

Rapporto

numero

7495 R

data

24 aprile 2018

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
sull'iniziativa parlamentare 18 settembre 2017 presentata nella forma
elaborata da Massimiliano Ay "Le agenzie di sicurezza non si
sostituiscano ai Comuni - Modifica art. 193 LOC"**

(v. messaggio 30 gennaio 2018 n. 7495)

1. L'INIZIATIVA

L'iniziativista trae spunto per questa iniziativa da una sua precedente mozione del 13 marzo 2017 denominata "Sicurezza privata in ambiti sensibili? No grazie!" la quale è già stata oggetto di un messaggio e relativo rapporto n. 7398 a cui si rinvia per quanto pertinente.

L'iniziativa presentata nella forma elaborata propone di introdurre un nuovo cpv. 2 all'art. 193 Legge organica comunale (LOC) del seguente tenore:

È vietato delegare atti di autorità a società private di sorveglianza.

L'iniziativa parte dal Rapporto del Consiglio federale sulle aziende di sicurezza private del 2 dicembre 2005 nel quale si legge che: "*plusieurs législations cantonales prévoient expressément que les personnes physiques ou morales actives dans le domaine de la sécurité ne disposent pas de compétences relevant de la puissance publique (...)*".

Secondo l'iniziativista infatti in molti Cantoni le prerogative del potere statale ("*puissance publique*") in materia di sicurezza non potrebbero essere delegate ad agenzie private di sicurezza. Egli cita quale esempio l'art. 22a della Legge sulle imprese di sicurezza del 22 settembre 1998 del Canton Vaud il quale sancisce il divieto per le autorità comunali di delegare "*à une entreprise de sécurité d'actes d'autorité*" in caso di "*Contrats passés avec une entreprise de sécurité par les communes*".

2. IL PARERE DEL GOVERNO

Il Governo rileva d'ingresso che dal testo dell'Iniziativa non risulta chiaro che cosa si intenda con il termine di "atti di autorità", ovvero se si debba intendere tutti gli atti in cui l'autorità esercita poteri d'imperio oppure se si voglia indicare attività di polizia affidate agli enti pubblici, in particolare a quelli comunali, anche laddove non necessariamente sono esercitati atti d'imperio. Tenuto conto del rinvio fatto dall'iniziativista stesso ad un suo altro atto parlamentare come indicato sopra, pare fondato concludere che con la proposta in questione si voglia impedire che i Comuni affidino ad agenzie private compiti di sicurezza e tutela dell'ordine pubblico.

Il quadro giuridico di riferimento e le osservazioni sull'iniziativa da parte del Governo sono in sostanza le seguenti:

2.1 La Legge organica comunale (LOC)

a) In generale

Essa tratta, quale normativa quadro, del funzionamento istituzionale del Comune ticinese, a concretizzazione dei disposti costituzionali (art. 16 e segg. Costituzione ticinese). Il Comune sappiamo essere una corporazione autonoma di diritto pubblico con la competenza di svolgere i compiti pubblici generali che non spettano alla Confederazione o al Cantone (principio di sussidiarietà). La LOC regola poi le suddivisioni territoriali all'interno del Comune, stabilisce le competenze degli organi comunali e il relativo processo decisionale, i principi fondamentali che reggono i rapporti di lavoro con il Segretario e dipendenti comunali, le procedure contravvenzionali, la gestione finanziaria, i beni comunali, il diritto comunale, l'esternalizzazione di compiti comunali, infine il potere di vigilanza e ricorsuale dell'Autorità superiore.

La LOC non è invece la sede per codificare regole procedurali e di merito disciplinanti i vari settori di competenza comunale. Le stesse sono piuttosto demandate al diritto speciale, ovvero alle singole leggi settoriali.

Coerentemente con quest'impostazione, per quanto attiene al potere di polizia e all'esternalizzazione di compiti comunali, la LOC fa le seguenti scelte.

