

09.473

**Iniziativa parlamentare**  
**Legge federale sugli organi di sicurezza delle imprese**  
**di trasporto pubblico (LFSI)**

**Rapporto della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni**  
**del Consiglio nazionale**

del 3 novembre 2009

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di legge federale sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico (LFSI) che trasmettiamo nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

3 novembre 2009

In nome della Commissione:

Il presidente, Andrea Hämmerle

---

## Compendio

*La legge sulla polizia delle strade ferrate del 1878 non offre più un livello di sicurezza adeguato ai nostri tempi.*

*Nella votazione finale del 20 marzo 2009 il Consiglio nazionale ha respinto un disegno di legge del Consiglio federale in materia di sicurezza dei trasporti. Nell'ambito di un'iniziativa parlamentare la Commissione ha ora adeguato alcuni punti del disegno allora respinto elaborando il presente progetto.*

*Il progetto si prefigge di adeguare la legislazione alle esigenze attuali per meglio garantire la sicurezza dei viaggiatori, degli impiegati e dell'esercizio ferroviario. I futuri organi di sicurezza avranno la facoltà di operare nell'insieme dei mezzi di trasporto pubblico, quindi anche nelle imprese di autobus, di navigazione e di trasporto a fune. Inoltre, con l'autorizzazione della Confederazione il servizio di sicurezza può essere delegato a un'organizzazione privata svizzera; questa possibilità non è data invece per la polizia dei trasporti. Il progetto non modifica i compiti di cui sono incaricate le polizie cantonali e comunali anche se ne rafforzerà la collaborazione con gli organi di sicurezza.*

*Le modalità della formazione, dell'equipaggiamento e dell'armamento saranno stabilite con un'ordinanza del Consiglio federale.*

# Rapporto

## 1

### Situazione iniziale

La presente iniziativa parlamentare scaturisce da un processo che ha preso inizio con la Riforma delle ferrovie 1. Allora tutti gli interessati avevano fatto notare che la Riforma delle ferrovie andava concepita come un processo da completare in più tappe, con la conseguenza che alcune importanti questioni non sono state affrontate, per esempio quella concernente il nuovo ordinamento della polizia delle ferrovie. Alcuni interventi parlamentari avevano però chiesto al Consiglio federale di presentare un ulteriore pacchetto di riforma. L'Esecutivo ha soddisfatto queste richieste sottoponendo alle Camere federali il messaggio del 23 febbraio 2005<sup>1</sup> concernente la Riforma delle ferrovie 2. Non avendo acconsentito alla proposta del Consiglio federale di suddividere la rete ferroviaria in rete di base e rete complementare, il Parlamento ha rinviato il progetto al Governo incaricandolo di dividere il progetto in diversi pacchetti da presentargli separatamente. Il messaggio aggiuntivo del 9 marzo 2007<sup>2</sup> concernente la riforma delle ferrovie 2 (Revisione della disciplina sui trasporti pubblici) contiene il disegno di una legge federale in materia di servizi di sicurezza delle imprese di trasporto. Nel dibattito parlamentare sono poi stati modificati singoli punti di questo disegno di legge. Fino all'ultimo non è tuttavia stato possibile conciliare le aspettative contraddittorie dei diversi raggruppamenti di interessi politici. Il 20 marzo 2009, nella votazione finale sui disegni di legge proposti con il messaggio aggiuntivo concernente la riforma delle ferrovie 2, il Consiglio nazionale ha pertanto rifiutato di approvare il disegno di legge federale sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporti pubblici (LOST).

L'insieme delle forze politiche è tuttavia consapevole della grave necessità e dell'urgenza di un intervento legislativo in materia di sicurezza dei trasporti pubblici. La scrivente Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-CN) si è pertanto immediatamente messa all'opera per realizzare un compromesso politico che consenta di riprendere quanto prima i lavori. Già il 18 maggio 2009 ha accettato all'unanimità un'iniziativa commissionale che le confida l'elaborazione della legge. Il 18 giugno 2009, la corrispondente commissione del Consiglio degli Stati ha pure approvato all'unanimità questo modo di procedere. La CTT-CN ha poi istituito una sottocommissione (*Max Binder*, *Evi Allemann*, *Tarzisius Caviezel*, *Norbert Hochreutener*, *Christoph von Rotz*) che, avvalendosi del concorso dell'amministrazione, nel corso di tre sedute ha elaborato un progetto di atto normativo e di rapporto. Riunita in seduta plenaria il 3 novembre 2009, la commissione ha deciso con 21 voti contro 2 di sottoporre il progetto al proprio consiglio trasmettendolo nel contempo al Consiglio federale per parere. Il progetto della commissione prevede la possibilità di scorporare soltanto il servizio di sicurezza. Esso delega al Consiglio federale il compito di adottare la regolamentazione sulla formazione e sul perfezionamento, sull'equipaggiamento e sull'armamento. Inoltre, il progetto permette alla polizia dei trasporti di eseguire arresti provvisori anche nel caso di contravvenzioni e disciplina la collaborazione con le forze di polizia.

<sup>1</sup> FF 2005 2183

<sup>2</sup> FF 2007 2457 segg.

## **2 Scopi del progetto**

Il presente progetto di politica dei trasporti intende principalmente garantire l'attrattiva e l'efficienza del sistema del trasporto pubblico. Per utenti e passeggeri la sicurezza dei trasporti è importante. Pertanto la proposta del presente progetto di consolidare la provata collaborazione delle autorità di polizia cantonali con la polizia dei trasporti e il servizio di sicurezza vuole contribuire ad aumentare l'attrattiva del trasporto pubblico.

