33* LRD, secondo cui il trattamento di dati personali è disciplinato dalla legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati.

Introducendo il diritto d'accesso diretto alla banca dati GEWA un richiedente i cui dati sono registrati potrà informarsi subito sulla registrazione o se non è il caso spetterà al detentore dei dati comunicargli che non è registrato. L'articolo 9 capoverso 2 LPD prevede la possibilità di rifiutare, limitare o differire l'informazione unicamente se la comunicazione delle informazioni compromette lo scopo di un'istruzione penale o di un'altra procedura d'inchiesta. Un richiedente che apprende di essere registrato, molto probabilmente non si accontenterà di tale informazione e si rivolgerà alla propria banca o al proprio intermediario finanziario, dato che la registrazione nella banca dati dell'Ufficio di comunicazione è quasi sicuramente riconducibile a una comunicazione di sospetto. Non è possibile valutare con certezza se la nuova disposizione si ripercuoterà negativamente sull'atteggiamento degli intermediari finanziari in materia di comunicazioni. Si tratta tuttavia di un rischio da prendere seriamente in considerazione. Tale circostanza potrebbe avere a sua volta conseguenze negative sull'esito dell'esame della piazza finanziaria svizzera ad opera del GAFI (Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux). Il diritto d'accesso diretto potrebbe danneggiare anche i procedimenti penali in corso, nei quali per ragioni tattiche si aspetta a informare le parti sui loro diritti (p. es. il diritto alla consultazione degli atti). A questo proposito va ricordato che l'Ufficio di comunicazione riceve segnalazioni che non riguardano soltanto il riciclaggio di denaro e i relativi reati preliminari, ma anche la criminalità organizzata e il finanziamento del terrorismo. Si tratta di gravi forme di criminalità e le indagini preliminari pertinenti sono spesso segrete per raccogliere meglio le prove e durano molto tempo. Con il diritto d'accesso diretto sarà molto difficile mantenere segreto un procedimento penale in corso.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

L'avamprogetto raggruppa nell'ottica della sistematica del diritto, aggiorna e completa in modo mirato i compiti di polizia della Confederazione già previsti dalla legislazione vigente (cfr. n. 1.5). Non saranno concepiti compiti completamente nuovi e non saranno apportate modifiche all'organizzazione delle autorità che potrebbero avere ripercussioni sull'effettivo del personale o sulle finanze federali. Futuri impegni finanziari potrebbero scaturire dall'adesione a un'organizzazione internazionale di polizia. Il vigente articolo 353 CP è stato trasferito nella LCPol e più precisamente nel nuovo articolo 102 capoverso 3. Contemporaneamente il campo d'applicazione è stato esteso e non riguarda più solo Interpol, ma le organizzazioni internazionali di polizia in genere o piuttosto gli aiuti finanziari e l'indennizzo di prestazioni dovute all'adesione a tali organizzazioni. Il Consiglio federale spiegherà caso per caso nei relativi messaggi destinati alle Camere federali le ripercussioni di tali adesioni.

3.2 Per i Cantoni

Nella risposta all'interpellanza Banga (06.3285) il Consiglio federale ha affermato che il previsto adeguamento della legislazione sulla polizia della Confederazione non avrebbe intaccato la sovranità cantonale in materia di polizia (n. 1). Il presente

avamprogetto di legge sui compiti di polizia della Confederazione si attiene a tale principio.

Tuttavia l'avamprogetto ha ripercussioni per i Cantoni, in quanto definisce i principi generali della cooperazione con fedpol e che riguardano non soltanto la cooperazione internazionale ma anche quella su scala nazionale.

Inoltre, nel contesto delle modifiche del diritto vigente, sono state apportate delle aggiunte alla LCoe, che è valida anche per le autorità cantonali che applicano il diritto federale.

Complessivamente né la creazione della LCPol, né il completamento della LCoe comporteranno per i Cantoni un maggior fabbisogno di personale e di risorse finanziarie, dato che le disposizioni summenzionate non prevedono per essi compiti nuovi, nemmeno indirettamente. È anzi probabile che il raggruppamento, sotto il profilo della sistematica del diritto, delle norme federali in materia di polizia, comporti delle agevolazioni anche per i corpi cantonali di polizia, ad esempio grazie alla circostanza che in futuro per cooperare con l'Ufficio federale di polizia potranno consultare una legge quadro invece di molteplici normative.