L'art. 107 LOC conferisce la competenza ad esercitare il **potere di polizia locale** all'Esecutivo e non al Legislativo. **Salvo indicare che cosa il potere di polizia ha specialmente per oggetto, il disposto (correttamente) non va però oltre. Nell'esercizio delle sue prerogative di polizia il Municipio è piuttosto tenuto a seguire condizioni, regole, modalità, ecc. stabilite nelle norme settoriali superiori o nei regolamenti comunali.**

L'art. 107 cpv. 5 LOC riserva peraltro espressamente la Legge sulla collaborazione fra Polizia cantonale e Polizie comunali del 16 marzo 2011 e il relativo Regolamento di applicazione.

b) Esternalizzazione di compiti comunali

Per l'esternalizzazione di compiti comunali la base legale è costituita dall'art.193 LOC; si tratta di un disposto di natura generale, di riferimento per gli articoli successivi che trattano delle convenzioni e dei mandati di prestazione (art. 193a e segg. LOC).

All'art. 193 LOC è espresso il principio generale per cui il Comune può ricorrere a terzi (soggetti di diritto pubblico e privato) per lo svolgimento di suoi compiti. La norma fissa poi alcune condizioni essenziali nell'ipotesi di esternalizzazione di un compito, prima fra tutte (cpv. 1 in entrata) la condizione per cui il compito sia effettivamente "esternabile".

A questo preciso proposito si ritengano le considerazioni nel Messaggio n. 5897 del 6 marzo 2008 concernente una revisione della Legge organica comunale:

Non sono delegabili compiti di natura fondamentale per la ragione d'esistere del Comune: ovvero compiti di decisione e conduzione politico-istituzionale del Comune. Non sono poi delegabili compiti che le diverse leggi attribuiscono in modo vincolante agli organi comunali. Tali compiti non sono definibili mediante elencazione. Talvolta la natura

non delegabile emerge chiaramente dalla legge; altre volte piuttosto unicamente tramite un'interpretazione delle finalità del singolo compito può essere concluso per la sua delegabilità o meno. Da qui la riserva in termini generali al cpv. 1 in entrata.

La LOC opta pertanto per la scelta di non elencare i compiti delegabili o non delegabili. La stessa è piuttosto demandata alle leggi speciali - espressamente riservate al cpv. 5 dell'art. 193 LOC - o semmai alla puntuale interpretazione a partire dalla natura del compito.

A questo proposito va certamente evidenziato come, **di principio, il quadro giuridico del Cantone Ticino non ammetta la delega di atti di autorità in materia di polizia ad agenzie di sicurezza private**. Sarebbe tuttavia possibile conferire a terzi l'assolvimento di specifici e precisi compiti (ad esclusione dei citati atti d'autorità), in particolare di polizia, unicamente a severe condizioni, ovvero: in presenza di una base legale formale, di un interesse pubblico e nel rispetto del principio della proporzionalità. È bene precisare che in questi casi i privati sono tenuti al rispetto dei diritti fondamentali. Come già esplicitato dal Consiglio federale tramite il Rapporto del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama 10.2045 del 3 marzo 2010, Sicurezza interna: chiarire le competenze (cfr. FF 2012 3973), *“le attività di polizia costituiscono uno dei principali compiti dello Stato perciò la delega a società di sicurezza private è da ritenere ammissibile solo se avviene in riferimento a puntuali mansioni”*. Nello stesso documento viene ribadito il principio del monopolio statale dell'uso della forza quale elemento intrinseco al diritto costituzionale della Confederazione e dei Cantoni, nonostante né la Costituzione né la maggior parte delle Costituzioni cantonali lo menzionino espressamente. Di conseguenza lo Stato, sebbene legittimato ad affidare in virtù di una specifica base legale compiti a organizzazioni e persone di diritto privato, non può rinunciare al suo obbligo fondamentale di disciplinare e controllare in modo esaustivo l'uso della forza negli spazi pubblici e privati e di garantire la sicurezza pubblica¹.