## **3 Organi di sicurezza (servizio di sicurezza e polizia dei trasporti)**

La polizia ferroviaria deve poggiare su un fondamento giuridico adeguato ai nostri tempi. Ai suoi compiti va aggiunta la protezione dei viaggiatori (oltre alla protezione dell'esercizio regolare) e il campo d'applicazione va esteso all'insieme del trasporto pubblico. Il presente progetto prevede la distinzione tra due generi di organi di sicurezza: il servizio di sicurezza e la polizia dei trasporti. La polizia dei trasporti si distingue dal servizio di sicurezza perché dispone di competenze più estese e svolge un numero leggermente maggiore di compiti. Il suo personale presta inoltre giuramento e in linea di massima deve portare l'uniforme in servizio.

Il trasporto pubblico è reso più attrattivo dal miglioramento della sicurezza dei viaggiatori. Gli organi di sicurezza svolgono anche un altro compito importante riducendo il potenziale generale di rischio che risulta per i viaggiatori e i terzi dall'esercizio ferroviario.

### **3.1 Polizia ferroviaria e legge sulla polizia delle strade ferrate**

La vigente legge federale del 18 febbraio 1878<sup>3</sup> sulla polizia delle strade ferrate (in appresso: legge sulla polizia delle strade ferrate) autorizza le ferrovie a istituire un servizio di polizia ferroviaria e annovera anche vari reati relativi all'esercizio ferroviario. Anche se possono denunciare questi reati, le imprese ferroviarie non possono pronunciare sanzioni penali poiché non sono autorità di perseguimento penale. Facendo parte dell'amministrazione delle ferrovie, la polizia ferroviaria si occupa anzitutto di garantire la sicurezza dell'esercizio e dei viaggiatori, ma può anche esercitare una funzione dissuasiva (derivante con la comminatoria delle relative pene), adottare misure urgenti e redigere rapporti di polizia all'indirizzo delle autorità cantonali autorizzate ad aprire un'inchiesta penale. Rimane intatta la sovranità dei Cantoni in materia di procedura penale sancita dalla Costituzione federale.

<sup>3</sup> RS 742.147.1

### **3.2 Attuale svolgimento dei compiti di polizia ferroviaria**

A differenza di altri Paesi, in Svizzera la polizia ferroviaria non è stata trasformata in un corpo speciale di polizia. In base alla legge sulla polizia delle strade ferrate (art. 12 cpv. 1) le ferrovie designano i funzionari o gli impiegati autorizzati ad esercitare la funzione di agenti di polizia ferroviaria. I Cantoni fanno loro prestare giuramento come alle proprie forze di polizia. Questi agenti sono parificati ai poliziotti cantonali o comunali dal profilo del loro carattere ufficiale (art. 12 cpv. 2). La polizia cantonale esercita comunque in esclusiva le funzioni di polizia specifiche (art. 12 cpv. 3).

Questa regolamentazione ha indotto un'ampia cooperazione fra i due organi di polizia che non ha denotato lacune sostanziali per più di un secolo. La polizia ferroviaria non è mai stata considerata né come un corpo di polizia speciale né come un organo ausiliario delle autorità di polizia locali.

Il compito di garantire l'ordine pubblico, la tranquillità e l'attività di prevenzione e di repressione dei reati previsti dal diritto ordinario (crimini e delitti) spetta agli organi di polizia cantonali e comunali, anche sulle aree ferroviarie. In questi casi la polizia ferroviaria può eventualmente intervenire prima dell'arrivo della polizia civile adottando misure preventive o fermando le persone sospette per poi consegnarle alle autorità di polizia competenti; può verificare i dati personali e redigere un rapporto. Nella pratica la collaborazione con gli organi di polizia ferroviaria si è dimostrata preziosa, in particolare quando servono conoscenze tecniche e locali. A volte, invece, la polizia civile interviene in aiuto di quella ferroviaria, ad esempio quando occorre fermare gli autori di atti di vandalismo o di violenza nell'ambito di infrazioni alle disposizioni ferroviarie.

### **3.3 Minacce per la sicurezza nei trasporti pubblici**

Negli ultimi anni gli atti di violenza in genere come pure i delitti attinenti al mondo della droga sono aumentati anche nell'ambito dei trasporti pubblici. Nei momenti di minor frequenza la gente cerca sempre più di evitare i trasporti pubblici e i viaggiatori considerano insoddisfacente il livello di sicurezza delle stazioni ferroviarie e dei treni. Inoltre sono in aumento le aggressioni contro il personale e i casi di danneggiamento e di vandalismo che comportano ingenti spese di ripristino. Per i trasporti pubblici i problemi di sicurezza personale sono quindi anche una notevole fonte di spese.

Le minacce contro i passeggeri sono dovute a motivi oggettivi ma anche soggettivi. Si possono infatti distinguere due problematiche principali: le vere e proprie attività criminali che minacciano la vita, la salute o i beni dei viaggiatori, come nel caso delle violenze fisiche e dei furti, e i disturbi arrecati da un ampio spettro di fenomeni come gli imbrattamenti, le insolenze, il consumo di droghe ecc. che infastidiscono i passeggeri.

Le imprese di trasporto devono sforzarsi soprattutto di garantire la sicurezza e il benessere dei viaggiatori e dei clienti potenziali. Alcune inchieste mostrano che molte persone hanno paura di servirsi dei trasporti pubblici. Si tratta di un fenomeno che ha assunto proporzioni preoccupanti. Inoltre anche il personale delle imprese di trasporto si sente sempre più spesso minacciato: l'incremento delle aggressioni è

attestato dai dati relativi alle lesioni subite dal personale e alle assenze dal posto di lavoro che vi sono riconducibili.

