



1° dicembre 2017

Proteggere meglio gli impiegati dello Stato contro gli atti di violenza

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 13.4011 della CAG-N e in considerazione della questione della tutela giuridica per le forze d'intervento in caso di uso di armi da fuoco

Compendio

Gli atti di violenza nei confronti di impiegati dello Stato vanno considerati nel contesto di una generale trasformazione della società. Tale trasformazione ha portato a una generale perdita di autorità e a un minor rispetto nei confronti delle istituzioni statali e dei loro rappresentanti, tra cui si annoverano, oltre alle forze di polizia, ad esempio anche impiegati delle guardie di confine, dei servizi sociali, degli ospedali o delle scuole.

Attualmente non esiste una panoramica nazionale che descriva quali categorie professionali di impiegati dello Stato subiscono atti di violenza nella loro attività lavorativa quotidiana e in quale misura.

Né la propensione a segnalare tali atti né il loro rilevamento risulta uniforme a livello nazionale. La scelta se e quali eventi rilevare e in quale forma registrarli varia non soltanto a livello cantonale e comunale, ma anche a seconda dell'istituzione e delle autorità interessate. Si osserva però che negli ultimi anni gli atti di violenza nei confronti di impiegati dello Stato oscillano costantemente a un livello elevato.

Il rapporto in risposta al postulato analizza con la dovuta concisione gli ambiti d'intervento volti a impedire atti di violenza nei confronti di impiegati dello Stato. Dato che questi ambiti d'intervento spesso toccano la sfera di competenza dei Cantoni, il presente rapporto si limiterà a illustrare le possibilità esistenti in modo da dare il via alla necessaria discussione a livello cantonale e comunale. La struttura federalista della Svizzera pone dei limiti alle possibilità di azione da parte della Confederazione. Sul piano legislativo, quest'ultima ha avviato due progetti di ampia portata (modifica della disciplina delle sanzioni e armonizzazione delle norme penali nel Codice penale, nel Codice penale militare e nel diritto penale accessorio), le cui ripercussioni pratiche sull'articolo del Codice penale concernente la violenza e la minaccia contro le autorità e i funzionari potranno essere quantificate soltanto in futuro. La normativa penale rappresenta tuttavia solo un singolo elemento di un sistema complesso mirante alla tutela dei rappresentanti dello Stato. Il Consiglio federale ritiene essenziale puntare su interventi estranei al diritto penale. L'azione preventiva svolta dal diritto penale è limitata; in linea di massima quest'ultimo deve trovare applicazione soltanto in ultima istanza. È quindi indispensabile ricorrere all'adozione di idonee misure di natura tecnico-edilizia e organizzativa, ad esempio a dispositivi di protezione moderni o all'addestramento degli impiegati dello Stato al rapporto con persone problematiche. Ai fini della prevenzione della violenza è fondamentale intervenire con decisione nell'ambiente familiare e scolastico e anche svolgere un'attività mirata di relazioni pubbliche per educare al rispetto reciproco. Il Consiglio federale intende discutere con i servizi competenti su quali interventi di sensibilizzazione riguardanti gli impiegati dello Stato possano rivelarsi concretamente efficaci ed esercitare un'azione a lungo termine.

Infine sono integrate nel rapporto riflessioni sulla regolamentazione dell'uso delle armi da fuoco e sui casi di impiego delle armi da fuoco da parte delle forze di polizia in Svizzera in considerazione del postulato Guhl 16.3831.

Indice

1	Mandato	4
1.1	Il postulato 13.4011 della CAG-N.....	4
1.2	Considerazione del postulato 16.3831	4
1.3	Metodica e terminologia	4
2	Statistica	5
3	Quadro giuridico e possibili ambiti d'intervento	9
3.1	Osservazioni preliminari	9
3.2	Prevenzione della violenza quale misura di politica sociale	9
3.3	Disposizione penale di cui all'articolo 285 CP	10
3.4	Disposizioni di diritto penale e di procedura penale riguardanti la protezione contro la violenza e relative misure	12
3.5	Disposizioni di diritto civile riguardanti la protezione contro la violenza	13
3.6	Disposizioni di diritto del personale e relativi ambiti d'azione	14
3.6.1	Tutela della salute e della personalità	14
3.6.2	Protezione giuridica.....	15
3.6.3	Misure organizzative e tecnico-edilizie	15
3.6.4	Equipaggiamento	17
3.7	Bodycam	17
3.8	Gestione delle minacce	18
3.8.1	Gestione delle minacce nei Cantoni	18
3.8.2	Gestione delle minacce da parte della Confederazione	18
4	Excursus: approfondimenti in considerazione della questione concernente una «Migliore tutela giuridica per le forze d'intervento in caso di uso di armi da fuoco» (postulato Guhl 16.3831)	19
4.1	Regolamentazione dell'uso di armi da fuoco nelle leggi cantonali di polizia ..	19
4.2	Regolamentazione dell'uso di armi da fuoco nelle leggi federali	21
4.3	Impiego delle armi da fuoco da parte della polizia in Svizzera	22
5	Conclusioni	23

1 Mandato

1.1 Il postulato 13.4011 della CAG-N

Nell'ottobre 2010 il Consiglio nazionale ha rinviato alla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale la petizione 10.2016 «Stop alla violenza contro la polizia», presentata dalla Federazione Svizzera Funzionari di Polizia, dandole mandato di predisporre un intervento parlamentare al riguardo. Successivamente la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha presentato, nel novembre 2013, il postulato 13.4011 «Proteggere meglio sul piano penale gli impiegati dello Stato contro gli atti di violenza», con il quale si incarica il Consiglio federale di verificare, nel quadro di un rapporto, se sia necessario adottare misure per proteggere meglio gli impiegati dello Stato contro gli atti di violenza. Pertanto il contenuto del rapporto in risposta al postulato deve andare oltre quanto indicato dal titolo stesso del postulato, in quanto dovrà tener conto non solo delle misure sul piano penale, ma in generale anche delle altre misure utili a migliorare la protezione degli impiegati dello Stato contro gli atti di violenza.

Il 12 febbraio 2014 il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato. Il Consiglio nazionale lo ha invece accolto l'11 marzo 2014. Con il presente rapporto il Consiglio federale intende dunque adempiere al mandato del Parlamento.

1.2 Considerazione del postulato 16.3831

Il postulato 16.3831, depositato dal Consigliere nazionale Bernhard Guhl il 29 settembre 2016, dal titolo «Migliore tutela giuridica per le forze d'intervento in caso di uso di armi da fuoco», chiede al Consiglio federale di verificare come si possano integrare l'articolo 14 e seguenti del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937¹ (CP) e l'articolo 11 e seguenti della legge del 20 marzo 2008² sulla coercizione (LCoe) in modo da garantire alle forze d'intervento (polizia cantonale, comunale e delle città, fedpol, Corpo delle guardie di confine) migliori condizioni generali in caso d'uso di armi da fuoco.

Il Consiglio federale aveva respinto il postulato sostenendo che, in virtù della sovranità cantonale in materia di polizia, la materia va disciplinata anzitutto dalle pertinenti leggi cantonali. Tuttavia aveva rinviato al presente rapporto, assicurando che in tale sede sarebbe stata trattata anche la questione della normativa attuale sull'uso delle armi da fuoco da parte di agenti di polizia.

Al momento della stesura del rapporto il Consiglio nazionale non si è ancora occupato di questo postulato.

1.3 Metodica e terminologia

L'Ufficio federale di polizia fedpol ha elaborato il rapporto avvalendosi di esperti di varie unità organizzative dell'Amministrazione federale e di amministrazioni cantonali e comunali. Sono state consultate anche la Federazione centrale degli impiegati del settore pubblico Svizzera (ZV), la Federazione Svizzera Funzionari di Polizia (FSFP) e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS).

Per verificare nel presente rapporto se sia necessario adottare misure, il Consiglio federale si ispira ai seguenti orientamenti: i costi di attuazione di eventuali misure devono essere ragionevolmente e sostenibilmente proporzionali ai benefici; è fondamentale assumere un approccio quanto più possibile obiettivo, considerando però che non si può semplicemente ignorare la percezione da parte dell'opinione pubblica o delle categorie professionali interessate.

¹ RS 311.0

² RS 364

In conformità al testo del postulato 13.4011, nel rapporto si useranno le seguenti definizioni:

Si considerano «impiegati dello Stato» i funzionari e gli impiegati di un'amministrazione pubblica e della giustizia, nonché le persone che rivestono provvisoriamente una funzione pubblica. Si tratta di tutte quelle persone che esercitano pubbliche funzioni e svolgono compiti di diritto pubblico affidati all'ente pubblico, anche se a tempo determinato. A tale riguardo è irrilevante che la persona sia stata eletta per la durata del mandato o sia stata assunta secondo il diritto pubblico oppure privato³. Il termine «impiegati dello Stato» include una vasta gamma di categorie professionali a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni. Vi rientrano il personale ospedaliero, docente e giudiziario, gli agenti di polizia e gli impiegati dei servizi sociali, le guardie di confine, gli ufficiali esecutori, i conducenti di tram, solo per citarne alcuni.

Non esiste una definizione generalmente valida di «violenza». Il concetto di «violenza» usato nel presente rapporto si rifà alle disposizioni del CP. Ai sensi dell'articolo 285 CP⁴, la violenza può esercitarsi sotto forma di azione diretta o indiretta sul corpo. La violenza dev'essere di una certa intensità per essere qualificata come tale. In particolare occorre tener conto della costituzione, del genere e dell'esperienza della vittima⁵. Il concetto presuppone un'evidente manifestazione aggressiva di forza contro il funzionario in questione, che può essere rivolta contro il pubblico ufficiale ma anche contro terzi o cose in relazione diretta con il corpo del funzionario⁶.

2 Statistica

La **statistica criminale di polizia (SCP)** fornisce dal 2009 – quindi da un periodo relativamente breve – informazioni sui reati registrati annualmente dalla polizia. Per quanto riguarda violenza e minacce contro le autorità e i funzionari (art. 285 CP), riporta per l'intera Svizzera le seguenti cifre⁷:

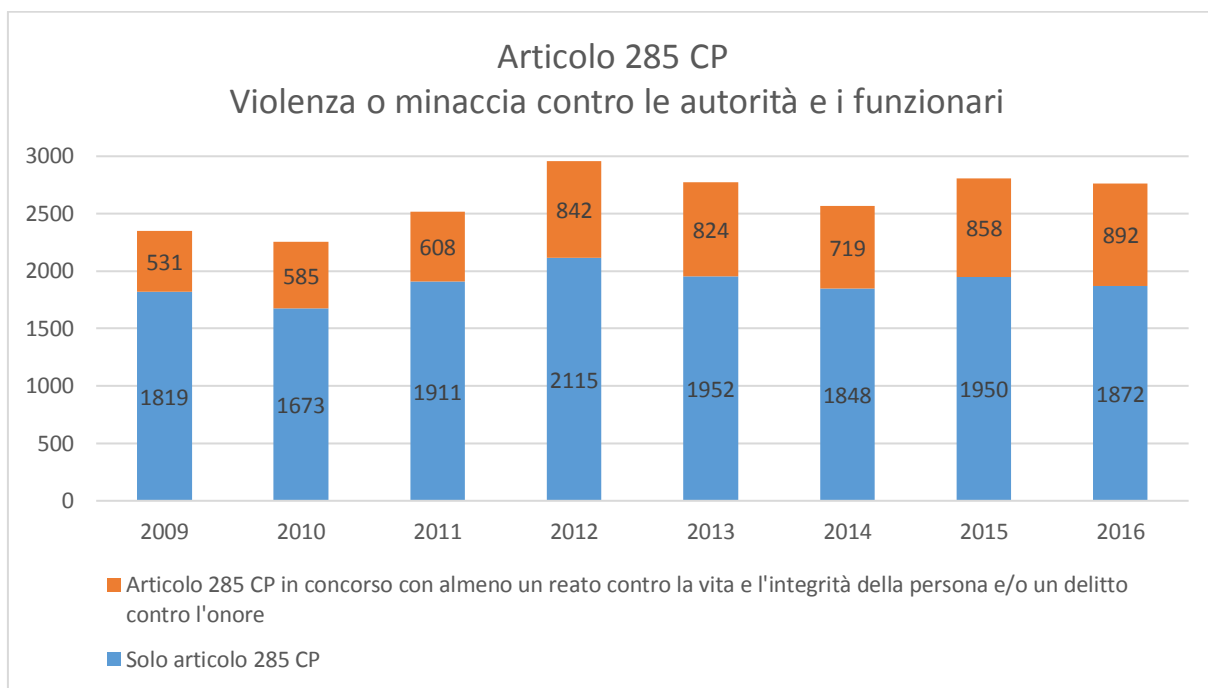
³ HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (ed.), BSK STGB I, 3^a ed., Basilea 2013 prima dell'art. 110 cpv. 3 N 1 segg. e HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (ed.), BSK STGB II, 3^a ed., Basilea 2013, prima dell'art. 285 N 4 segg.