3.3 Per l'economia

Le norme introdotte mediante la nuova legge sui compiti di polizia sono sostanzialmente «ad uso interno» e destinate a singole autorità che operano nel settore della polizia, sia a livello federale che cantonale e a quest'ultimo livello solo nella misura in cui eseguono compiti per conto della Confederazione. Ne consegue che la legge non comporta ripercussioni dirette «verso l'esterno», ovvero per i cittadini e l'economia svizzera. È vero che mediante la LCPol la Confederazione tende a inasprire i requisiti per affidare incarichi alla società di sicurezza private. Tuttavia tali requisiti sono già sanciti in alcune ordinanze. Pertanto l'avamprogetto non influisce sulla quantità di mandati assegnati dalla Confederazione in quest'ambito e non si delineano conseguenze negative per tale settore specifico dell'economia. In sostanza, come già spiegato in precedenza, la nuova legge aggiorna il quadro giuridico che disciplina compiti già esistenti e quindi non è ipotizzabile un aumento delle spese legate all'esecuzione, né per le autorità statali, né per i cittadini o l'economia.

4 Programma di legislatura

Il presente progetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008 sul programma di legislatura 2007–2011¹¹³ e nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011¹¹⁴.

¹¹³ FF 2008 636, 664

¹¹⁴ FF 2008 7472

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Con la legge illustrata nel presente rapporto, s'intendono essenzialmente correggere, nell'ottica della sistematica del diritto, le basi legali in materia di polizia della Confederazione che sono già in vigore, ma sparse in diversi atti normativi. Pertanto le disposizioni costituzionali valide finora nei diversi settori oggetto delle norme conservano la loro validità come fondamento delle competenze attribuite. Numerose disposizioni sono quindi già rette da diversi principi costituzionali.

La prima delle disposizioni costituzionali su cui si basano le competenze è la competenza della Confederazione *relativa alla salvaguardia della sicurezza interna ed esterna della Svizzera*. Si tratta di una competenza cosiddetta intrinseca che si fonda sull'esistenza stessa di una collettività nazionale e che attribuisce alla Confederazione la competenza di adottare all'interno e all'estero le misure necessarie per proteggersi, ovvero per tutelare le proprie istituzioni e i propri organi. Tale competenza regge le disposizioni di legge contenute nel secondo titolo che riguardano il settore dei compiti di polizia di sicurezza e che sono state trasferite dalla LMSI¹¹⁵. Inoltre anche lo svolgimento dei compiti di polizia amministrativa di fedpol di cui al quarto titolo è parzialmente retto da questo disposto costituzionale (p. es. l'art. 23 dell'avamprogetto che disciplina la messa al sicuro, il sequestro e la confisca di materiale di propaganda e che corrisponde al vigente art. 13a LMSI).

In secondo luogo la legge si basa sull'*articolo 54 capoverso 1 Cost.* (competenza generale della Confederazione in materia di affari esteri) che incarica la Confederazione dei contatti con l'estero. Tale norma regge soprattutto le disposizioni concernenti la cooperazione transfrontaliera di polizia in generale e l'assistenza informativa in particolare contenute nel quinto titolo. Inoltre su tale disposto costituzionale si basano anche determinate competenze di polizia amministrativa correlate alla politica estera, ad esempio il divieto limitato di lasciare la Svizzera di cui all'articolo 25 dell'avamprogetto.

L'*articolo 57 capoverso 2 Cost.* statuisce invece la competenza della Confederazione in materia di coordinamento. Quest'articolo attribuisce alla Confederazione una competenza legislativa quando si tratta di disciplinare aspetti della sicurezza che rientrano almeno in parte nella competenza della Confederazione e che, secondo quest'ultima, impongono un coordinamento in collaborazione con la Confederazione o sotto la sua direzione. In questo contesto la competenza della Confederazione non può avere un significato marginale¹¹⁶. L'esigenza di coordinamento che giustifica tale competenza esiste ad esempio nel settore dell'assistenza informativa di polizia di cui al secondo capitolo del quinto titolo, il quale statuisce che lo scambio d'informazioni di polizia su scala nazionale deve tenere conto delle modalità e delle regole valide per i contatti internazionali. Verte sull'articolo 57 capoverso 2 anche il sesto titolo che disciplina i sistemi d'informazione di polizia della Confederazione e in cui è stato trasferito il contenuto della LSIP. Infine, si basa sull'articolo 57 capoverso 2 anche l'esigenza di coordinazione fra Confederazione e Cantoni nell'ambito

¹¹⁵ Cfr. il messaggio del 17 agosto 2005 relativo alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (Misure contro la propaganda violenta e contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive), FF **2005** 5033, n. 5.1.

¹¹⁶ Perizia dell'Ufficio federale di giustizia sulla protezione extraprocedurale dei testimoni del 7 maggio 2007, n. 5.2.2.

dei compiti di polizia di sicurezza della Confederazione per la protezione delle persone e degli edifici di cui al secondo titolo.