Talune imprese non riescono più a tenere sotto controllo questa evoluzione con il sistema tradizionale (doppia funzione del personale attivo nel servizio di controllo e di sicurezza). Alcune hanno già reagito costituendo o commissionando un organo di sicurezza supplementare (BSU, MOB, RBS, FFS, SOB, SZU, TRN, Turbo, VBZ, ZVB). Le misure di sicurezza necessarie variano a seconda dei mezzi di trasporto, delle tratte e dell'ora considerati. In alcuni treni è necessario intervenire con un vero e proprio servizio di sicurezza, mentre in altri mezzi di trasporto vengono richiesti soprattutto maggiori controlli per limitare il disturbo arrecato ai passeggeri e gli atti di vandalismo perpetrati ai danni dei veicoli e degli impianti. Non è stato comunque possibile accertare una correlazione diretta fra la riduzione della sorveglianza sui convogli e l'incremento della criminalità.

Il pubblico tende per contro a mettere in correlazione queste nuove modalità di gestione con la problematica relativa alla sicurezza e i media commentano di conseguenza. Per questo motivo si può constatare una certa tendenza a sopravvalutare sia i rischi in cui si può incorrere viaggiando sui mezzi pubblici sia gli influssi delle nuove modalità di gestione. Nel complesso, la sicurezza nei trasporti pubblici è divenuta un tema di rilevanza politica.

### **3.4 Il cammino verso una nuova soluzione**

La revisione della legge del 1878 sulla polizia delle strade ferrate venne già chiesta dal postulato Vetsch inoltrato nel 1964. Un primo progetto di revisione del diritto sulla polizia ferroviaria venne presentato al Parlamento nell'ambito della revisione delle indennità concesse alle imprese di trasporto concessionarie per le prestazioni a favore dell'economia generale proposta dal Consiglio federale nel messaggio del 18 novembre 1987 (FF 1988 I 1024), in seguito ritirato soprattutto per problemi relativi alla nuova regolamentazione delle indennità.

Il problema della sicurezza sui treni è stato riconosciuto alla fine del 1991 dalla Commissione intercantonale della circolazione stradale – organo della Conferenza intercantonale dei direttori di giustizia e polizia – che ha costituito un gruppo di lavoro apposito. Il gruppo ha potuto accertare che la problematica relativa alla sicurezza sui treni necessita di interventi differenziati a livello regionale. Alla fine del 1993 la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia ha trasmesso il rapporto elaborato in questo ambito al capo del DFTCE (oggi: DATEC) con richiesta di approfondire la questione.

Nel 1998 è stato posto in consultazione un progetto rielaborato. Le altre priorità della Riforma delle ferrovie 1 hanno nuovamente posticipato la trattazione di questo tema, tanto che è poi stato inserito nella Riforma delle ferrovie 2 (cfr. n. 1).

Il 1° agosto 2001 la polizia ferroviaria delle FFS è stata trasferita a una filiale, la Securitrans SA, alla quale la Securitas SA partecipa con il 49 per cento del capitale azionario, mentre il capitale rimanente è nelle mani delle FFS. L'obiettivo di questa impresa comune è di sfruttare l'esperienza e le conoscenze della Securitas in materia di sicurezza, soprattutto riguardo alla formazione e al perfezionamento del personale. Secondo quanto comunicato dalle FFS, dal 1° gennaio 2010 la polizia ferroviaria dovrebbe passare dalla Securitrans SA a una nuova società, la «FFS Polizia dei

trasporti Svizzera», ed essere direttamente subordinata alla direzione delle FFS. Il 90 per cento del capitale della nuova società anonima dovrebbe essere in mano alle FFS e il 10 per cento alla Securitas. È previsto che la Securitrans SA continui a occuparsi della protezione degli oggetti e della sicurezza dei cantieri. L'Ufficio federale di giustizia ha sostanzialmente considerato accettabile questa soluzione, segnalando tuttavia che le relative basi legali dovevano essere migliorate. Il presente progetto di legge intende colmare questa lacuna giuridica.

### **3.5 Soluzione proposta per gli organi di sicurezza**

Alla luce della mutata situazione, la legge sulla polizia delle strade ferrate viene adeguata alle esigenze differenziate delle singole regioni e delle singole imprese. Con la nuova legge federale le imprese di trasporto dovrebbero acquisire i mezzi necessari per adempire con la massima flessibilità i loro compiti nell'ambito della sicurezza, tenendo conto delle varie circostanze che si possono presentare e di soluzioni a livello regionale. Risulta inoltre opportuno estendere il campo d'applicazione ad alcuni settori (ad es. autobus, battelli, funivie) finora non considerati dalle disposizioni relative alla polizia delle strade ferrate. Il nuovo progetto abbandona il termine di polizia delle strade ferrate e istituisce «organi di sicurezza» per tutte le imprese che operano nel settore del trasporto pubblico di viaggiatori e non solamente nelle ferrovie. Questi organi di sicurezza sono provvisti di una sufficiente base legale che tiene conto delle attuali esigenze e ne definisce chiaramente le competenze.

Il progetto propone le seguenti modifiche:

- la vigente legge sulla polizia delle strade ferrate viene sostituita da una nuova legge federale sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico;
- le mansioni e le competenze dei servizi di sicurezza di tutti i mezzi di trasporto pubblico vengono fatte poggiare su chiare basi legali;
- oltre alla protezione dell'esercizio ordinario, i servizi di sicurezza avranno il compito di garantire la sicurezza dei passeggeri e degli impiegati;
- contravvenire agli ordini dei servizi di sicurezza sarà punibile;
- il servizio di sicurezza (ma non la polizia dei trasporti) potrà essere affidato a un'organizzazione privata, nel rispetto di determinate condizioni restrittive (cfr. n. 3.7).

### **3.6 I compiti degli organi di sicurezza**

La soluzione proposta dal presente progetto dovrebbe rafforzare la già collaudata collaborazione delle autorità di polizia civile con gli organi di sicurezza delle imprese di trasporto e non modifica in alcun modo il mandato della polizia cantonale e comunale relativo al mantenimento dell'ordine pubblico locale. Le imprese di trasporto sono comunque sempre tenute (già soltanto in virtù del contratto di trasporto) ad agire anche in modo autonomo per proteggere i passeggeri da eventuali reati, molestie ecc. durante il viaggio. Il trambusto e i rischi connessi con i viaggi giustificano l'impiego di personale idoneo, formato appositamente nel rispetto di requisiti

minimi. Solamente le imprese di trasporto sono in grado di garantire con la massima efficienza un miglioramento della sicurezza nel contesto di un rapporto ottimale fra costi e benefici.