⁴ L'art. 285 CP disciplina la violenza e le minacce contro le autorità e i funzionari.

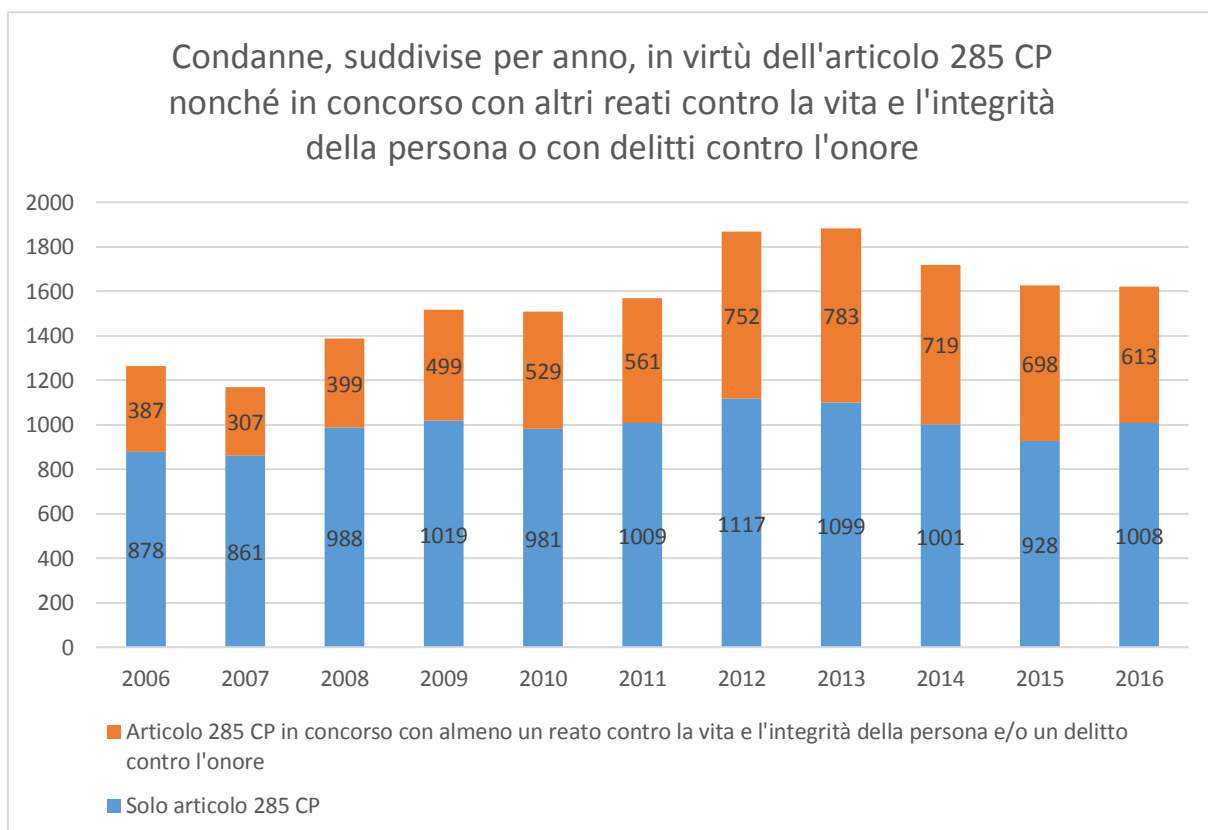
⁵ DTF 101 IV 42, 44 sull'art. 181 CP; nei casi in cui sono in servizio agenti di polizia, l'azione fisica dev'essere di una certa intensità, considerata la loro costituzione ed esperienza.

⁶ La dottrina e la giurisprudenza forniscono alcuni esempi in tal merito: sferrare pugni, graffiare a sangue, sputare, investire agenti di polizia, dimenarsi al momento dell'arresto, strappare il registro rapporti, afferrare alla cintura, bloccare con violenza contro ringhiere, ma anche sparare contro veicoli o edifici nei quali si trovano funzionari; cfr. HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (ed.), BSK STGB II, 3^a ed., Basilea 2013, prima dell'art. 285 N 6 segg.

⁷ Dati dell'Ufficio federale di statistica del 14 ottobre 2016 e del 27 marzo 2017.



La **statistica delle condanne penali (SUS)** fornisce informazioni sul numero annuale di condanne di adulti passate in giudicato. Può quindi darsi che le cifre indicate per le sentenze penali non siano complete. Da tali dati si possono evincere, in relazione all'articolo 285 CP, le seguenti cifre⁸:



⁸ Dati dell'Ufficio federale di statistica del 16 giugno 2017.

In linea di principio è possibile affermare che negli ultimi anni le cifre delle due statistiche oscillano costantemente su livelli elevati. Non vi sono fatti che spieghino le ragioni dei picchi della SCP nel 2012 e della statistica sulle condanne nel 2012 e 2013.

Le cifre relative a SCP e SUS non possono essere messe a confronto a livello di reati. Mentre la SCP registra ogni singolo reato, nella SUS ciascuna fattispecie viene conteggiata una sola volta: se una persona è condannata per aver commesso tre reati ai sensi dell'articolo 285 CP, la SCP conteggerà tre reati, mentre la SUS uno solo, poiché la sentenza non riporta il numero di reati commessi, ma solo l'articolo penale cui si riferiscono. Perciò per il confronto tra le due statistiche si deve ricorrere alle cifre relative alle persone imputate e condannate.

Secondo la SCP, il tasso di chiarimento per l'articolo 285 CP è pari all'incirca al 95 per cento⁹. Questa percentuale elevata potrebbe indicare che i reati vengono denunciati principalmente quando gli autori sono noti. Ad esempio difficilmente vengono denunciati gli atti di violenza compiuti in occasione di manifestazioni sportive o dimostrazioni, quando agenti di polizia vengono colpiti e feriti con oggetti lanciati dalla folla. Per circa il 5 per cento dei reati registrati dalla polizia non viene identificato alcun sospetto e quindi questi casi rimangono privi di sentenza definitiva. Dal confronto tra le persone imputate individuate nella SCP e le persone condannate riportate nella SUS si può sommariamente evincere che circa il 90 per cento delle persone denunciate per l'articolo 285 CP viene poi condannato¹⁰.

Osservando l'andamento delle cifre negli anni, occorre essere consapevoli del fatto che il numero dei casi rilevati dipende sostanzialmente dalla propensione delle vittime alla denuncia e alla segnalazione. Tale propensione può dipendere ad esempio dalla misura in cui le persone vengono sensibilizzate sul posto di lavoro oppure spinte dal datore di lavoro a segnalare i fatti. Può anche dipendere dalla misura in cui un tema legato alla violenza viene dibattuto pubblicamente ed è presente sui media. Infine, anche l'accresciuta brutalità degli attacchi può comportare un aumento delle denunce¹¹. Negli ultimi anni sono aumentate le misure di sicurezza a carattere preventivo. Si può ipotizzare che forse non è cresciuto solo il bisogno di sicurezza, ma anche la propensione alla denuncia.

In sintesi si può affermare che la significatività delle due statistiche è soggetta a limitazioni. Si devono ipotizzare sia una quota di sommerso relativa a reati non denunciati sia un possibile cambiamento della propensione alla denuncia. Inoltre, non tutte le aggressioni oltrepassano la soglia della sanzionabilità sul piano penale secondo l'articolo 285 CP. Infine da nessuna delle due statistiche è possibile evincere quali categorie professionali (tra «funzionari e autorità») siano concretamente interessate da atti di violenza e minacce e con quale intensità. A questo proposito manca un rilevamento eseguito per diversi anni secondo criteri uniformi che possa fornire un quadro globale della situazione in Svizzera. La scelta se e quali eventi rilevare e in quale forma registrarli varia non soltanto a livello cantonale e comunale, ma anche a seconda dell'istituzione e delle autorità interessate.

A titolo di esempio si descrive in questa sede quanto si può evincere dai rilevamenti delle autorità cantonali e comunali di polizia a proposito di casi di violenza nei confronti di loro agenti di polizia secondo l'articolo 285 CP: un'indagine svolta da fedpol nei mesi di maggio/giugno 2017¹² indica ad esempio che solo pochi corpi di polizia dispongono di direttive e istruzioni interne che spieghino quando dev'essere istruito un procedimento penale ai sensi

⁹ Statistica criminale di polizia (SCP), Rapporto annuale 2016, pag. 13: tasso di chiarimento nel 2015 92,7 %, nel 2016 95,3 %; consultabile all'indirizzo: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/cataloghi-banche-dati.html>.

¹⁰ Dati dell'Ufficio federale di statistica del 19 luglio 2017.

¹¹ Cfr. al riguardo anche NADJA CAPUS/Franziska HOHL ZÜRCHER/STEFAN MUNDHAAS, Die Polizei als Opfer – empirische Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Sicherheitspolizei Region Stadt Luzern, *forum-penal* 6/2016, pag. 363: Der wichtigste Grund für das Unterlassen ist die Selbsteinschätzung, dass „eine Anzeige nicht notwendig ist“ (La ragione principale dell'omissione consiste nella valutazione personale secondo cui «la denuncia non è necessaria»).

¹² Indagine commissionata dal gruppo di lavoro Dottrina della CCPCS in occasione della seduta del 9 maggio 2017 e svolta da fedpol tra i corpi cantonali di polizia sul tema «violenza e minacce nei confronti di agenti di polizia».

dell'articolo 285 CP. La polizia cantonale dei Grigioni dispone di un'istruzione di servizio. Quella di Basilea Campagna e la polizia della città di Zurigo dispongono di una prescrizione di servizio concernente la violenza e le minacce contro autorità e funzionari. Quella della polizia cantonale di Basilea Campagna stabilisce ad esempio che gli atti di violenza fisica, ma anche di aggressione verbale con minaccia grave o espressione di ingiurie eccessive, debbano essere denunciati dagli agenti di polizia se basati su prove solide. La denuncia dev'essere sporta solo nei casi in cui si ravvisi una sufficiente prospettiva di esito positivo. In questi casi la denuncia dev'essere coerentemente sostenuta. Nei corpi di polizia che non hanno esplicitamente disciplinato la questione, si decide caso per caso se denunciare il fatto oppure no. Nel Cantone di Uri è lasciata alla discrezione degli agenti di polizia la facoltà di decidere se considerare adempiuta o meno la fattispecie di cui all'articolo 285 CP. Nel Cantone di Svitto si sporge denuncia in caso di elevata probabilità di condanna. Una nuova disposizione della polizia cantonale di San Gallo prevede che tutte le aggressioni verbali e fisiche debbano essere segnalate internamente e poi denunciate. Un'indagine interna anonima tra i collaboratori del Cantone di San Gallo relativa a violenza, minacce e ingiurie nei loro confronti indica una probabile percentuale di sommerso sorprendentemente elevata. Solo un numero proporzionalmente basso di reati verrebbe denunciato e si concluderebbe con una condanna. Le cause della rinuncia alla denuncia spaziano dagli oneri connessi alla denuncia alla convinzione che le sanzioni comminate agli autori sarebbero eccessivamente miti e il procedimento quindi non avrebbe alcun senso¹³.

