

# Messaggio

numero

**7495**

data

30 gennaio 2018

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato 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"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato l'iniziativa parlamentare 18 settembre 2017 presentata nella forma elaborata da *Massimiliano Ay*, con la quale si chiede di modificare l'art. 193 Legge organica comunale (LOC). Ci esprimiamo in questa sede come segue in merito.

### **I. INTENDIMENTI DELL'INIZIATIVA**

Con l'iniziativa si suggerisce 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.*

Secondo l'iniziativista 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 la Legge sulle imprese di sicurezza del 22 settembre 1998 del Canton Vaud. Mediante l'iniziativa in questione egli postula quindi l'introduzione di un divieto simile nella LOC.

Prima di approfondire nel merito l'iniziativa, è doveroso evidenziare come dalle argomentazioni che l'accompagnano non risulta chiaro che cosa si intenda con il termine di "*atti di autorità*". In effetti non si capisce se ci si riferisca a 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.

Ad ogni modo considerati il riferimento alle società private di sorveglianza e il richiamo alla mozione 13 marzo 2017 presentata dal medesimo deputato "Sicurezza privata in ambiti sensibili? No grazie!", pare fondato concludere che con la proposta in questione si voglia impedire che i Comuni affidino a privati compiti di sicurezza e ordine pubblici.

## II. QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO E VALUTAZIONI

Esponiamo qui di seguito il quadro giuridico di riferimento e le nostre osservazioni sull'iniziativa.

### 1. La Legge organica comunale (LOC)

#### a) In generale

La Legge organica comunale è la legge quadro di riferimento per il funzionamento istituzionale del Comune ticinese, a concretizzazione dei disposti costituzionali (art. 16 e segg. Costituzione ticinese).

La LOC definisce il Comune quale corporazione autonoma di diritto pubblico con la competenza di svolgere i compiti pubblici generali che non spettano alla Confederazione o al Cantone. 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.

**Come detto, la LOC è tuttavia una normativa quadro, con le "norme cardine" per i meccanismi di funzionamento istituzionale del Comune.**

**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 - che è essenzialmente una norma attributiva di competenze fra i due organi comunali - 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**, e meglio per l'agire del Comune attraverso soggetti esterni all'amministrazione, la base legale fondamentale è costituita dall'art.193 LOC; si tratta di un disposto di natura generale, di riferimento per gli articoli successivi (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 pubblica<sup>1</sup>.

## **2. La Legge sulle attività private di investigazione e di sorveglianza (Lapis)**

Per gli stessi motivi esposti sopra 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 rinviamo alle considerazioni del Messaggio n. 7398 del 23 agosto 2017 concernente il Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 13 marzo 2017 presentata da Massimiliano Ay "Sicurezza privata in ambiti sensibili? No grazie!", le quali mettono in evidenza il principio secondo cui, 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

---

<sup>1</sup> FF 2012 3988; 4053 – 4055.

anche in tali occasioni eventuali misure che implicano importanti ingerenze nei diritti fondamentali dei cittadini restano appannaggio della Polizia<sup>2</sup>.

Questo genere di collaborazione 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.

### **III. CONCLUSIONE**

Tenuto conto delle considerazioni del punto precedente, mal si concilierebbe con lo spirito dell'art. 193 LOC inserire nel disposto il divieto proposto con l'iniziativa. Il medesimo sarebbe incoerente con le finalità della LOC stessa.

Dal profilo meramente formale, per i suoi contenuti, un disposto del genere non potrebbe in ogni caso essere collocato come secondo capoverso dell'art. 193 LOC.

Tuttavia ciò che è più di rilievo è che con il medesimo si va a disciplinare un preciso settore - quello dei compiti di sicurezza demandati a soggetti privati esterni - che non è compito della LOC regolamentare.

Si è altresì convinti che determinati compiti possano essere eseguiti in collaborazione con agenzie private di sicurezza, purché la loro esecuzione sia delegata dallo Stato 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.

Alla luce di quanto precede il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa in esame.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

---

<sup>2</sup> FF 2012 4099; Messaggio n. 7398 del 23 agosto 2017 concernente il Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 13 marzo 2017 presentata da Massimiliano Ay "Sicurezza privata in ambiti sensibili?".