Gli organi di sicurezza si limitano a imporre il rispetto del diritto di polizia e del contratto di trasporto e le loro competenze si arrestano laddove inizia la sovranità della polizia cantonale. Le competenze ausiliari in materia di perseguimento penale sono molto limitate e non superano di molto i diritti che spettano anche ai privati cittadini. L'ambito dei compiti di polizia di competenza degli organi di sicurezza delle imprese di trasporto rimane di conseguenza marginale.

La legge prevede due generi di organi di sicurezza. Le imprese di trasporto eseguono un'analisi dei rischi sulla propria rete e, se necessario, adottano le misure adeguate. Queste misure potranno consistere nell'istituzione di un corpo di polizia dei trasporti con compiti esclusivamente di sicurezza, oppure in un servizio di sicurezza formato da personale d'esercizio o viaggiante che ha seguito una formazione specifica.

Secondo l'articolo 2 capoverso 7 del presente progetto di legge, l'adozione della normativa concernente la formazione, l'equipaggiamento e l'armamento di tali organi spetta al Consiglio federale. I dipendenti del servizio di sicurezza e quelli della polizia dei trasporti devono ricevere una formazione completa che tenga conto delle specifiche necessità dell'impresa e dell'esercizio.

Il disegno di legge allegato al messaggio del 9 marzo 2007 prevedeva ancora il divieto del porto di armi da fuoco; il Parlamento ha tuttavia rinunciato a questa restrizione. Il presente progetto prevede che le imprese di trasporto possano istituire organi di sicurezza congiunti nel quadro di convenzioni d'esercizio o, con autorizzazione dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT), affidare il servizio di sicurezza (ma non la polizia dei trasporti) a un'organizzazione esterna con sede in Svizzera. Esse rimangono però responsabili del regolare adempimento dei compiti delegati. Poiché i servizi di sicurezza sono impiegati in un ambito limitato e dispongono di possibilità minime di fare uso della coercizione, appare sostenibile delegare tali mansioni a servizi di sicurezza privati.

I costi del servizio di sicurezza vanno registrati nella contabilità aziendale sotto forma di costi d'esercizio e vengono coperti secondo le modalità abituali. Se in futuro i costi dovessero risultare superiori a quelli attuali, le imprese li copriranno mediante gli introiti d'esercizio oppure i committenti provvederanno ad aumentare le indennità.

### **3.7 Delega di compiti a terzi**

La vigente legge sulla polizia delle strade ferrate non disciplina esplicitamente la delega a terzi dei compiti della polizia ferroviaria. Il messaggio del 9 marzo 2007 prevedeva invece la possibilità di delegare i compiti di spettanza dei due succitati generi di organi di sicurezza. Il disegno presentato unitamente a tale messaggio è stato respinto in occasione del voto finale non da ultimo a causa della possibilità di delegare a terzi i compiti della polizia dei trasporti.

Nel presente progetto si prevede pertanto che le imprese di trasporto potranno delegare a terzi soltanto i compiti del servizio di sicurezza. I compiti della polizia dei trasporti potranno di conseguenza essere svolti soltanto da dipendenti dell'impresa di trasporto medesima. In quanto agenti della polizia dei trasporti questi dipendenti

dovranno disporre non soltanto di una formazione dispensata dall'impresa ma anche di una formazione di polizia. Dovranno inoltre prestare giuramento per entrare in servizio.

#### **4 Risultati delle consultazioni sugli avamprogetti**

La consultazione è stata eseguita negli anni 2003/2004, nell'ambito del primo progetto relativo alla Riforma delle ferrovie 2. I suoi risultati sono presentati nel dettaglio nel relativo rapporto sulla procedura di consultazione. In linea di massima la preponderante maggioranza dei destinatari ha approvato il progetto e lo ha considerato urgente. Sono stati in particolare i Cantoni e l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) a chiedere che il progetto fosse sottoposto al Parlamento in tempi brevi. Non sono peraltro stati contestati i principi generali su cui si fonda la nuova base legale proposta per gli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico.

La scrivente Commissione ha pertanto rinunciato a eseguire nelle forme una nuova consultazione. Nell'ambito dei lavori che hanno portato alla redazione del presente progetto, la competente sottocommissione ha comunque sentito attori importanti del settore come i Cantoni, le imprese di trasporto e la Federazione dei funzionari di polizia.

Questa audizione, svoltasi il 21 settembre 2009, ha fatto emergere due opinioni di segno diverso. Il presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), il consigliere di Stato Markus Notter, ha espresso il fondamentale scetticismo dei Cantoni secondo cui l'istituzione di una polizia dei trasporti sotto la vigilanza dell'Ufficio federale dei trasporti lede la loro sfera di competenze. La possibilità prevista dal progetto di legge di istituire più corpi di polizia dei trasporti preconizza sviluppi della politica di sicurezza considerati non soddisfacenti dal punto di vista della CDDGP. Sia il rappresentante delle Ferrovie federali svizzere sia quello dell'UTP si sono per contro schierati risolutamente a favore del progetto nel suo complesso, sottolineando il fatto che considerano della massima priorità la rapida adozione di chiare basi legali in materia di organi di sicurezza del trasporto pubblico. Di massima, anche la Federazione dei funzionari di polizia ha concesso il suo sostegno al progetto della sottocommissione.

Il 13 ottobre 2009, la sottocommissione ha scelto di accelerare per quanto possibile la conclusione delle deliberazioni parlamentari decidendo all'unanimità di non modificare ulteriormente, prima di sottoporlo alla commissione plenaria, il progetto di legge presentato ai partecipanti all'audizione.