Dalle risposte al sondaggio svolto da fedpol si può evincere che nel 2016 oltre la metà degli agenti di polizia interessati ha sporto una denuncia secondo l'articolo 285 CP. In tre polizie cantonali (Ginevra, Glarona e Zugo) tutte le aggressioni rientranti in quest'ambito sono state denunciate.

Alla domanda relativa al numero di agenti di polizia vittime di aggressioni secondo l'articolo 285 CP, 22 corpi di polizia¹⁴ hanno risposto indicando un valore numerico concreto. Da tali dati risulta che nel 2016 gli agenti di polizia interessati sono stati 1171. Rapportando questa cifra agli organici dei 22 corpi interessati (13 568 agenti di polizia) si desume che lo scorso anno l'8,63 per cento degli agenti di polizia è stato vittima di violenze e minacce. L'organico complessivo di tutti i corpi di polizia (cantonali e delle città/comunali) era pari nel 2016 a 18 363 agenti. Assumendo il valore di 8,63 per cento quale valore medio, si deve ritenere che lo scorso anno in tutta la Svizzera quasi 1600 agenti di polizia siano stati vittime di aggressioni ai sensi dell'articolo 285 CP. Una cifra che la Federazione Svizzera Funzionari di Polizia ritiene del tutto inaccettabile¹⁵.

Cinque corpi di polizia hanno dichiarato che nel 2016 loro collaboratori sono stati incapaci di svolgere le loro funzioni o hanno presentato certificati di malattia a seguito di atti di violenza e minacce. In tutto sono stati 12 i collaboratori che, cumulativamente, hanno dichiarato incapacità lavorativa o malattia per quasi 1300 giorni. Queste assenze hanno comportato costi per oltre 1,3 milioni di CHF. In realtà, però, queste cifre potrebbero essere considerevolmente più elevate, poiché molti corpi di polizia hanno risposto in modo incompleto o non hanno risposto affatto alla domanda relativa a infortuni sul lavoro, malattie e costi direttamente connessi all'articolo 285 CP a causa di carenza o parziale indisponibilità di dati. 11 corpi di polizia su 25 hanno dichiarato di non aver registrato lo scorso anno assenze né costi a tale proposito.

Per quanto riguarda la forma di violenza posta in atto, si tratta principalmente di percosse, sputi, spintoni e morsi. Alla voce minacce sono state riportate minacce verbali e ingiurie. A

¹³ Parere della polizia cantonale di San Gallo dell'11 luglio 2017.

¹⁴ Hanno risposto 25 corpi di polizia: le polizie cantonali di AG, AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH e le polizie comunali di SG e ZH.

¹⁵ Parere della FSFP del 19 luglio 2017.

titolo di paragone con questi dati, il rapporto «Opfererfahrungen im Dienst von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten»¹⁶ (Esperienze di agenti di polizia in quanto vittime in servizio) riporta i seguenti dati: negli ultimi tre anni l'83,2 per cento degli interpellati è stato vittima di in-giurie, il 55 per cento di vie di fatto, il 45,6 per cento di minacce, il 18,8 per cento di lesioni.

3 Quadro giuridico e possibili ambiti d'intervento

3.1 Osservazioni preliminari

Le relative categorie professionali di impiegati dello Stato sono esposte a diverse situazioni di rischio. A seconda del fatto che l'attività ufficiale sia svolta allo sportello, in un veicolo, in una manifestazione sportiva o dinanzi alla porta di un'abitazione, è opportuno adottare misure differenti per la sicurezza degli impiegati dello Stato. A seconda del tipo e del luogo di svolgimento dell'attività ufficiale, ci si trova poi a confrontarsi con tipologie del tutto differenti di autori dei reati. Una delimitazione in base a età, provenienza, motivazione o altre caratteristiche appare problematica. I cittadini che agiscono in stato di eccitazione devono essere considerati tanto quanto la querulomane insoddisfatta, il politico estremista o gli hooligan che compiono atti di vandalismo. Rimane da stabilire se applicare alle varie categorie di autori di reati le stesse misure. La necessità d'intervento potrebbe variare anche in funzione del carattere dell'attività ufficiale svolta: gli impiegati dello Stato che non intervengono in ambiti soggettivamente essenziali dei cittadini sono presumibilmente considerati diversamente dagli impiegati incaricati dell'esecuzione (con o senza uniforme), che personificano e devono dare attuazione al potere dello Stato. Pertanto, a seconda del carattere dell'attività svolta, gli ambiti d'intervento di seguito descritti possono risultare più o meno idonei, quali misure di protezione, per le singole categorie di impiegati dello Stato. Ad esempio le forze di sicurezza in uniforme, segnatamente la polizia, ma anche i corpi delle guardie di confine, svolgono solo in minima parte le loro attività di controllo presso postazioni di lavoro fisse collocate all'interno di edifici. Il loro campo d'azione si estende ai controlli svolti sulla strada, sul territorio, ai varchi stradali, negli aeroporti o sui treni. Di conseguenza misure di natura tecnico-edilizia o un sistema di gestione delle minacce possono contribuire solo in parte alla protezione effettiva del personale delle forze di sicurezza. Di tale genere di misure potrebbero invece beneficiare considerevolmente, ad esempio, gli impiegati dei servizi sociali, in particolare per la gestione di pericoli potenziali. Gli ambiti d'intervento di seguito descritti non sono quindi adatti generalmente per tutti gli impiegati dello Stato (e nemmeno nella stessa misura), ma devono essere considerati e attuati nella loro specificità per le singole categorie professionali.

3.2 Prevenzione della violenza quale misura di politica sociale

Con il rapidissimo sviluppo dei media digitali e l'avvento della cosiddetta «società delle 24 ore», negli ultimi decenni ha avuto luogo un'enorme trasformazione sociale. Tale trasformazione è accompagnata da un'evoluzione dell'atteggiamento durante il tempo libero, ma anche da fenomeni quali una generale perdita di autorità e il minor rispetto nei confronti delle istituzioni statali e dei loro rappresentanti. Gran parte degli atti di violenza ha luogo in situazioni in cui è significativo l'aspetto emotivo (ad esempio liti, risse, arresti) o in occasione di grandi eventi (protezione e anonimato ottenuti nascondendosi nella massa). L'esperienza insegna che in tali occasioni anche il consumo di alcol e droghe riveste un ruolo rilevante¹⁷.

¹⁶ Consultabile all'indirizzo: <https://www.alexandria.unisg.ch/250641/1/Opfererfahrungen-im-Dienst-von-Polizei-beamtinnen-und-Polizeibeamten.pdf>; questo rapporto si basa su un sondaggio svolto tra i collaboratori della polizia cantonale di SG tra metà agosto e fine settembre 2016 mediante questionario anonimo.

¹⁷ JOSEF SACHS/VOLKER SCHMIDT, *Faszination Gewalt – Was Kinder zu Schlägern macht*, Zurigo 2014, pag. 107 segg.; NADJA CAPUS/Franziska HOHL ZÜRCHER/STEFAN MUNDHAAS, *Die Polizei als Opfer – empirische Erkenntnisse zu den Erfahrungen der Sicherheitspolizei Region Stadt Luzern*, forumoenale 6/2016,

Secondo il Consiglio federale è possibile mettere in campo approcci risolutivi efficaci solo se accompagnati dalla conoscenza delle cause della violenza e anche da una più attenta osservazione degli autori dei reati.

Un'attenta analisi dei fenomeni sociali andrebbe oltre il quadro di riferimento del presente rapporto. Il Consiglio federale ritiene però essenziale ricorrere anche a misure estranee al diritto penale che affrontino il problema della violenza verso impiegati dello Stato non solo dal punto di vista degli effetti, ma anche alle sue radici. Il rispetto nei confronti del singolo, della collettività e, in ultimo, anche dello Stato inizia dalla famiglia e dalla formazione, dove devono essere attuate misure per la trasmissione di valori. Un ruolo d'esempio è attribuito anche a persone e istituzioni riconosciute dall'opinione pubblica come *opinion maker*: il Consiglio federale ritiene essenziale un deciso intervento sotto forma di dichiarazioni contro la violenza in generale, ma in particolare contro quella nei confronti di impiegati dello Stato. Rimane da chiarire se e quali misure concrete di sensibilizzazione avrebbero efficacia a lungo termine, considerata la complessità della problematica. Il Consiglio federale è disposto a dare avvio a un confronto al riguardo con servizi quali la Prevenzione Svizzera della Criminalità (PSC), la Federazione Svizzera Funzionari di Polizia (FSFP) e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS).

3.3 Disposizione penale di cui all'articolo 285 CP

La norma penale sulla violenza e le minacce nei confronti di autorità e funzionari è contenuta nell'articolo 285 CP, che è collocato dal punto di vista sistematico tra i reati contro la pubblica autorità. In queste fattispecie il bene giuridico protetto è il funzionamento regolare degli organi dello Stato. Secondo la dottrina e la giurisprudenza, gli organi che svolgono funzioni statali necessitano, in virtù della loro esposizione, di una protezione particolare per poter adempiere alle loro funzioni al servizio dello Stato. L'articolo 285 CP si occupa degli atti contro un organo dello Stato (che in quanto individuo/persona è - nota bene - protetto da altre disposizioni penali) che mettono a repentaglio il bene giuridico protetto in virtù dell'articolo 285 CP. Vi rientrano gli atti contro l'integrità fisica e la libertà dei funzionari, ma non quelli lesivi del loro onore¹⁸.

Il diritto penale svizzero distingue tra crimini (pena detentiva di oltre tre anni), delitti (pena detentiva fino a tre anni o pena pecuniaria) e contravvenzioni (multa). La fattispecie penale di violenza o minaccia contro autorità e funzionari si configura come delitto. Secondo l'articolo 285 CP, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque con violenza o minaccia impedisce a un'autorità, a un membro di un'autorità o a un funzionario di compiere un atto che entra nelle loro attribuzioni, oppure li costringe a un tale atto o mentre lo adempiono commette contro di loro vie di fatto. Ugualmente punibile è chiunque partecipi a un assembramento di persone pur non avendo commesso personalmente atti come intesi nel senso citato (art. 285 n. 2 cpv. 1 CP). È punito con pene più severe (pena detentiva fino a tre anni o pena pecuniaria non inferiore a 30 aliquote giornaliere) chiunque partecipi attivamente a un assembramento, nel caso commetta atti di violenza contro le persone o le cose (art. 285 n. 2 cpv. 2 CP). Il giudice condanna l'autore di un reato per il quale risultano adempite le condizioni per l'inflizione di più pene dello stesso genere (ad es. lesioni e violenza contro autorità e funzionari), alla pena prevista per il reato più grave aumentandola in misura adeguata (art. 49 cpv. 1 CP).