Finalmente l'avamprogetto è retto anche dal principio costituzionale di cui all'*articolo 123 capoverso 1 Cost.* (legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale). Su tale competenza, che rientra nel campo del diritto penale, si basa il terzo titolo che disciplina i compiti di polizia giudiziaria di fedpol in quanto Ufficio centrale di polizia giudiziaria e della PGF in quanto polizia giudiziaria ai sensi del CPP. Rientrano in tale competenza anche le disposizioni che sono state trasferite dal CP per motivi correlati alla sistematica del diritto, poiché anche il Codice penale è retto dall'*articolo 123 Cost.*

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La legge non introduce nuovi diritti o doveri in campo internazionale e non traspone alcun nuovo impegno internazionale nel diritto nazionale. Per quanto riguarda la conformità con il diritto internazionale pubblico delle norme, trasferite nella LCPol, dei trattati di diritto internazionale che la Svizzera deve rispettare, si rinvia ai pertinenti messaggi del Consiglio federale che illustrano tali norme. Lo stesso rinvio vale per il trasferimento nella LCPol del diritto nazionale vigente, introdotto per applicare gli accordi internazionali.

5.3 Forma dell'atto

La normativa proposta contiene disposizioni riguardanti la limitazione di diritti fondamentali e l'organizzazione e la procedura delle autorità federali. Secondo l'*articolo 164 capoverso 1 lettere b, f e g Cost.*, deve pertanto rivestire la forma di una legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

La LCPol non è soggetta al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.), poiché la legge non prevede sovvenzioni, crediti d'impegno o pagamenti che implicano nuove spese uniche di 20 milioni di franchi o spese ricorrenti per oltre 2 milioni di franchi.

5.5 Delega di competenze legislative

La legge contiene alcune deleghe di competenze legislative o mandati legislativi che incaricano il Consiglio federale di emanare disposizioni esecutive per concretizzare determinate disposizioni legali nei seguenti ambiti:

- *articolo 5*: designare le persone e gli edifici della Confederazione per i quali la Confederazione adotta misure di protezione;
- *articolo 18*: disciplinare l'obbligo delle autorità e dei servizi di cooperare e fornire informazioni;
- *articolo 19 capoverso 2*: designare i destinatari cui gli Uffici centrali possono comunicare dati personali;

- articolo 35 capoversi 4 e 5: definire con gli Stati ospitanti i dettagli dell'intervento di addetti di polizia;
- articolo 54 capoverso 1: disciplinare i dettagli dello scambio di dati con Interpol;
- articolo 74: disciplinare per tutti i sistemi d'informazione di polizia la responsabilità per il trattamento dei dati, il catalogo dei dati trattati, l'estensione dei diritti d'accesso mediante una procedura di richiamo, la durata di conservazione dei dati e la procedura per la loro cancellazione, la collaborazione con i Cantoni, la trasmissione, in singoli casi, dei dati dei sistemi d'informazione di polizia a terzi, sempre che questi ne abbiano bisogno per adempiere i loro compiti, come pure le disposizioni per garantire la sicurezza dei dati;
- articolo 77 capoverso 8: definire i presupposti della conservazione e della cancellazione dei dati in HOOGAN, del collegamento dei singoli organi cantonali di sicurezza, come pure dei diritti d'accesso e del trattamento dei dati da parte di terzi;
- articolo 80 capoverso 5: : designare le autorità federali che, mediante una procedura di richiamo hanno accesso al Sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali;
- articolo 81 capoverso 6: designare le autorità federali che, mediante una procedura di richiamo hanno accesso al Sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale;
- articolo 86: designare le autorità civili cantonali autorizzate a diffondere segnalazioni nel Sistema di ricerca informatizzato di polizia (cpv. 3 lett. b), come pure le autorità giudiziarie e amministrative autorizzate a consultare, mediante una procedura di richiamo, i dati del Sistema di ricerca informatizzato di polizia (cpv. 4 lett. j);
- articolo 87: designare le autorità cantonali che, per eseguire i loro compiti, sono autorizzate a comunicare segnalazioni destinate al N-SIS (cpv. 4 lett. k), nonché definire in generale i requisiti conformi alla CAS che riguardano i diritti d'accesso, la durata di conservazione dei dati, il diritto all'informazione e alla comunicazione, i diritti degli interessati, come pure le responsabilità degli organi federali e cantonali (cpv. 8);
- articolo 88, capoverso 5: limitare l'accesso al Registro nazionale di polizia;
- articolo 96: disciplinare le deroghe ai requisiti che devono soddisfare le società di sicurezza per interventi all'estero o per la protezione o la guardia ad opere militari;
- articolo 98: disciplinare i particolari del contenuto dei contratti stipulati fra autorità federali e società di sicurezza;
- articolo 101: disciplinare il controllo dell'esecuzione corretta dei contratti stipulati fra autorità federali e società di sicurezza;
- articolo 102: disciplinare le condizioni e la natura degli aiuti finanziari e delle indennità (cpv. 4);
- articolo 106: emanare le disposizioni generali per l'esecuzione della presente legge.

Allegato

Tabella delle concordanze