#### **5 Commento ai singoli articoli**

##### *Art. 1* Campo d'applicazione

La presente legge disciplina i compiti e le competenze degli organi di sicurezza delle imprese di trasporto, di cui fanno parte le imprese ferroviarie, di trasporto a fune e filoviarie, nonché le imprese concessionarie di autobus e di navigazione. Essa si applica in linea di massima a ogni genere di impresa ferroviaria e a tutti i settori in cui operano queste imprese: la gestione delle infrastrutture, il trasporto di viaggiatori e il trasporto di merci. Nelle infrastrutture sono tuttavia comprese solamente le

installazioni che hanno una relazione tecnica od operativa diretta con l'attività di trasporto (p. es. pensiline).

## *Art. 2*            Organi di sicurezza

Ai sensi del capoverso 1 le imprese di trasporto devono disporre di un servizio di sicurezza o di una polizia dei trasporti nella misura in cui la reale situazione di pericolo lo richieda. Il riferimento alla reale situazione di pericolo significa che, per esempio, una piccola funivia può eventualmente rinunciare a un servizio di sicurezza speciale.

Scopo degli organi di sicurezza è mettere le imprese di trasporto in grado di ridurre a una congrua misura quei particolari pericoli che derivano per i viaggiatori dall'esercizio di un mezzo di trasporto pubblico. Su questo obbligo imposto alle imprese di trasporto dal diritto pubblico i viaggiatori non possono tuttavia fondare alcuna pretesa di diritto civile. Dal contratto di trasporto deriva l'obbligo di diritto privato delle imprese di condurre i propri passeggeri sani e salvi alla meta convenuta.

Come in precedenza la polizia ferroviaria, anche gli organi di sicurezza assumono un compito di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 lettera f della legge sulla responsabilità (RS 170.32) cui di conseguenza soggiacciono.

Il capoverso 2 istituisce due generi di organi di sicurezza (servizio di sicurezza e polizia dei trasporti) mentre il capoverso 3 indica cosa li distingue.

Capoverso 4: le diverse situazioni di rischio che si presentano nei vari tipi di trasporto (trasporto negli agglomerati e trasporto turistico, trasporto interurbano per ferrovia ecc.) vanno affrontate con misure diverse, appropriate a ciascuna situazione. Le imprese devono poter disporre di un'ampia scelta di possibilità, che vada da una polizia dei trasporti con esclusive funzioni di sicurezza (come nel caso della polizia ferroviaria delle FFS) fino al personale d'esercizio o viaggiante appositamente formato (tradizionale doppia funzione). Con un disciplinamento il più flessibile possibile si tiene conto in modo ottimale delle diverse necessità locali, temporali e di altro genere.

Capoverso 5: come finora, per entrare in servizio il personale della polizia dei trasporti deve prestare giuramento ufficiale (cfr. art. 12 cpv. 2 della legge sulla polizia delle strade ferrate). Come finora, questa formalità di entrata in servizio è compiuta dal Cantone al termine di ciascun ciclo di formazione.

Il capoverso 6 prevede che in linea di massima la polizia dei trasporti presta servizio in uniforme. Questa regola si ispira alla normativa applicata dalle polizie cantonali (p. es. art. 55a della legge sulla polizia dell'8 giugno 1997 del Cantone di Berna [Polizeigesetz (PolG); BSG 551.1]).

Il capoverso 7 delega al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli della formazione e dell'equipaggiamento del personale preposto alla sicurezza. Com'è il caso della polizia ferroviaria delle FFS, il personale della polizia dei trasporti, oltre a una formazione aziendale nelle imprese di trasporto, deve portare a termine una formazione completa in una scuola di polizia. Per l'armamento e l'equipaggiamento si dà la priorità a manganelli e bastoni da difesa, a preparati al pepe naturali e di sintesi, ai mezzi di immobilizzazione e a piccoli apparecchi rice-trasmittenti. Il Consiglio federale decide in via di ordinanza se, e in quali circostanze, sia ammesso l'impiego di dispositivi inabilitanti o anche di armi da fuoco.

La minoranza della Commissione auspica che la legge sancisca il divieto delle armi da fuoco.

### *Art. 3*                    **Compiti degli organi di sicurezza**

Capoverso 1: la natura stessa dell'attività di trasporto impedisce talvolta alla polizia civile di intervenire, per esempio su un mezzo di trasporto in movimento. Per considerazioni pratiche sono incluse anche le installazioni che servono direttamente all'esercizio: marciapiedi, sottopassaggi, sale d'aspetto, biglietterie ecc. In questi casi il servizio di sicurezza deve contribuire a proteggere i viaggiatori e a garantire un esercizio regolare.

Secondo la lettera a, gli organi di sicurezza hanno il compito di vegliare al rispetto delle prescrizioni relative ai trasporti e all'uso degli impianti, adoperandosi per esempio per garantire il rispetto delle prescrizioni sull'uso delle installazioni (regolamento delle stazioni) e dei veicoli.

Secondo la lettera b, gli organi di sicurezza hanno il compito di coadiuvare le competenti autorità di polizia nel perseguimento delle violazioni delle disposizioni penali, ma soltanto nella misura in cui tali violazioni possono ripercuotersi sulla sicurezza dei viaggiatori o sull'esercizio regolare. Gli organi di sicurezza possono dunque intervenire per sedare una rissa scoppiata su un treno, in modo da proteggere i passeggeri che vi sono rimasti coinvolti o vi hanno assistito. Gli organi di sicurezza non fungono però da polizia ausiliaria; i loro compiti non si pongono in concorrenza con quelli della polizia civile, che li conserva integralmente.