Nell'ambito di interventi parlamentari¹⁹ è stato reiteratamente chiesto un adeguamento

pag. 362 sulle situazioni in cui si verificano aggressioni ad agenti di polizia; Rapporto del Consiglio federale del 28 gennaio 2015 sulla mozione 07.3697 Allemann, Casi di violenza in Svizzera, pag. 35; BIRGIT LAUBE-RAU/ANDREA NIEDERHAUSER/Franco Bezzola, Alkohol und Gewalt im öffentlichen Raum, Lucerna 2014, pag. 42 segg.

¹⁸ HEIMGARTNER, in: NIGGLI/WIPRÄCHTIGER (ed.), BSK STGB II, 3^a ed., Basilea 2013, prima dell'art. 285 N 2 segg.

¹⁹ Mozioni: Mo. 08.3876 Segmüller «Rispetto delle forze dell'ordine»; il Consiglio nazionale ha respinto la mozione il 20 marzo 2009. Mo. 13.3114 Rusconi «Agire per porre fine alle violenze contro la polizia!»; il Consiglio

dell'articolo 285 CP in modo da punire più severamente violenza e minacce contro gli impiegati dello Stato. Il Consiglio federale non può, nell'ambito del presente rapporto, esprimere un parere in ordine a interventi parlamentari o proposte di soluzione non ancora trattate in Parlamento. In relazione alla commisurazione della pena ai sensi dell'articolo 285 CP, il Consiglio federale rinvia ai seguenti progetti di legge:

Il 19 giugno 2015 il Parlamento ha sancito modifiche al diritto sanzionatorio. Particolarmente degne di nota sono la riduzione della pena pecuniaria da 360 al numero massimo di 180 aliquote giornaliere e la reintroduzione della pena detentiva di breve durata. Il giudice può comminare, in luogo di una pena pecuniaria, una pena detentiva, nel caso lo si ritenga necessario, allo scopo di impedire all'autore del reato di commettere altri crimini o delitti (prevenzione speciale), oppure nel caso una pena pecuniaria non possa verosimilmente essere eseguita. Il Consiglio federale ha fissato l'entrata in vigore di tali modifiche al 1° gennaio 2018²⁰.

Nel quadro del progetto legislativo «Legge federale sull'armonizzazione delle pene nel Codice penale, nel Codice penale militare e nel diritto penale accessorio» si verifica, mediante analisi comparativa completa e trasversale, se le disposizioni penali della Parte speciale del CP corrispondono alla gravità dei reati e se sono reciprocamente armonizzate. Lo stesso dicasi per il Codice penale militare e il diritto penale accessorio. Con l'armonizzazione delle pene si intende predisporre strumenti differenziati per sanzionare i reati, concedendo il necessario margine all'apprezzamento del giudice. Nel 2010 il Consiglio federale ha svolto una consultazione al riguardo. A proposito dell'articolo 285 CP ha proposto di aumentare la pena pecuniaria minima in caso di partecipazione attiva a un assembramento da 30 a 90 aliquote giornaliere (art. 285 n. 2 cpv. 2 CP). Il progetto è stato poi rinviato per poter tenere conto dei risultati della modifica del diritto sanzionatorio. È previsto ora che il Consiglio federale adotti nel primo trimestre 2018 il messaggio concernente l'armonizzazione delle norme penali, dando quindi seguito alla mozione 17.3265 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale.

nazionale ha respinto la mozione il 21 giugno 2013. Mo. 14.3995 (Freysinger) Geissbühler «Punire più severamente le aggressioni contro i funzionari e le autorità»; il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 27 settembre 2016, mentre il Consiglio degli Stati l'ha respinta il 27 febbraio 2017. Mo. 16.3547 Flückiger Sylvia «Pene più severe in caso di violenza contro la polizia, le autorità e i funzionari»; il Consiglio non si è ancora occupato della mozione. Il Consiglio federale ha proposto di respingere le quattro mozioni.

Iniziative parlamentari: Iv. Pa. 16.496 Guhl «Adeguamento delle pene previste dall'articolo 285 CP. Violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari» e Iv. Pa. 16.501 Romano «Adeguamento delle pene previste dall'articolo 285 CP. Violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari». I due interventi non sono stati ancora trattati dal Consiglio.

Iniziative cantionali: VD 11.312 «Petizione della Federazione Svizzera Funzionari di Polizia»; nel 2014 l'esame preliminare dell'iniziativa cantonale è stato sospeso dal Parlamento per più di un anno. Nei loro rapporti del 14 novembre 2013 e del 27 maggio 2014 le due Commissioni degli affari giuridici dichiarano che non è opportuno trattare in maniera particolare una fattispecie penale prevedendo disposizioni speciali; l'articolo 285 CP andrebbe piuttosto riesaminato nell'ambito dell'armonizzazione delle pene. Secondo le due Commissioni non sarebbe altresì opportuno dare seguito all'iniziativa, in quanto il raddoppiamento della pena in caso di recidiva costituirebbe una regolamentazione estranea al sistema del CP. GE 12.306 «Inasprimento delle sanzioni per i reati commessi contro le autorità e i funzionari»; nel 2014 l'esame preliminare dell'iniziativa cantonale è stato sospeso dal Parlamento per più di un anno per gli stessi motivi adottati per l'iniziativa del Cantone di Vaud.

TI 14.301 «Riesaminare l'adeguatezza delle pene inflitte ai colpevoli in applicazione degli articoli 285 e 286 del Codice penale svizzero»; nel 2015 le due Commissioni degli affari giuridici hanno dato seguito all'iniziativa cantonale. BE 16.317 «Modifica dell'articolo 285 del Codice penale svizzero. Pena detentiva in caso di violenza contro funzionari»; la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa cantonale il 23 gennaio 2017. Non si è ancora svolta la consultazione in seno alla Commissione omologa.

Petizione: 10.2016 Petizione della Federazione Svizzera Funzionari di Polizia (FSFP); il Consiglio degli Stati non ha dato seguito, il 19 marzo 2015, alla petizione. La sua Commissione degli affari giuridici è giunta alla conclusione che l'istanza avanzata con la petizione è già contemplata da diversi altri interventi parlamentari. Nel suo rapporto del 3 marzo 2015 rimanda al postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale 13.4011 «Proteggere meglio sul piano penale gli impiegati dello Stato contro gli atti di violenza», alle tre iniziative sopracitate dei Cantoni di Vaud, Ginevra e Ticino e ai due affari citati del Consiglio federale (modifica del diritto sanzionatorio e armonizzazione delle norme penali).

²⁰ RU 2016 1249

Il Consiglio federale ritiene opportuno seguire le ripercussioni pratiche di tali modifiche legislative, prima di trarre ulteriori conclusioni sulla necessità d'intervento a livello legislativo.

3.4 Disposizioni di diritto penale e di procedura penale riguardanti la protezione contro la violenza e relative misure

Il CP e il Codice di procedura penale²¹ contengono diverse misure che trovano oggi applicazione e sono funzionali tra l'altro anche alla protezione contro la violenza. Secondo il Consiglio federale non sono necessarie modifiche a questo riguardo.

Di seguito si fornisce una breve panoramica delle diverse misure:

a) Cauzione preventiva (art. 66 CP)

Può essere disposta se vi è il rischio che chi ha proferito la minaccia di commettere un crimine o un delitto lo compia effettivamente, o se chi è già stato condannato per un crimine o un delitto manifesta l'intenzione determinata di ripeterlo. Se sono adempiute tali condizioni, si può esigere da chi ha proferito la minaccia la promessa o la garanzia di non compiere l'azione minacciata e obbligarlo a prestare una cauzione. Se l'interessato non presta per malvolere la cauzione entro il termine fissato o si rifiuta di promettere, il giudice può disporre la carcerazione in misura massima di due mesi.

b) Carcerazione preventiva e di sicurezza (art. 221 cpv. 2 CPP)

La carcerazione può essere disposta anche quando vi è seriamente da temere che chi ha proferito la minaccia di commettere un grave crimine, lo compia effettivamente. Il motivo di detenzione presenta punti di contatto con il ricovero a scopo di assistenza (art. 426 segg. CC), con la cauzione preventiva (art. 66 CP) e con diverse leggi cantonali in materia di prevenzione della violenza. La carcerazione per pericolo di messa in atto della minaccia proferita può essere disposta in assenza di specifica correlazione con un'inchiesta penale in corso. Parallelamente nella dottrina giuridica si solleva la questione circa la correttezza della collocazione delle norme su tale carcerazione preventiva nel Codice di procedura penale. Non è chiaro se per la carcerazione per pericolo di messa in atto della minaccia proferita sussista una durata massima astratta. Per cui, in parte basandosi sull'articolo 66 capoverso 2 CP, viene sostenuta l'ipotesi che la durata massima sia pari a due mesi, trascorsi i quali è necessario ricorrere ad altre misure se persiste il pericolo di messa in atto²². Tali misure possono consistere segnatamente nel divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate, nel ricovero a scopo di assistenza o nella cauzione preventiva²³. Altri autori si dicono contrari a una durata massima astratta. Tuttavia l'imperativo di celerità in materia di carcerazione richiede una particolare rapidità nell'accertare la pericolosità della persona incarcerata ovvero la serietà della minaccia dalla stessa proferita. Gli accertamenti devono svolgersi rapidamente, quindi di regola entro qualche settimana o pochi mesi, se la carcerazione preventiva dev'essere portata avanti²⁴. Finora il Tribunale federale non si è espresso su tale questione.

c) Misure sostitutive (art. 237 cpv. 2 lett. a, c e g, cpv. 3 e 5 CPP)

Costituisce ad esempio una possibile misura sostitutiva della carcerazione preventiva o di sicurezza il versamento di un importo in denaro. Inoltre il giudice competente può imporre la

²¹ RS 312.0

²² MARKUS HUG/ALEXANDRA SCHEIDEGGER in: Donatsch/Hansjakob/Lieber (ed.), Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, 2^a ed., N 40 segg. sull'art. 221.

²³ 1B_100/2009, consid. 3.5; DTF 125 I 361, consid. 6.

²⁴ MARC FORSTER in: Niggli/Wiprächtiger (ed.), Schweizerische Strafprozessordnung, 2^a ed., N 18 sull'art. 221 CPP.

condizione che l'imputato possa soggiornare solamente o non possa soggiornare in un determinato luogo o in una determinata casa o che non possa mantenere contatti con determinate persone. Se emergono circostanze nuove o l'imputato non adempie alle condizioni imposte, il giudice può revocare le misure sostitutive, disporre di diverse oppure disporre la carcerazione preventiva o di sicurezza.

d) Norme di condotta (art. 44 e 95 CP)

Per la durata del periodo di prova il giudice o l'autorità di esecuzione possono impartire ai condannati norme di condotta, che possono riguardare segnatamente l'esercizio della professione, il soggiorno, la guida di un veicolo a motore, il risarcimento del danno o l'assistenza medica o psicologica. Se i condannati non rispettano le norme di condotta, il giudice o l'autorità di esecuzione possono prolungare il periodo di prova della metà oppure modificare o revocare le norme o impartirne di nuove. Inoltre il giudice può revocare la sospensione condizionale della pena o disporre il ripristino dell'esecuzione della pena o della misura, se vi è seriamente da temere che i condannati commettano nuovi reati.

e) Divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate (art. 67b e 67c CP)

Nei confronti di chi ha commesso un crimine o un delitto contro una o più persone determinate o contro i membri di un gruppo determinato, il giudice può pronunciare un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate per un tempo di cinque anni al massimo. In questo modo si intende prevenire il rischio che il soggetto commetta altri crimini o delitti nel caso in cui abbia contatti con tali persone.

Se durante un periodo di prova i condannati non rispettano il divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate, può essere revocata la sospensione condizionale o condizionale parziale della pena oppure disposto il ripristino dell'esecuzione della pena o della misura.