2.2 La Legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza (Lapis)

Per gli stessi motivi esposti sopra, secondo il Governo, non è neppure ipotizzabile l'inserimento della limitazione dell'autonomia comunale nella Legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza (Lapis) né tantomeno nel rispettivo regolamento.

Al riguardo si rinvia al Messaggio e relativo rapporto commissionale n. 7398 la mozione 13 marzo 2017 presentata da Massimiliano Ay “Sicurezza privata in ambiti sensibili? No grazie!”, in cui si evidenzia che, giusta il quadro giuridico cantonale, gli agenti privati di sicurezza sono tenuti a rispettare il monopolio della forza pubblica.

Le agenzie private di sicurezza possono collaborare con gli organi pubblici sulla base dell'art. 17 cpv. 1 Lapis in caso di eventi, servizi o funzioni particolari, fermo restando che anche in tali occasioni eventuali misure che implicano importanti ingerenze nei diritti fondamentali dei cittadini restano appannaggio della Polizia.

Questo genere di collaborazione pubblico-privato si è rivelata in generale positivo. Si tratta infatti di un valido supporto che permette di far fronte a situazioni, quali in particolare eventi sportivi e culturali, che generano dei picchi di accresciuto bisogno di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblici e per le quali le risorse a disposizione della Polizia non sono sufficienti; per le medesime allo stesso tempo un aumento duraturo di personale sarebbe troppo oneroso e poco efficace nonché irrazionale. A tal proposito si rinvia anche

¹ FF 2012 3988; 4053 – 4055.

al Rapporto di questa Commissione al Messaggio 7423 sull'internalizzazione dei servizi di sicurezza da parte degli enti pubblici.

3. DISCUSSIONE E CONCLUSIONI COMMISSIONALI

Tenuto conto di quanto sopra, il divieto proposto con l'iniziativa risulta incompatibile e incoerente lo spirito dell'art. 193 e le finalità della LOC.

Infatti con un tale divieto si andrebbe a disciplinare un preciso settore - quello dei compiti di sicurezza demandati a soggetti privati esterni - che non è compito della LOC regolamentare.

Nel contesto della LOC quanto previsto dall'art. 107 attuale, con il rinvio (art. 107 cpv. 5) alla Legge sul coordinamento delle attività tra Polizia cantonale e comunale, in materia di compiti di polizia appare sufficiente e risulta inutile inserire l'esplicito divieto di cui alla presente iniziativa elaborata. Se poi l'obiettivo retrostante l'iniziativa fosse quello di "internalizzare" i servizi di sicurezza anche a livello comunale, allora si rinvia mutatis mutandis alle conclusioni di questa Commissione esposte nel Rapporto al M7423.

Meno condivisibile appare per contro la tesi governativa secondo la quale *"non è neppure ipotizzabile l'inserimento della limitazione dell'autonomia comunale nella Legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza (Lapis) né tantomeno nel rispettivo regolamento"* (cfr. supra II.2). Infatti già l'attuale Lapis si applica anche ai Comuni (cfr. art.17) ragione per cui il tema dell'autonomia comunale non è pertinente per respingere l'iniziativa elaborata.

Questa iniziativa va respinta proprio perché prevede un capoverso nuovo in un articolo di una legge (la LOC) che non è quella appropriata oltre ad essere eccessivamente drastico e ridondante nella misura in cui la LOC comunque riserva e rinvia alle altre norme più specifiche.

In realtà - essendo stato sospeso il progetto di Concordato intercantonale sulle prestazioni di sicurezza effettuate da privati e avendo il Consiglio di Stato riconosciuto che l'attuale Lapis presenta delle lacune e quindi dei margini di miglioramento - la Lapis, oltre alla Legge e regolamento in materia di coordinamento tra Polizia cantonale e polizie comunali, sono senz'altro normative nelle quali poter chiarire se del caso meglio ciò che ha da intendersi come "atti di autorità" (cantonale o comunale) non delegabili ad agenzie private di sicurezza. E questo anche per dar seguito allo spirito che pare aver animato in realtà l'iniziativa elaborata oggetto del presente rapporto.