Capoverso 2: in seconda priorità e su richiesta di un'autorità di polizia, la polizia dei trasporti, ma non il servizio di sicurezza, è chiamata a prestare sostegno alle regolari autorità di polizia anche per il perseguimento dei reati non menzionati al capoverso 1 lettera b. La polizia dei trasporti assume queste mansioni aggiuntive, che vanno oltre la garanzia della sicurezza dei viaggiatori, degli impiegati e dell'infrastruttura in senso stretto, soltanto se sono compatibili con il suo piano d'impiego. È dunque chiamata a sostenere le regolari autorità di polizia, nella misura in cui questo sostegno non comporti un'eccessiva mole di lavoro, al fine di evitare doppi impieghi, ad esempio evitare che una pattuglia della polizia dei trasporti e una pattuglia della polizia cantonale debbano intervenire al tempo stesso. Non si intende tuttavia permettere che i Cantoni deleghino alla polizia dei trasporti compiti importanti e numerosi: per la polizia dei trasporti l'adempimento dei compiti di cui al capoverso 1 lettera b è pertanto chiaramente prioritario.

### *Art. 4*                    **Poteri degli organi di sicurezza**

Capoverso 1: gli organi di sicurezza si limitano ad adempiere i compiti loro affidati che, di conseguenza, possono svolgere soltanto quando la situazione lo richiede. Entro il campo di attività dell'articolo 3 e per quanto ivi motivato, gli organi di sicurezza possono fare quanto esposto qui di seguito:

- lettera a: interrogare persone e controllare i documenti di legittimazione. Per utilizzare un mezzo di trasporto e accedere a certi settori dell'area d'esercizio può essere necessario, per esempio, un titolo di trasporto, un certificato di servizio o un altro permesso rilasciato dall'impresa che gestisce l'infrastruttura. Spesso, in casi del genere, non è infatti possibile sapere se le

persone che vi si trovano sono autorizzate a trattenerli in loco: il servizio di sicurezza deve perciò avere la possibilità di eseguire i controlli necessari;

- lettera b: chi turba il corso regolare dell'esercizio o molesta i passeggeri può essere fermato, controllato, ammonito o allontanato. Ciò comprende, come è stato il caso finora, anche l'eventuale stesura di un rapporto;
- lettera c: la riscossione di una garanzia equivale a una cauzione, il cui importo viene fissato in base alle prescrizioni del Consiglio federale.

Come ogni privato anche il servizio di sicurezza è autorizzato a compiere arresti provvisori ai sensi dell'articolo 218 del Codice di procedura penale (CPP); sono esclusi tuttavia i casi in cui vi è soltanto indizio di contravvenzione. Tale competenza va anche distinta dall'arresto provvisorio ad opera della polizia secondo l'articolo 217 CPP (cfr. cpv. 2).

Il capoverso 2 definisce le competenze aggiuntive della polizia dei trasporti.

Secondo la lettera a, la polizia dei trasporti può sequestrare oggetti. Vanno in particolare sequestrati i titoli di trasporto usati abusivamente e gli oggetti impiegati per turbare l'esercizio regolare del trasporto o per molestare o mettere in pericolo i viaggiatori, come pure gli oggetti che sono serviti per commettere un reato nell'ambito del trasporto. Al riguardo va in particolare osservato anche il capoverso 3.

Secondo la lettera b la polizia dei trasporti può arrestare provvisoriamente le persone fermate. Questa disposizione si ispira all'articolo 217 capoverso 3 CPP senza però sancire un obbligo di compiere l'arresto né prevedere un'estensione della sfera di compiti secondo l'articolo 3. La polizia dei trasporti può trarre provvisoriamente in arresto una persona anche nei casi in cui vi sia indizio di contravvenzione, poiché l'arresto provvisorio previsto nel presente capoverso non è limitato ai crimini e delitti come lo è invece l'arresto provvisorio di cui all'articolo 217.

Secondo il capoverso 3, la consegna alla polizia delle persone arrestate provvisoriamente, come pure la consegna degli oggetti sequestrati, deve avvenire con la maggiore rapidità possibile dai profili spaziale e temporale, vale a dire per esempio alla fermata ferroviaria o nell'area della stazione più vicine. La polizia dei trasporti deve organizzarsi in modo tale da ridurre al minimo la durata degli arresti provvisori. Le persone arrestate provvisoriamente devono essere consegnate alla polizia in tempi che permettano di rispettare il termine prescritto all'articolo 219 capoverso 4 CPP secondo cui una persona arrestata provvisoriamente deve essere liberata o tradotta dinanzi al pubblico ministero entro 24 ore. È pertanto indispensabile che la polizia dei trasporti consegni immediatamente l'arrestato alla polizia, poiché il termine di 24 ore decorre dal momento del fermo della persona da parte degli organi di sicurezza.

Il capoverso 4 esclude la possibilità dell'arresto provvisorio da parte della polizia dei trasporti in un caso specifico, cioè quando una persona viaggia senza titolo di trasporto valido ma può giustificare la propria identità. L'arresto provvisorio resta tuttavia possibile se la persona ha violato contemporaneamente anche altre disposizioni penali.

Capoverso 5: i diritti fondamentali di una persona sono notevolmente limitati dall'applicazione di misure di coercizione diretta. Per soddisfare i requisiti costituzionali relativi a tali limitazioni (cfr. art. 36 Cost.) è previsto che si possa impiegare la coercizione diretta solamente se è necessario fermare, allontanare o consegnare alla polizia una persona che ha infranto le prescrizioni. Se una persona ha commesso

un crimine o un delitto, per consegnarla alla polizia è ammesso l'uso di manette e lacci, ma a condizione che l'impiego di tali mezzi sia davvero necessario. Il dipendente della polizia dei trasporti che eccede i propri poteri in materia di esercizio della coercizione diretta si rende penalmente responsabile (cfr. art. 312 CP, abuso di autorità). Per eventuali danni l'organizzazione e l'impresa di trasporti rispondono secondo i pertinenti atti legislativi (legge sulla responsabilità, RS 170.32, legge federale sulle ferrovie, RS 742.101, legge sul trasporto di viaggiatori [nuova versione], legge sul trasporto di merci [nuova versione]).