3.5 Disposizioni di diritto civile riguardanti la protezione contro la violenza

La normativa sulla protezione dalla violenza rientra nelle disposizioni in materia di protezione della personalità di cui all'articolo 28 e seguenti del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907²⁵ (CC). Il giudice può disporre una misura a tutela della personalità in caso di lesione illecita. Nel quadro degli strumenti previsti dal diritto civile, l'attore può chiedere al giudice:

1. di proibire una lesione imminente;
2. di far cessare una lesione attuale;
3. di accertare una lesione della personalità; nonché
4. di comunicare e pubblicare la sentenza.

Queste misure possono essere disposte indipendentemente dalla colpevolezza dell'autore. In quanto norma di diritto civile, l'articolo 28b CC non contiene disposizioni punitive nei confronti degli autori, ma vuole fornire alla persona lesa o minacciata una protezione, a norma di legge, della propria personalità da ulteriori violenze, minacce o insidie.

A tutela dell'attore il giudice può ordinare ad esempio, anche a titolo preventivo, un divieto di avvicinamento, di trattenersi in determinati luoghi o di mettersi in contatto con la vittima. Il catalogo delle misure non è esaustivo: il giudice può ordinare altre misure atte a proteggere l'attore da violenze, minacce o insidie.

Con la «Legge federale per migliorare la protezione delle vittime di violenza» (atto mantello) il Consiglio federale intende rimuovere le esistenti lacune attraverso adeguamenti puntuali del diritto vigente. Il disegno di legge e il messaggio sono stati adottati l'11 ottobre 2017 dal

²⁵ RS 210

3.6 Disposizioni di diritto del personale e relativi ambiti d'azione

3.6.1 Tutela della salute e della personalità

Il datore di lavoro è tenuto, nell'ambito del suo dovere di assistenza, a impartire tutte le disposizioni e adottare tutte le misure necessarie per garantire e migliorare la tutela della salute fisica e psichica dei lavoratori²⁶. La legge del 13 marzo 1964²⁷ sul lavoro (LL) e l'ordinanza 3 del 18 agosto 1993²⁸ concernente la legge sul lavoro (OLL 3) disciplinano la tutela della salute e i tempi di lavoro e di riposo degli impiegati della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Queste norme prevedono garanzie minime. Laddove le leggi cantonali sul personale o la legge sul personale federale e le relative disposizioni d'esecuzione disciplinano direttamente la tutela della salute, lo fanno di norma in modo analogo alla legge sul lavoro²⁹. Anche la legge federale del 20 marzo 1981³⁰ sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) e le relative ordinanze contengono disposizioni sulla tutela della salute³¹. La formulazione delle disposizioni sulla tutela della salute è piuttosto generica, dato che si rivolgono a categorie professionali molto diversificate con rischi differenti per la salute. Non vi sono dunque norme che tengano specificamente conto dei particolari pericoli per l'integrità psichica e fisica di determinate categorie professionali e che ne evincano obblighi concreti a carico dei datori di lavoro.

Il datore di lavoro deve altresì provvedere alla tutela dell'integrità personale dei lavoratori. Si pensi ad esempio ai casi in cui questi sono obbligati a indossare una targhetta nominativa che ne permetta l'identificazione. Lo stesso dicasi ad esempio se nel corso di un procedimento penale vengono rese note le generalità di agenti di polizia, i media pubblicano per intero il nome di agenti di polizia o nei social media compaiono fotografie di questi ultimi o calunnie nei loro confronti. Il dovere di assistenza del datore di lavoro nei confronti degli impiegati dello Stato è più esteso di quello richiesto dalle disposizioni per i rapporti di lavoro privati³².

²⁶ Cfr. art. 2 dell'ordinanza 3 del 18 agosto 1993 concernente la legge sul lavoro; RS **822.113**

²⁷ RS **822.11**; art. 6, 35 e 36a LL

²⁸ RS **822.113**

²⁹ La legge sul personale federale del 24 marzo 2000 (LPers; RS **172.220.1**) stabilisce che i datori di lavoro adottino misure idonee a proteggere la personalità, la salute e la sicurezza del loro personale sul posto di lavoro (art. 4 cpv. 2 lett. g LPers). Trovano altresì applicazione, per analogia, le pertinenti disposizioni del Codice delle obbligazioni (CO; RS **220**), sempre che la LPers o altre leggi federali non prevedano disposizioni derogatorie (art. 6 cpv. 2 LPers). A tale riguardo, il dovere di assistenza del datore di lavoro si estende nei contenuti oltre quanto prescritto per i rapporti di lavoro privati. Ad esempio l'articolo 4 capoverso 2 lettera g LPers obbliga la Confederazione in quanto datore di lavoro non solo a prevenire i pericoli ma ad adottare misure concrete. Cfr. PETER HELBING, in: Portmann/Uhlmann [ed.], *Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz*, 2013. Le disposizioni della LPers sono formulate in modo generico poiché sono applicabili a tutto il personale della Confederazione. Il Consiglio federale ha delegato ai singoli dipartimenti la responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro e protezione della salute dei suoi impiegati nonché di promozione della salute (art. 10a dell'ordinanza sul personale federale del 3 luglio 2001, OPers; RS **172.220.111.3**).

³⁰ RS **832.20**

³¹ Ad esempio il datore di lavoro è tenuto, per prevenire gli infortuni e le malattie professionali, ad adottare tutte le misure necessarie per esperienza, tecnicamente applicabili e adatte alle circostanze (art. 82 cpv. 1 LAINF). In cambio i lavoratori sono tenuti, in virtù del loro dovere di fedeltà, ad assecondare il datore di lavoro nell'applicazione delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (art. 82 cpv. 3 LAINF).

³² Cfr. ad es. art. 4 cpv. 2 lett. g LPers; PETER HELBING, in: Portmann/Uhlmann [ed.], *Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz*, 2013: La disposizione obbliga la Confederazione in quanto datore di lavoro non solo a prevenire i pericoli ma ad adottare misure concrete. L'art. 9 OPers concretizza l'art. 4 cpv. 2 lett. g LPers nel modo seguente: i Dipartimenti impediscono, mediante misure adeguate, ingerenze inammissibili nella personalità dei singoli impiegati, da qualsiasi persona esse provengano, quali in particolare: a. il rilevamento sistematico di dati personali relativi alle prestazioni senza che l'interessato ne sia informato; b. l'esercizio o la tolleranza di attacchi o azioni contro la dignità personale o professionale.

3.6.2 Protezione giuridica

La protezione giuridica degli impiegati dello Stato è disciplinata nell'ambito delle leggi sul personale. Ad esempio alcuni atti legislativi sul personale stabiliscono che il Cantone debba proteggere i propri impiegati da attacchi e rivendicazioni ingiustificati attuati da terzi in relazione all'esercizio delle loro funzioni³³. Alcuni Cantoni concedono espressamente protezione giuridica nell'eventuale procedimento condotto contro la persona interessata o comunque prevedono la concessione di tale protezione³⁴ oppure la facoltà della persona di richiederla³⁵. Di regola è assicurata l'assunzione dei costi della protezione giuridica, in taluni casi a condizione che si ricorra alle vie legali.

Anche secondo il diritto federale³⁶ vengono di norma assunte le spese di procedura e quelle ripetibili se gli impiegati sono coinvolti in un procedimento civile o penale in seguito all'esercizio della loro attività di servizio, a condizione che il procedimento sia in rapporto all'attività di servizio, l'atto non sia stato commesso né per negligenza grave né intenzionalmente e la Confederazione abbia interesse allo svolgimento del processo.

3.6.3 Misure organizzative e tecnico-edilizie

Eventi chiave quale ad esempio l'attacco omicida al Parlamento di Zugo del 27 settembre 2001, nel quale trovarono la morte 14 membri del Consiglio e del Governo cantonale, hanno portato, su mandato dell'amministrazione pubblica, a un innalzamento della sicurezza operativa, ossia delle misure di sicurezza in ambito organizzativo e tecnico-edilizio. Rientrano tra le misure organizzative tutti gli accorgimenti in grado di aumentare la capacità d'agire dei collaboratori, quali corsi di formazione e perfezionamento (ad esempio nello svolgimento di colloqui), la predisposizione di piani di emergenza e di regolamenti interni, o anche la definizione di norme concrete di condotta e precauzionali all'interno di un'azienda. Per quanto riguarda le misure tecnico-edilizie, può trattarsi dell'installazione di un sistema d'allarme, la predisposizione in conformità alle norme di sicurezza di sportelli di accettazione e sale d'attesa o, ad esempio, della creazione di sistemi a zone o di chiusura.

La LAINF, la LL, il CO, la LPers, le leggi cantonali sul personale e le relative disposizioni di attuazione, quali la direttiva CFSL³⁷ 6508, formano la base legale per le misure adottate nel campo della sicurezza operativa, della sicurezza sul lavoro e della tutela della salute e quindi anche per un'adeguata opera di formazione e perfezionamento del personale dello Stato. Il modo concreto di presentarsi degli impiegati influisce sensibilmente sul comportamento di potenziali aggressori in senso sia positivo che negativo. Un'opera mirata di formazione e perfezionamento degli impiegati, ad esempio nei campi della comunicazione, della gestione di conflitti, del modo di presentarsi, del *mental training* e, in base al settore d'impiego, anche dell'autodifesa, può preparare gli impiegati a reagire nel modo giusto in situazioni critiche o addirittura in via preventiva. L'amministrazione pubblica in quanto datore di lavoro è tenuta, nell'ambito dei propri doveri di assistenza, a mettere a disposizione strumenti ragionevoli e idonei a consentire agli impiegati di formarsi e perfezionarsi tenendo conto della loro funzione e della specifica situazione di pericolo. Dal canto loro gli impiegati sono tenuti a collaborare in questo senso³⁸.

In Svizzera non esiste per gli organismi pubblici di servizio un quadro di riferimento per la programmazione e l'esercizio di una gestione strategica del rischio. La scelta delle misure da adottare concretamente in ambito organizzativo e tecnico-edilizio e della loro entità, rimane

³³ Cfr. ad es. § 15 della legge sul personale del Cantone di Argovia o § 32 cpv. 1 della legge sul personale del Cantone di Zurigo.

³⁴ Cfr. ad es. § 30 della legge sulla polizia del Cantone di Basilea Città.

³⁵ Cfr. ad es. art. 13 della legge sulla polizia cantonale di Berna.

³⁶ Art. 77 dell'ordinanza sul personale federale del 3 luglio 2001 (OPers; RS 172.220.111.3)

³⁷ Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro.

³⁸ Questo dovere è sancito, ad esempio, per il personale federale dall'articolo 4 capoversi 3 segg. OPers. Con il Centro di formazione dell'Amministrazione federale (CFAF), gli impiegati hanno a disposizione una vasta gamma di offerte formative, integrata dalle unità amministrative con offerte specifiche per i vari settori.

riservata, in virtù della struttura federativa, alla competenza decisionale di ciascuna unità amministrativa³⁹.

Sulla scorta di una valutazione del rischio o della sicurezza, si stabiliscono i necessari obiettivi di protezione di persone, edifici e strutture a rischio nelle unità amministrative. In base agli obiettivi di protezione così definiti, si individuano misure di sicurezza di natura edilizia, tecnica e organizzativa, di regola individuali per ciascun immobile o settore da proteggere. In quanto obiettivo primario, la sicurezza nei settori interessati dev'essere garantita secondo il principio di proporzionalità, mantenendo la maggiore prossimità al cittadino possibile⁴⁰.