D'altro canto, questa Commissione ha già avuto modo di indicare nelle conclusioni ai propri rapporti sui Messaggi 7398 e 7423 che:

"Pur tenuto conto di quanto esposto dal Consiglio di Stato, a livello di intenzioni, si ritiene opportuno, a parziale accoglimento della mozione, che il Governo abbia al più presto a metter mano alla revisione della Lapis, e relativo regolamento, per meglio precisare gli ambiti in cui queste agenzie di sicurezza privata debbano o possano operare e con quali limiti ed requisiti di formazione si debba contare per conferire loro incarichi soprattutto in determinati ambiti sensibili che non si vuole a questo stadio già dare per acquisito siano forzatamente quelli indicati dal mozionante. Spetterà al Governo nella citata revisione entrare meglio nel dettaglio. L'occasione della modifica legislativa indicata dovrà chiarire meglio il riparto e coordinamento dei compiti (sporadici o continuativi) delegabili a delle agenzie private tenendo conto che esse non dovranno sovrapporsi a quelli della polizia cantonale e delle polizie locali. La Commissione condivide per contro il parere del Governo circa il fatto che non si possano internalizzare tutti i servizi di sicurezza e sorveglianza per ovvi motivi

finanziari. Infatti, l'aumento di agenti di polizia sarebbe insostenibile dal profilo finanziario per lo Stato come per i Comuni.

In conclusione, pur tenuto conto che il settore delle agenzie di sicurezza private soggiace già a un CCL e, dal 6 febbraio 2018, a un CNL che garantisce dei minimi salariali; sebbene la mozione non avesse di primo acchito un obiettivo "sindacale", si invita il Governo sin da subito ad attuare i debiti correttivi, aggiustamenti e approfondimenti al momento della stesura dei mandati o degli appalti affinché le agenzie private incaricate forniscano debite garanzie di correttezza nel trattamento (non solo salariale ma anche per numero di ore di lavoro garantite, ore di riposo, rimborsi spese,...) dei loro agenti affinché questi svolgano il proprio compito con assoluta e esigibile responsabilità anche grazie a condizioni di lavoro dignitose e rispettose secondo standard minimi, come peraltro pare voler fare anche il Consiglio federale (cfr. parere 14.2.2018 alla mozione 17.4101)."

Orbene, nell'attesa che le norme di legge pertinenti vengano elaborate e/o riviste, l'invito fatto al Governo di voler già da subito adoperarsi per una migliore selezione e precisa delega di compiti a certe agenzie private può essere rivolto anche ai Comuni i quali, grazie agli art. 193a e 193b LOC possono porre determinati correttivi nelle convenzioni e nei mandati di prestazione da sottoscrivere con queste agenzie private.

Sintetizzando, la Commissione, seguendo in parte il parere del Consiglio di Stato, ritiene che determinati compiti possano essere eseguiti in collaborazione con agenzie private di sicurezza, purché la loro esecuzione sia delegata dallo Stato e dai Comuni con la dovuta attenzione e ponderazione basandosi su specifiche basi legali formali, sempre e solo in ambiti che non esigono un intervento diretto e immediato delle forze di polizia. Resta fermo che la scelta delle agenzie di sicurezza preposte e dei relativi agenti, ad opera dello Stato e/o degli enti pubblici, dovrà essere ben accurata e controllata attentamente onde evitare abusi, errori di comportamento e violazioni dei diritti costituzionali dei cittadini.

Ciò detto, si deve proporre al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa elaborata in esame, ma che si tenga conto degli auspici sopra esposti.

Per la Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore
Bacchetta-Cattori - Caprara - Caverzasio -
Dadò - De Rosa - Farinelli - Frapolli -
Garzoli - Guerra - Pini - Pinoja