Secondo il capoverso 6 l'applicazione della coercizione e delle misure di polizia deve rispettare i principi sanciti dalla legge sulla coercizione (RS 364).

#### *Art. 5* Organizzazione

Il capoverso 1 permette a diverse imprese di trasporto di istituire organi di sicurezza comuni.

Secondo il capoverso 2 le imprese di trasporto possono affidare i compiti del servizio di sicurezza a un'organizzazione privata svizzera. In caso di delega dei compiti del servizio di sicurezza, l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), che concede l'autorizzazione, deve verificare che il servizio di sicurezza incaricato abbia provato di essere in grado di garantire il rispetto delle prescrizioni determinanti. La delega di questi compiti non deve causare alcun pregiudizio agli utenti, ragione per cui le imprese di trasporto rimangono responsabili dell'adempimento dei compiti delegati.

#### *Art. 6* Trattamento dei dati

Capoverso 1: per adempiere i loro compiti, gli organi di sicurezza possono trattare i dati necessari per accertare l'identità di una persona, come il nome, la data di nascita e l'indirizzo, e i dati relativi a infrazioni da lei commesse contro le prescrizioni per la protezione dei viaggiatori, degli impiegati, delle merci trasportate, dell'infrastruttura e dei veicoli o contro le prescrizioni che si prefiggono di garantire un esercizio regolare dell'impresa di trasporto. Con quest'ultima accezione s'intendono per esempio dati sui danneggiamenti dei veicoli (sedili squarciati ecc.), sul momento in cui è avvenuto il danno e sull'identità delle eventuali persone informate sui fatti.

Capoverso 2: se il servizio di sicurezza è affidato a un'organizzazione privata secondo l'articolo 5 capoverso 2, l'organizzazione è tenuta a separare sia fisicamente sia logicamente i sistemi di elaborazione dei dati del servizio di sicurezza dagli altri sistemi di elaborazione dei dati. Questa esigenza evita la mescolanza dei dati raccolti sulla base di questa legge con altri dati inerenti a eventuali altri settori d'attività dell'organizzazione.

Capoverso 3: gli organi di sicurezza sono soggetti alle disposizioni relative all'elaborazione dei dati da parte di organi federali (cfr. art. 3 lett. h della legge sulla protezione dei dati).

#### *Art. 7* Collaborazione con le autorità di polizia

Capoversi 1 e 2: queste disposizioni introducono per la polizia dei trasporti disposizioni analoghe a quelle previste nell'articolo 17 della legge del 21 marzo 1997<sup>4</sup> sulle

<sup>4</sup> RS 120

misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), secondo cui a determinate condizioni è permesso trasmettere dati personali a privati.

Rispetto ai controlli eseguiti dalle autorità di polizia, la portata dei controlli personali eseguiti dagli organi di sicurezza istituiti dalla presente legge è limitata dalla sfera dei loro compiti. Infatti, per adempiere questi compiti gli organi di sicurezza delle imprese di trasporto hanno bisogno di dati di portata minore di quelli di cui hanno bisogno le autorità di polizia per adempiere i loro compiti. Comunque, vista la frequenza con cui le persone che contravvengono alle prescrizioni forniscono dati o documenti di legittimazione falsi o non dispongono di tali documenti, il fatto di chiedere informazioni per telefono alla polizia è considerato un modo adeguato e proporzionale di seguire questi casi. In caso contrario queste persone dovrebbero sempre essere consegnate alla polizia e questo lederebbe in modo ben più grave i loro diritti. Inoltre, in caso di denuncia penale gli organi di sicurezza devono redigere un rapporto all'attenzione delle autorità istruttorie sgravando la polizia civile.

Secondo il capoverso 3 le autorità di polizia devono comunicare alla polizia dei trasporti, su sua richiesta, se una determinata persona deve essere loro consegnata o no. Non si intende tuttavia dare alla polizia dei trasporti un accesso diretto al sistema di ricerca RIPOL né al sistema di informazione di Schengen SIS.

Secondo il capoverso 4 le autorità di polizia decidono a loro discrezione se fornire informazioni del sistema di ricerca RIPOL o del sistema di informazione di Schengen SIS per un impiego concreto degli organi di sicurezza. Gli organi di sicurezza possono quindi ottenere queste informazioni solo indirettamente per il tramite della polizia. Possono essere fornite a breve termine via radio o per telefono o anche essere comunicate prima di un impiego previsto. In particolare in caso di grandi manifestazioni non è possibile rinunciare alla collaborazione né allo scambio di informazioni che implica.

Il capoverso 5 impone agli organi di sicurezza di comunicare alla competente autorità di polizia tutti i fatti penalmente rilevanti.

#### *Art. 8*                    **Vigilanza**

Se commettono infrazioni, gli organi di sicurezza possono essere denunciati alle competenti autorità locali preposte al perseguimento penale. Nell'ambito di tale procedimento si esamina la legittimità del modo di procedere degli organi di sicurezza. Inoltre vi è la possibilità di presentare denuncia contro gli organi di sicurezza all'UFT in quanto autorità di vigilanza.

#### *Art. 9*                    **Disobbedienza**

Per sanzionare anche dal profilo formale il potere degli organi di sicurezza di impartire ordini, la disobbedienza a tali ingiunzioni è punita con la multa fino a 10 000 franchi. Il perseguimento penale e il giudizio competeranno come già oggi ai Cantoni.

#### *Art. 10*                  **Perseguimento d'ufficio**

Questa disposizione estende agli organi di sicurezza la tutela penale finora concessa ai dipendenti delle imprese di trasporto.

*Art. 11*           Diritto previgente: abrogazione

Il presente progetto rende superflua la legge federale del 1878 sulla polizia delle strade ferrate che viene quindi abrogata.