Attualmente nella Svizzera centrale si sta cercando di creare standard edilizi, tecnici e organizzativi uniformi. Tra ottobre 2015 e fine 2016 è stato attuato, con l'affiancamento della Hochschule Luzern, un progetto di cooperazione tra le amministrazioni della Svizzera centrale⁴¹, il cui scopo finale consisteva in un'analisi dell'efficacia e dell'economicità delle misure di sicurezza operativa nelle amministrazioni pubbliche della Svizzera centrale. Nell'ambito di tale progetto è stato riscontrato che la base di partenza delle unità amministrative coinvolte è molto diversificata. Non esiste dunque uno standard uniforme per una gestione dei rischi semplice, sovraordinata e strategicamente valida, che sia orientata ai rischi attuali cui sono esposte trasversalmente direzioni e amministrazioni e che possa essere abbinata a una politica attuale in materia di gestione dei rischi. In particolare è emerso che risultati e costi delle misure di sicurezza non vengono analizzati e documentati sistematicamente. Nell'ambito del progetto di cooperazione si è asodato che esiste un margine di ottimizzazione. Da metà 2017 a fine 2020 una società privata che si occupa di sicurezza specializzata in questa tematica e la Hochschule Luzern elaboreranno, nell'ambito di un progetto conseguente, una guida sulla base degli approcci attuali delle amministrazioni esaminate e delle norme in uso⁴². L'obiettivo consiste nel sostenere i servizi pubblici partecipanti al progetto in veste di amministrazioni pilota, nella programmazione e implementazione della gestione strategica dei rischi con un sistema che poggi su solide basi scientifiche e con un'opera di affiancamento orientata alla pratica. La guida fungerà da strumento con cui «misurare» e comparare, sotto forma di punto della situazione, la propensione strategica al rischio delle amministrazioni coinvolte e da cui ricavare raccomandazioni operative concrete. La medesima guida sarà utilizzata per diverse organizzazioni amministrative, consentendo così in futuro di effettuare comparazioni in ordine all'efficacia e all'economicità delle misure nell'ambito della gestione del rischio⁴³.

In sintesi si deve affermare che l'elaborazione di raccomandazioni generali rientra nella sfera di competenza dei Cantoni. Nella maggior parte di essi manca attualmente una politica dei rischi e l'applicazione di una gestione dei rischi sistematica e integrata che contempli un sistema interno di controllo, un Business Continuity Management⁴⁴ e un sistema di gestione delle crisi. Questa lacuna è stata ravvisata in diverse unità amministrative cantonali e comunali ed è stata già affrontata in modo mirato, per esempio nella Svizzera centrale.

A livello federale è stata definita una politica dei rischi⁴⁵ ed è stato istituzionalizzato un sistema di gestione dei rischi coordinato centralmente⁴⁶. La gestione dei rischi è uno strumento di gestione a livello di Consiglio federale, di dipartimenti, di Cancelleria federale e di unità

³⁹ Dati della polizia cantonale di Berna, consultazione in materia di sicurezza (25 ottobre 2016) e del Cantone di Zugo, servizio specializzato per la sicurezza (13 luglio 2017).

⁴⁰ Analogamente prevede ad esempio l'art. 1 della decisione del 17 aprile 2003 del Gran Consiglio in materia di sicurezza delle autorità cantonali, dell'amministrazione cantonale e dei giudici del Cantone di Zugo.

⁴¹ Cantoni di Zugo, Svitto e Uri, città di Lucerna e Comune di Cham (dati di gennaio 2017).

⁴² Per esempio ISO 310005: questa norma è stata approvata nel luglio 2009 dall'Organizzazione internazionale per la normazione e pubblicata a fine 2009. Si tratta di un impianto normativo sostenuto a livello internazionale che costituisce una direttiva molto vincolante in materia di gestione dei rischi.

⁴³ Dati del Cantone di Zugo, servizio specializzato per la sicurezza del 25 gennaio e 13 luglio 2017.

⁴⁴ Gestione della continuità operativa.

⁴⁵ Politica dei rischi – Basi per il risk management della Confederazione, dicembre 2004; consultabile all'indirizzo: www.efd.admin.ch.

⁴⁶ Manuale per la gestione dei rischi della Confederazione; versione 10 settembre 2015; consultabile in francese all'indirizzo: https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/risiko_versicherungspolitik.html.

amministrative. Genera trasparenza sull'attuale situazione in termini di rischio della Confederazione e delle singole unità organizzative e consentirà di adottare tempestivamente le misure necessarie per prevenire o contenere i rischi. In questo modo si intende anche garantire la sicurezza dei rappresentanti della Confederazione.

3.6.4 Equipaggiamento

Il necessario abbigliamento protettivo e di servizio e l'equipaggiamento sono prescritti dalla legge per ciascuna professione e devono essere messi a disposizione dal datore di lavoro. Abbigliamento ed equipaggiamento idonei servono per proteggere l'integrità fisica, in particolare delle forze di sicurezza. Organi quali la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) e il Centro di competenze per le tecniche di polizia e informatiche (PTI) si adoperano per garantire che l'equipaggiamento della polizia sia sicuro e costituito da articoli adatti.

Non si ravvisano al momento misure di ottimizzazione da adottare in quest'ambito. È però indispensabile una costante opera di verifica e rinnovo dell'abbigliamento protettivo e di servizio nonché dell'equipaggiamento.

3.7 Bodycam

Le bodycam permettono la documentazione filmica e audiovisiva dell'attività di polizia. Servono per la sicurezza personale e dovrebbero costituire uno strumento tattico che contribuisca a documentare le aggressioni violente o verbali nei confronti di agenti di polizia e il loro modo di procedere. Inoltre permettono di ricostruire i fatti a posteriori. In caso di racconti contrastanti possono rappresentare un elemento di prova e contribuire così a fare luce sui fatti, anche in casi in cui vengono espresse critiche e lamentele sull'operato della polizia.

L'impiego di bodycam apre però uno ambito conflittuale tra interessi pubblici in materia di sicurezza e diritti della personalità delle persone filmate. Il possibile pericolo per il diritto all'autodeterminazione informativa deriva soprattutto dalla diffusione delle immagini⁴⁷. Al riguardo è fondamentale la creazione di sufficienti basi legali per l'impiego di tali strumenti.

Finora in Svizzera sono state testate videocamere da casco a Rüslikon nel Cantone di Zurigo e nei Cantoni di Basilea e San Gallo. L'esperimento non è stato soddisfacente a San Gallo e Basilea a causa dell'inutilizzabilità delle immagini. A Rüslikon si è dovuto interrompere il test a causa della mancanza delle necessarie basi legali. A febbraio 2017 è partito presso la polizia della città di Zurigo un esperimento pilota di diversi mesi concernente l'impiego di otto bodycam. La polizia dei trasporti delle FFS ha avviato parallelamente nel marzo 2017 un esperimento pilota simile nell'area di competenza del Zürcher Verkehrs-Verband e nella regione di Ginevra-Losanna. I due progetti pilota sono seguiti e valutati a livello scientifico⁴⁸.

In un documento programmatico di agosto 2015⁴⁹ la Federazione Svizzera Funzionari di Polizia (FSFP) si è detta contraria all'introduzione di bodycam. La FSFP sostiene le proprie sezioni che partecipano ai progetti pilota e, sulla scorta dei relativi risultati, procederà eventualmente a una nuova valutazione⁵⁰.

Attualmente non vi è la necessità di adottare misure in quest'ambito. A tale riguardo, occorre attendere la valutazione dei progetti pilota.

⁴⁷ MARIO MARTINI/DAVID NINK/MICHAEL WENZE, *Bodycams zwischen Bodyguard und Big Brother*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 24/2016, pagg. 1-18.

⁴⁸ Comunicato ai media del Dipartimento per la sicurezza della città di Zurigo del 13 dicembre 2016, *Stadtrat beschliesst Pilotversuch mit Bodycams* (Il consiglio comunale decide di effettuare l'esperimento pilota con bodycam); comunicato ai media delle FFS del 20 marzo 2017, *esperimento pilota della polizia dei trasporti delle FFS: Mehr Schutz für Transportpolizei mit Bodycams* (Maggiore protezione per la polizia dei trasporti con le bodycam).

⁴⁹ Consultabile all'indirizzo: <http://www.vspb.org>.

⁵⁰ Parere della FSFP del 19 luglio 2017.

3.8 Gestione delle minacce

3.8.1 Gestione delle minacce nei Cantoni

L'introduzione di un sistema di gestione delle minacce è di competenza cantonale. Allo scopo di individuare tempestivamente eventuali situazioni di pericolo, attraverso una collaborazione sistematica e interistituzionale tra le varie autorità, e impedirne l'eventuale escalation, dal 2013 nei Cantoni si è iniziato a organizzare un cosiddetto sistema cantonale di gestione delle minacce. Ormai gran parte dei Cantoni ha implementato un sistema di questo tipo o quantomeno provveduto alle attività preparatorie a tal fine⁵¹.

Nel Cantone di Soletta, ad esempio, è presente nella polizia cantonale il servizio «Kantonales Bedrohungsmanagement» (Gestione cantonale delle minacce), composto da due esperti responsabili, i quali hanno a disposizione un *core team* interdisciplinare, del quale fanno parte diversi esperti del Cantone. Sono stati poi designati circa 220 referenti di uffici cantonali e comunali, ospedali, scuole universitarie e consultori per vittime di reati, ai quali sono state impartite, nel quadro di una formazione della durata di tre giorni, le istruzioni necessarie per effettuare una prima valutazione di una situazione di pericolo all'interno del rispettivo ufficio, autorità o istituzione⁵².

Non sono ancora disponibili, a causa del poco tempo trascorso dalla loro introduzione, valutazioni circa l'efficacia dei sistemi di gestione cantonale delle minacce. Al giorno d'oggi sarebbe praticamente impossibile fare a meno di un sistema di questo tipo. Esso rappresenta infatti uno strumento di prevenzione della criminalità e costituisce in particolare un mezzo adeguato cui ricorrere per gestire eventuali casi di querimonia. In tale contesto, la tempestiva cooperazione tra diverse istituzioni e modalità coordinate di azione possono risultare molto efficaci nel prevenire il rischio. Un sistema di gestione cantonale delle minacce non rappresenta però una misura idonea per le forze di polizia che si trovano ad esempio ad affrontare, direttamente e ben oltre l'ordinario livello di rischio professionale, atti di violenza in occasione di manifestazioni sportive o in quartieri in cui si svolge la vita notturna.

3.8.2 Gestione delle minacce da parte della Confederazione

Membri del Parlamento, magistrati e impiegati federali sono esposti regolarmente e in sempre maggior misura a molestie e minacce. Per tale ragione, ad esempio, dal 2010 è stato necessario adottare numerose misure di sicurezza a beneficio di membri della Corte penale federale che conducono processi delicati. La maggiore propensione latente, riscontrabile in Svizzera, a esercitare pressioni e violenza nei confronti delle istituzioni si manifesta anche in minacce nei confronti di persone di tutti i dipartimenti e a tutti i livelli gerarchici.

In forza dell'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997⁵³ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) e dell'articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza del 27 giugno 2001⁵⁴ sui Servizi di sicurezza di competenza federale (OSF), il Servizio federale di sicurezza (SFS) di fedpol, in collaborazione con le autorità cantonali, si occupa della protezione delle autorità federali, in particolare dei membri del Parlamento federale, del Consiglio federale, del Tribunale federale, di altri magistrati e di impiegati della Confederazione particolarmente a rischio⁵⁵. L'SFS valuta il grado di pericolo, predispone misure di sicurezza, ne dispone l'attuazione e le pone in atto, ove impieghi proprio personale in edifici della Confederazione. Se il proprio personale non può fornire protezione in misura sufficiente, l'SFS dà

⁵¹ Gestione della minaccia, in particolare in caso di violenza domestica: rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Feri 13.3441 del 13 giugno 2013.