*Art. 12*           Diritto vigente: modifica

Nel Codice penale (CP) la nozione di funzionario è esplicitamente estesa affinché comprenda gli impiegati delle organizzazioni incaricate secondo la LFSI. Modificando gli articoli 285 e 286 CP come proposto nel progetto si elimina ogni dubbio sullo statuto di funzionari di cui godono gli impiegati di queste organizzazioni.

*Art. 13*           Referendum ed entrata in vigore

Il presente articolo contiene le formulazioni abituali nelle leggi.

## **6                           Codice penale (CP)**

Nel Codice penale la nozione di funzionario è esplicitamente estesa agli impiegati delle organizzazioni incaricate in virtù della LFSI di assicurare il servizio di sicurezza. Non è infatti a priori chiaro se gli impiegati di una tale organizzazione abbiano lo statuto di funzionari o no, visto che siffatto statuto si applica soltanto nella misura in cui a impiegati di questo genere sono delegati mansioni ufficiali, vale a dire nei casi di delega di compiti pubblici spettanti a una collettività. La proposta modifica degli articoli 285 e 286 CP leva ogni ambiguità poiché le disposizioni emendate comprendono tutti i dipendenti ai sensi della LFSI.

## **7                           Ripercussioni**

### **7.1                       Per la Confederazione**

#### **7.1.1                   Ripercussioni finanziarie**

Il nuovo regime della polizia ferroviaria non comporta direttamente maggiori spese né aumenti delle indennità. Occorre tuttavia rilevare che il problema sociale della violenza e del vandalismo incide sempre maggiormente sui bilanci aziendali, causando un maggior fabbisogno in materia d'indennità. Vi è comunque la possibilità che grazie a organi di sicurezza efficaci o altre migliorie nell'assistenza e nella vigilanza sia possibile rallentare, se non addirittura azzerare, l'aumento di spesa in questo settore.

#### **7.1.2                   Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Non si prevedono ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

### **7.1.3 Ripercussioni sulla neutralità dei costi**

Per quanto concerne gli effetti sulla neutralità dei costi si rinvia al numero 7.1.1.

## **7.2 Per i Cantoni e i Comuni**

### **7.2.1 Ripercussioni finanziarie**

Si rinvia al numero 7.1.1.

### **7.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Non si prevedono ripercussioni concrete sull'effettivo del personale dei Cantoni; va però rilevato che una buona polizia dei trasporti permetterà di sgravare e sostenere le autorità di polizia civile nell'ambito dei trasporti pubblici.

## **7.3 Ripercussioni per l'economia**

### **7.3.1 Ripercussioni sulle imprese di trasporto**

Il presente progetto migliora gli strumenti a disposizione delle imprese del trasporto pubblico per lottare contro il vandalismo e la violenza nei trasporti pubblici.

### **7.3.2 Vantaggi per i cittadini**

Saranno in particolare i viaggiatori ad approfittare del potenziamento degli organi di sicurezza a condizione che i poteri pubblici mantengano l'attuale volume di fondi destinati alla sicurezza e siano disposti ad aumentarli in caso di necessità.

## **7.4 Altre ripercussioni**

### **7.4.1 Ripercussioni sull'ambiente**

Il progetto non si ripercuote direttamente sull'ambiente. Consolidando le imprese dei trasporti pubblici si migliora tuttavia la loro competitività nel trasporto di viaggiatori e di merci. È quindi prevedibile una ricaduta positiva indiretta sull'ambiente nella direzione di uno sviluppo sostenibile in materia di trasporti.

### **7.4.2 Altri settori**

Il progetto non ha ripercussioni dirette sulle città, le agglomerazioni e le regioni di montagna.

## **8 Aspetti giuridici**

### **8.1 Costituzionalità**

Le modifiche proposte si situano nell'ambito definito dagli articoli 81, 87 e 92 della Costituzione federale (Cost.). Per quanto concerne i compiti in materia di sicurezza assunti dalle imprese di trasporto e la possibilità di trasferire il servizio di sicurezza ad un'organizzazione privata, si impongono le seguenti osservazioni:

Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost., i compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato. Questa possibilità non è preclusa a priori per i compiti in materia di polizia. Va da sé che il monopolio dello Stato per quanto concerne la tutela della quiete e dell'ordine può essere trasferito solamente in minima parte a privati e soltanto in adempimento di compiti specifici. Inoltre occorrerà delimitare severamente l'uso della forza da parte dei privati. Le proposte relative al presente progetto tengono conto di tale esigenza. Il diritto di ricorrere a misure coercitive è limitato in linea di principio ai casi in cui anche i privati cittadini possono fare uso della forza. Ad esempio, l'articolo 218 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007<sup>5</sup> (CPP), che entrerà in vigore il 1° gennaio 2011, prevede che chiunque possa fermare e consegnare alla polizia una persona sorpresa in flagranza di crimine o delitto o sorpreso immediatamente dopo aver commesso un simile reato. Inoltre, le imprese di trasporto rimangono responsabili dell'esecuzione dei compiti che delegano a un'organizzazione privata. Date queste condizioni, la possibilità di trasferire il servizio di sicurezza a un'organizzazione privata è conforme alla Costituzione federale.

### **8.2 Forma dell'atto normativo**

Le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 163 cpv. 1 Cost.). Il contenuto di queste disposizioni è descritto in modo non esaustivo nell'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g Cost. Il presente progetto disciplina contenuti di questo genere. Dato che questa legge federale sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.), il principio della codecisione, garante della democrazia diretta, rimane assicurato in questo importante settore.

### **8.3 Assoggettamento al freno alle spese**

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 della Cost., i crediti d'impegno e i limiti di spesa implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre due milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Dal progetto in sé non deriva alcun nuovo impegno finanziario per la Confederazione.

<sup>5</sup> FF 2007 6327