⁵² INFO PSC, Tema Gestione cantonale delle minacce, febbraio 2015; Handbuch Kantonales Bedrohungsmanagement für Behörden und Institutionen (Manuale sulla gestione cantonale delle minacce per autorità e istituzioni), Polizia Cantone Soletta, 2012.

⁵³ RS 120

⁵⁴ RS 120.72

⁵⁵ Art. 6 cpv. 1 OSF.

mandato al competente comando locale di polizia o a servizi di protezione privati e coordina le misure di protezione nel caso debbano essere incaricati più servizi⁵⁶. Esternamente agli edifici della Confederazione, l'SFS collabora con i competenti comandi di polizia oppure incarica servizi di protezione privati. Se devono essere incaricati più servizi, l'SFS coordina le misure di protezione e fa in modo che l'attuazione di tali misure sia conforme al mandato conferito⁵⁷.

Le aspettative che i membri del Parlamento, i magistrati e gli impiegati federali potenzialmente o effettivamente minacciati nutrono circa le misure di prevenzione e protezione, sono considerevolmente aumentate. Ad esempio si richiedono all'SFS sempre più consulenze destinate alle vittime così come supporti preventivi o informazioni. Per i dati necessari a tale riguardo, l'SFS intende introdurre un nuovo sistema di informazione e documentazione. In virtù dei nuovi articoli 23a–23c LMSI, che sono entrati in vigore il 1° settembre 2017 insieme alla nuova legge federale sulle attività informative (LAIⁿ)⁵⁸, l'SFS cura una banca dati delle persone pericolose e in pericolo (SIBEDRO). Un'ulteriore misura in tema di gestione delle minacce è il contatto diretto con il soggetto pericoloso⁵⁹. Con la LAIn è stata creata nella LMSI la pertinente base legale⁶⁰.

4 Excursus: approfondimenti in considerazione della questione concernente una «Migliore tutela giuridica per le forze d'intervento in caso di uso di armi da fuoco» (postulato Guhl 16.3831)

4.1 Regolamentazione dell'uso di armi da fuoco nelle leggi cantonali di polizia

Ai Cantoni è riconosciuta sul rispettivo territorio la sovranità in materia di polizia e la relativa competenza legislativa in adempimento al mandato generale concernente la prevenzione delle minacce. Le moderne leggi cantonali di polizia definiscono misure tipiche di cui la polizia può avvalersi per prevenire i pericoli. Al medesimo livello di legge formale occorre disciplinare i mezzi coercitivi che la polizia può utilizzare se necessario per garantire l'applicazione delle norme. Nel modello di regolamento di servizio denominato «Muster-Dienstanweisung über den Gebrauch der Schusswaffe durch die Polizei von 1976», la CCPCS ha definito una possibile forma di disciplinamento dell'uso delle armi di servizio⁶¹.

⁵⁶ Art. 6 cpv. 2 OSF

⁵⁷ Art. 6 cpv. 3 OSF

⁵⁸ RS 121

⁵⁹ Presa di contatto della polizia con una persona che rappresenta una potenziale minaccia allo scopo di prevenire reati e pericoli nonché di acquisire informazioni e fungere da interlocutore.

⁶⁰ Art. 23 cpv. 3^{bis} LMSI

⁶¹ L'art. 2 del modello di regolamento di servizio prevede che quando altri mezzi disponibili non bastano, gli organi di polizia devono far uso dell'arma da fuoco, in modo adeguato alle circostanze, se:

1. sono minacciati da un'aggressione pericolosa imminente o sono aggrediti pericolosamente,
2. altre persone sono minacciate da un'aggressione pericolosa imminente o sono aggredite pericolosamente,
3. i compiti di servizio non possono essere eseguiti in altro modo se non mediante l'uso delle armi, segnatamente:
 - a) quando persone che hanno commesso un crimine o un delitto grave oppure ne sono fortemente sospettate, cercano di sottrarsi all'arresto o a un arresto già eseguito mediante la fuga,
 - b) quando gli organi di polizia, sulla base di informazioni ricevute o di accertamenti personali, possono o devono concludere che persone rappresentano, per altri, un pericolo imminente per la vita e l'integrità personale e che esse cercano di sottrarsi all'arresto o a un arresto già eseguito mediante la fuga,
 - c) per liberare ostaggi,
 - d) per impedire un crimine o un delitto grave imminente a installazioni che servono alla collettività o che rappresentano un pericolo particolare per la collettività a causa della loro vulnerabilità.

Il colpo fatale mirato, definito anche colpo estremo di salvataggio, è quello mortale sparato dalla polizia per salvare o liberare altre persone da un imminente pericolo per la loro vita. L'opportunità di usare armi da fuoco nell'attività quotidiana di polizia è valutata e decisa personalmente da ciascun agente. Di regola per il colpo estremo di salvataggio vengono impiegate forze d'intervento specializzate, le quali, su ordine, sparano in modo mirato a una persona. Di regola il tiratore in questione, nei casi in cui sia disposto l'uso di armi da fuoco, non è in grado di valutare compiutamente le condizioni giuridiche né di formulare un avvertimento. La valutazione, l'avvertimento e la regolamentazione dell'impiego di armi da fuoco (ovvero l'effetto che si intende ottenere) rientrano nella sfera di competenza dei responsabili dell'intervento. Esempi tipici di situazioni di questo tipo sono le prese d'ostaggi, gli attacchi di folli omicidi e gli attentati terroristici. Di regola il colpo estremo di salvataggio viene perciò sparato da unità speciali impiegate appositamente in queste situazioni, come granatieri o tiratori scelti. In caso di ricorso allo sparo fatale mirato occorre sempre tenere conto delle specifiche circostanze concrete. Si deve verificare se l'uso delle armi da fuoco con esito fatale è proporzionato all'evento e al motivo dell'atto ufficiale. Inoltre si deve tenere conto anche di tutte le circostanze accessorie, quali la pianificazione dell'intervento, la sua organizzazione e sorveglianza⁶². Finora è stata sottoposta a verifica giudiziaria solamente la disposizione e lo sparo di un colpo fatale mirato da parte della polizia.

Attraverso un sondaggio tra i corpi di polizia cantonali e comunali⁶³ sono state raccolte diverse informazioni sulle norme rispettivamente applicate in materia di impiego delle armi di servizio, da cui è emerso che tali norme continuano a orientarsi in ampia misura al modello di regolamento di servizio sull'uso delle armi da fuoco del 1976.

Secondo tale sondaggio, le disposizioni riguardanti l'uso delle armi di servizio sono ritenute fondamentalmente sufficienti. Coprirebbero tutti i possibili casi d'impiego, anche quelli in cui il grado di pericolo è accresciuto a seguito del maggiore rischio terroristico⁶⁴.

In parte si sostiene⁶⁵ che formule quali «crimine o delitto grave» e «forte sospetto» risultano fondamentalmente chiare e comprensibili nella teoria. Però, in caso di emergenza reale e in particolare di successivo provvedimento penale, gli agenti di polizia lamentano una certa insicurezza in relazione al modo in cui i concetti giuridici espressi dalla norma verrebbero effettivamente interpretati nel caso concreto⁶⁶.

Diversi corpi di polizia⁶⁷ non disciplinano lo sparo fatale mirato facendo specifico riferimento al fatto che non vi sarebbe alcuna giustificazione a un eventuale ordine preventivo di fare fuoco. Anche in tali casi l'arma da fuoco dovrebbe essere impiegata esclusivamente per legittima difesa o in aiuto alla legittima difesa e in determinate circostanze per evitare fughe. Per i corpi di polizia⁶⁸ che dispongono di norme che disciplinano il colpo fatale mirato, la competenza di disporre tale colpo è in capo al comandante, al suo sostituto o all'ufficiale di picchetto. In relazione allo sparo fatale mirato da parte della polizia si è fatto inoltre riferimento a convenzioni intercantonali che disciplinano l'impiego di tiratori scelti.

In caso di impiego di armi da fuoco, nei corpi di polizia si apre un'inchiesta penale nei confronti del tiratore e, in caso di colpo fatale mirato, anche di chi l'ha ordinato. Eventualmente si svolge anche un'indagine amministrativa al fine di verificare se con l'uso dell'arma da fuoco siano stati disattesi obblighi di servizio. In tal caso gli agenti di polizia che hanno dovuto sparare con l'arma di servizio sono assistiti legalmente nel procedimento penale a spese del

⁶² GIGER GIANNI, *Legitimation staatlicher Tötung durch den finalen Rettungsschuss, Rechtslage und Erkenntnisstand zum gezielten polizeilichen Todesschuss in der Schweiz unter Berücksichtigung rechtsvergleichender Aspekte und europäischer Standards*, Zurigo 2013.

⁶³ Non sono rappresentati in quest'organismo di «giuristi in materia di polizia» i Cantoni AI, AR, GL, GR, JU, NW e VS. Inoltre non hanno risposto i Cantoni GE, AG e BS.

⁶⁴ BE, BL, FR, LU, OW, SH, SG, TG, TI, UR, ZH (città, Cantone), ZG.

⁶⁵ OW, SG, SZ, TI, UR, ZG.

⁶⁶ Nella prassi la giurisprudenza non è sempre chiara. In particolare si è fatto riferimento alla sentenza STK 2014 42-44 del Tribunale cantonale di Svitto del 20 gennaio 2015 su un caso di uso di arma da fuoco in data 12 settembre 2012, con cui un agente di polizia del Cantone di Svitto è stato condannato per omicidio colposo.

⁶⁷ LU, OW, SO, TG, TI, UR, VD, ZH.

⁶⁸ BL, LU, OW, SG, SH, ZG, ZH (città).

Cantone⁶⁹.

Diversi corpi di polizia⁷⁰ ritengono che non sia necessario formulare ulteriori raccomandazioni circa gli standard di istruzione e formazione. Sottolineano infatti come l'uso dell'arma di servizio sia già oggetto di insegnamento nella formazione di base delle singole scuole di polizia e nei successivi addestramenti operativi svolti periodicamente dai singoli corpi di polizia e come durante questi corsi venga dato sufficiente spazio agli aspetti sia legali sia tecnico-tattici.

Diversi corpi di polizia⁷¹ ritengono concordemente che gli eventuali standard di istruzione e formazione dovrebbero essere stabiliti dall'Istituto svizzero di polizia.

Svariati corpi di polizia⁷² lamentano che la questione del porto d'armi per scopi di servizio non sia regolamentata in modo chiaro.

In sintesi, secondo quanto dichiarato dai vari corpi di polizia, sarebbe opportuno adeguare le leggi cantonali di polizia descrivendo con maggiore precisione l'uso delle armi di servizio. Rimane però da vedere se tale obiettivo è raggiungibile, dovendo disciplinare diverse fattispecie e condizioni. È lasciato alla discrezione della CCPCS verificare se il testo del modello di regolamento di servizio sull'uso delle armi da fuoco da parte della polizia del 1976 possa essere formulato in modo più semplice e comprensibile. In caso affermativo, in una fase successiva sarà necessario procedere nei singoli Cantoni a una revisione delle pertinenti norme della legge in materia di polizia.

4.2 Regolamentazione dell'uso di armi da fuoco nelle leggi federali

A livello di Confederazione è fondamentale la LCoe⁷³ a regolamentare l'applicazione della coercizione di polizia e di misure di polizia. In casi di legittima difesa o in stato di necessità si applicano le norme del CP⁷⁴. La LCoe si applica alle autorità cantonali nell'ambito della legislazione sugli stranieri e sull'asilo e a tutte le autorità cantonali che, in cooperazione con le autorità penali della Confederazione, svolgono funzioni di polizia nell'ambito della giurisdizione federale. A livello federale leggi speciali designano le autorità autorizzate a fare uso del potere coercitivo di polizia e di misure di polizia.

Una siffatta base legale per l'impiego dell'arma di servizio in casi di legittima difesa, in stato di necessità e quale estrema ratio per adempiere il proprio mandato è ravvisabile nell'articolo 106 della legge del 18 marzo 2005⁷⁵ sulle dogane (LD). Ai sensi di tale norma, il Corpo delle guardie di confine può usare armi ed è l'unico organismo all'interno dell'Amministrazione federale delle dogane a essere dotato di armi da fuoco. L'ordinanza del 1° novembre 2006⁷⁶ sulle dogane (OD) permette di usare armi anche al personale della Sezione anti-frode doganale delle direzioni di circondario, al personale impiegato nel traffico turistico e al personale delle squadre mobili per controlli nel territorio doganale o a domicilio⁷⁷.

Nel Dipartimento della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) diverse categorie di persone sono dotate di armi da fuoco per lo svolgimento della loro attività, che possono usare in casi di legittima difesa o in stato di necessità e quale ultimo mezzo per adempiere una missione di protezione o di sorveglianza, sempre che i beni giuridici da pro-

⁶⁹ Ne hanno parlato espressamente, senza che venisse loro chiesto: BE, FR, SH, SO, TI, ZH.

⁷⁰ BE, BL, NE, SO, TG, TI.

⁷¹ OW, SH, ZG, ZH.

⁷² OW, SG, SZ, TG.

⁷³ Cfr. art. 7 e 11 LCoe.

⁷⁴ Cfr. art. 4 LCoe.

⁷⁵ RS **631.0**

⁷⁶ RS **631.01**

⁷⁷ Art. 228 OD

teggere lo giustificichino. Tale regola riguarda la truppa in servizio di istruzione e nello svolgimento di funzioni di polizia⁷⁸. Il personale militare che esegue i mandati di trasporto come conducente di veicoli di rappresentanza e di veicoli con protezione speciale, può utilizzare l'arma di servizio portata con sé esclusivamente per legittima difesa o aiuto in caso di legittima difesa altrui⁷⁹. Anche determinati collaboratori del SIC possono essere muniti di armi da fuoco, potendole utilizzare in caso di legittima difesa e in stato di necessità⁸⁰. La LAIn limita la cerchia di persone autorizzate ai collaboratori che per la loro funzione e i loro compiti sono esposti a pericoli particolari⁸¹.

Possono essere dotati di armi da fuoco anche i membri del corpo di guardia degli impianti nucleari⁸², che possono utilizzarle se rischiano direttamente di essere aggredite in modo pericoloso, o vengono effettivamente aggredite in modo pericoloso oppure se vengono messi in pericolo dispositivi il cui danneggiamento o mancato funzionamento compromette seriamente la sicurezza dell'impianto nucleare.

L'articolo 22 capoverso 4 LMSI autorizza il personale del Servizio federale di sicurezza di fedpol incaricato della protezione delle persone, delle autorità e degli edifici ad applicare la coercizione di polizia e misure di polizia e dichiara applicabile la LCoe.

Anche il personale che fedpol impiega a bordo degli aeromobili per la salvaguardia della sicurezza può applicare la coercizione di polizia e misure di polizia se il suo mandato lo richiede e per quanto i beni giuridici da proteggere lo giustificichino (art. 21 cpv. 1^{bis} della legge federale del 21 dicembre 1948⁸³ sulla navigazione aerea).

Nessuno dei servizi che applicano la coercizione di polizia o misure di polizia in applicazione della LCoe ha lamentato il fatto che le disposizioni della LCoe comportassero difficoltà in sede di applicazione. Non si è a conoscenza di critiche espresse al riguardo nemmeno dagli altri servizi dotati di armi da fuoco. Negli esiti, dunque, non è urgente procedere all'adeguamento delle disposizioni di cui all'articolo 14 e seguenti CP e all'articolo 11 e seguenti LCoe.

4.3 Impiego delle armi da fuoco da parte della polizia in Svizzera

Dal 2010 il Centro di competenze per le tecniche di polizia e informatiche fa rilevare sistematicamente dal suo Servizio tecniche di polizia (PT) i colpi sparati da agenti di polizia nell'esercizio della loro attività. Al riguardo occorre però precisare che non si tratta soltanto di spari rivolti a persone. In questa statistica rientrano infatti anche i colpi sparati ad animali o cose, ad esempio automobili, per prevenire un pericolo. Dal 2010 le cifre si sono praticamente dimezzate, soprattutto a seguito del fatto che gli agenti di polizia sono stati dotati di nuovi strumenti, ad esempio spray di difesa, bastoni multiuso e dispositivi inabilitanti (ad es. taser⁸⁴). Anche la formazione sia teorica che pratica è stata migliorata.

⁷⁸ Art. 92 della legge militare del 3 febbraio 1995; RS **510.10**

⁷⁹ Art. 15a cpv. 2 dell'ordinanza del 23 febbraio 2005 concernente i veicoli della Confederazione e i loro conducenti; RS **514.31**

⁸⁰ Art. 5a LMSI

⁸¹ Art. 8 LAIn

⁸² Art. 23 cpv. 1 della legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (RS **732.1**); art. 8 dell'ordinanza del 9 giugno 2006 concernente i corpi di guardia degli impianti nucleari (RS **732.143.2**).

⁸³ RS **748.0**

⁸⁴ I taser sono stati impiegati dal 2010 con la frequenza di seguito riportata: 2010: 15x; 2011: 18x; 2012: 23x; 2013: 26x; 2014: 36x; 2015: 29x.



5 Conclusioni

Il Consiglio federale condanna qualsiasi forma di violenza e naturalmente in particolare gli atti rivolti contro impiegati dello Stato. In quanto datori di lavoro, Confederazione, Cantoni e Comuni sono tenuti a ridurre al minimo il rischio professionale degli impiegati dello Stato. È altresì compito dell'ente pubblico fornire sostegno agli impiegati dello Stato vittime di violenza e minacce.

La percezione di una maggiore propensione alla violenza e di un minore rispetto verso le persone e le istituzioni che rappresentano il potere pubblico dello Stato va considerata nel contesto di una generale trasformazione della società. Questo cambiamento culturale non può essere ricondotto a una sola causa e quindi tantomeno può essere affrontato con soluzioni su misura. Occorre inoltre specificare che un rapporto in adempimento a un postulato non rappresenta la sede adatta per effettuare un'analisi approfondita dei motivi che conducono alla violenza nei confronti degli impiegati dello Stato.

Il Consiglio federale fa inoltre riferimento al dilemma essenziale in cui si trova. Infatti, se da un lato, è consapevole delle sue responsabilità e si adopera in ogni modo per prevenire la violenza nei confronti di impiegati dello Stato, dall'altro deve constatare che la ripartizione delle competenze secondo il modello federalista pone dei chiari limiti alle possibilità di intervento da parte della Confederazione. Il Consiglio federale ha per ora esaurito le proprie possibilità di azione con i due progetti legislativi in corso «Modifica della disciplina delle sanzioni» e «Armonizzazione delle norme penali».

Il Consiglio federale propone in sintesi di intervenire nei seguenti ambiti:

Prevenzione della violenza quale misura di politica sociale: il Consiglio federale ritiene essenziale che il principio del rispetto reciproco sia trasmesso nell'ambiente familiare e scolastico, ma anche mediante un'attività mirata di pubbliche relazioni. Persone e istituzioni cui l'opinione pubblica riconosce il ruolo di *opinion maker* dovrebbero influire con decisione e dichiararsi contrarie alla violenza nei confronti di impiegati dello Stato e in particolare delle forze di sicurezza. Il Consiglio federale promuove il contatto della Confederazione con servizi quali la Prevenzione Svizzera della Criminalità (PSC), la Federazione Svizzera Funzionari di Polizia (FSFP) e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) allo scopo di dare avvio a un dibattito concernente misure di sensibilizzazione efficaci.

Dati statistici e analisi scientifiche: il fenomeno della violenza verso impiegati dello Stato è

riconosciuto e non viene negato dal Consiglio federale. I dati disponibili non consentono tuttavia di trarre conclusioni sufficientemente fondate sulla portata in Svizzera della violenza nei confronti di impiegati dello Stato di ogni categoria professionale. Non esistono studi o analisi scientifiche su questa tematica che possano fare luce sulla situazione attuale a livello nazionale. La Confederazione a sua volta non dispone della competenza per disporre un rilevamento quanto più possibile completo e uniforme a livello cantonale e comunale sulla violenza verso impiegati dello Stato. Se i Cantoni dovessero avere bisogno di rilevamenti dettagliati dell'Ufficio federale di statistica (UST), sono liberi di sottoporre tale loro richiesta all'UST. È però opportuno stabilire se in tal caso il rapporto costi/benefici, essendo noti i limiti della statistica, sia proporzionato.

Misure organizzative e tecnico-edilizie: il Consiglio federale ritiene opportuna la creazione di quadri di riferimento per una gestione strategica del rischio da parte degli organismi pubblici di servizio. Accoglie con favore l'iniziativa già ideata al riguardo nella Svizzera centrale e propone che anche altri servizi amministrativi sondino l'eventualità di introdurre un quadro di riferimento.

Infine il Consiglio federale formula, in ordine alle osservazioni in considerazione del postulato Guhl 16.3831 «Migliore tutela giuridica per le forze d'intervento in caso di uso di armi da fuoco», le seguenti conclusioni:

Regolamentazione dell'uso di armi da fuoco nelle leggi cantonali di polizia: non compete alla Confederazione disciplinare quest'ambito. È lasciato alla discrezione della CCPCS verificare se la disposizione sull'uso dell'arma di servizio possa essere formulata in modo più uniforme e comprensibile, soprattutto in considerazione della sempre più fattiva collaborazione intercantonale, al fine di migliorare l'interoperabilità delle forze speciali d'intervento in particolare per quanto concerne l'ordine di sparare («colpo estremo di salvataggio») in situazioni speciali che richiedono l'intervento della polizia.

Regolamentazione dell'uso di armi da fuoco nelle leggi federali: al momento non si rivela necessario procedere a una modifica delle disposizioni di cui all'articolo 14 e seguenti CP e dell'articolo 11 e seguenti LCoe.

Elenco delle abbreviazioni

BSK	Basler Kommentar
CC	Codice civile (RS 210)
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CFAF	Centro di formazione dell'amministrazione federale
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
CPS	Conferenza dei procuratori della Svizzera
FSFP	Federazione Svizzera Funzionari di Polizia
ISO	International Organization for Standardization
KBM	Sistema di gestione cantonale delle minacce
LAI n	Legge federale sulle attività informative
LAINF	Legge sull'assicurazione contro gli infortuni
LCoe	Legge sulla coercizione
LICC	Legge d'introduzione al Codice civile svizzero
LL	Legge sul lavoro
LMSI	Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna
LPers	Legge sul personale federale
LResp	Legge sulla responsabilità
OPers	Ordinanza sul personale federale
OSF	Ordinanza sui servizi di sicurezza di competenza federale
POS	Sistema di localizzazione delle persone
PSC	Prevenzione Svizzera della Criminalità
PT	Servizio tecniche di polizia
PTI	Centro di competenze per le tecniche di polizia e informatiche
RS	Raccolta sistematica del diritto federale / Codice civile svizzero
SCP	Statistica criminale di polizia
SFS	Servizio federale di sicurezza
SIBEDRO	Banca dati delle persone pericolose e in pericolo

CPC Codice di procedura civile

ZV Federazione centrale degli impiegati del settore pubblico Svizzera