

Rapporto esplicativo

sul Regolamento sull'ordine pubblico e sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici

In data 23 novembre 2015 il Gran Consiglio ha adottato la legge sull'ordine pubblico (LORP) e la legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici. Il Parlamento ha anche condiviso l'indicazione della Commissione della legislazione secondo cui, per la messa in vigore delle due leggi, sarebbe risultato indispensabile allestire un apposito regolamento di applicazione e ciò sia per garantire una corretta e uniforme applicazione sia per evitare possibili disparità di trattamento (vedi rapporto della Commissione della legislazione n. 7055R del 18 novembre 2015, pag. 4).

Il Consiglio di Stato, dando seguito al summenzionato mandato, ha optato per l'allestimento di un unico regolamento d'applicazione per le due leggi, in considerazione della comunanza di materia contemplata dai due atti normativi e soprattutto per evitare una superflua ridondanza di norme di applicazione che avrebbero solo complicato l'attuazione da parte delle autorità comunali e di polizia locale. Scelta di principio che non è stata sostanzialmente contestata durante la procedura di consultazione.

Art. 1 cpv. 1

Dall'entrata in vigore, il 1° settembre 2012, della legge sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le polizie comunali (LCPol), la competenza di vigilanza, controllo e di denuncia di infrazioni, sono deferite ai Corpi di polizia comunali strutturati (in seguito: polizie comunali) in applicazione di quelle competenze loro conferite dalla LOC e dalla summenzionata legge. Per questo motivo si vuole indicare espressamente che siano, di principio, le polizie comunali ad occuparsi dell'allestimento e dell'inoltro delle denunce per le infrazioni contemplate nella LORP e nella legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici perché ciò consente di mantenere anche un'unitarietà di prassi e di modalità d'intervento, oltre che a valorizzarne la funzione di polizia di prossimità, così come peraltro auspicato nell'ambito dei dibattiti parlamentari. Nella procedura di consultazione da diverse parti è stato sollevato l'interrogativo a sapere se analoga competenza potesse essere propria anche da parte della Polizia cantonale che pattuglia pure territori giurisdizionali comunali e che, all'occorrenza, potrebbe constatare episodi di flagranza necessitanti una formale denuncia al Municipio competente. L'interrogativo è stato puntualmente recepito e risolto con l'inserimento esplicito della facoltà di denuncia, in applicazione delle menzionate leggi, anche da parte della Polizia cantonale. Da sottolineare tuttavia che il compito di vigilanza sul rispetto delle norme enunciate dalle due leggi, rimane principalmente di competenza delle polizie comunali.

Va inoltre precisato che le polizie comunali hanno competenza giurisdizionale su territori più ampi rispetto a quelli di singoli comuni (vedi convenzioni sottoscritte e approvate dal Consiglio di Stato – art. 4 cpv. 1 LCPol). E' quindi necessario ribadire che le infrazioni constatate sui territori soggetti alla convenzione, dovranno essere denunciate e deferite per competenza decisionale, al rispettivo Municipio sul cui territorio giurisdizionale è stata rilevata l'infrazione. Qualora l'infrazione fosse constatata dalla Polizia cantonale (vedi sopra), opererà secondo analoga modalità.

Art. 1 cpv. 2

Le denunce o le segnalazioni, che possono essere presentate anche dai privati cittadini, devono essere necessariamente indirizzate e quindi istruite da parte delle polizie comunali che sono cognite sia delle modalità sia delle procedure formali applicabili, siccome la procedura è quella prevista dalla Legge organica comunale (art. 145 segg. LOC). Analoga familiarità procedurale è già in atto anche per quanto riguarda i municipi che dovranno poi decidere formalmente sulle sanzioni da irrogare (vedi analogia con tutta una serie di altre contravvenzioni sanzionate dai municipi in base ad altre leggi o regolamenti). Da evidenziare che in questi casi il denunciante/segnalante, non assume alcuna veste formale di parte nell'ambito del procedimento contravvenzionale.

Eventuali segnalazioni da parte di cittadini pervenuti alla Polizia cantonale, saranno subito trasmesse alla Polizia comunale competente per il seguito dell'inchiesta. Qualora la segnalazione partisse da un servizio specialistico del Comune [es.: Ufficio tecnico per tutte le pratiche relative a problemi edilizi e di controllo di sicurezza degli stabili in relazione alle infrazioni di cui all'art. 2 cpv. 1 lett. c) e d)], quest'ultimo fungerà da denunciante e la segnalazione sarà inviata alla Polizia comunale competente per la relativa inchiesta che sfocerà poi nella trasmissione degli atti al competente Municipio per la decisione di merito.

Art. 2 cpv. 1 e 2

Nell'ottica dell'auspicata unità di prassi per l'applicazione delle summenzionate due leggi, si è deciso di fissare, per ogni singola infrazione, una forchetta d'importo di multa entro la quale mantenersi, per quei casi di ordinaria applicazione. La forchetta prevista non preclude in ogni modo, in singoli casi specifici e indipendentemente dalle aggravanti di cui all'art. 2 cpv. 3, l'applicabilità da parte del competente Municipio, di importi di multa anche inferiori o superiori a quelli indicati nel Regolamento, entro i minimi e massimi previsti dalla due leggi (fr. 100.-- - 10'000.--). Ciò fa parte del potere di apprezzamento di cui gode il Municipio nell'ambito della sua competenza sanzionatoria. Gli importi sono stati stabiliti partendo dal minimo previsto dalle stesse due leggi (fr. 100.--) e per quanto riguarda i massimi dall'esperienza maturata in questi decenni dalle autorità di perseguimento penale per infrazioni alla LOrP e per quanto riguarda la legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici, comparando altre infrazioni contravvenzionali di più o meno analoga consistenza e gravità (es.: omissione di portare il casco di protezione per i motociclisti; omissione di allacciarsi alla cintura di sicurezza; ecc.). In ciò si è tenuto in considerazione l'obiettivo perseguito dalle due leggi: sicurezza pubblica per quanto concerne la LOrP e conservazione delle condizioni fondamentali del vivere assieme per quanto riguarda l'altra legge. Il potere discrezionale e apprezzativo dei municipi valuterà poi di caso in caso quale sia l'importo di multa più consono ed equo alla gravità dell'infrazione constatata, tenendo conto di tutti gli aspetti oggettivi (gravità dell'infrazione, circostanze particolari, ecc.) e soggettivi (intenzionalità, negligenza, condizioni economiche e personali, ecc.).

Art. 2 cpv. 3

In questo capoverso si è voluto ribadire, come già sopra evidenziato, l'ampio potere di apprezzamento di cui godono i municipi nell'infliggere le sanzioni previste dalle due leggi, potendosi discostare dalla forchetta di importi indicati al cpv. 1, qualora ricorrano particolari situazioni di recidiva (seconda o terza condanna, vedi art. 6 cpv. 1 lett. b), agiatezza economica o di condizioni personali dell'autore, analogamente a quanto già prevede l'art. 106 cpv. 3 del Codice penale svizzero (CP) in materia di contravvenzioni (es.: menefreghismo, strafottenza, intenzionale refrattarietà al rispetto delle norme legali,

manifestata volontà a recidivare, ecc.).

Durante la procedura di consultazione, da più parti è stato sollevato l'interrogativo a sapere come possa essere reperibile, per i municipi, l'esistenza di condanne precedenti per infrazioni alle due leggi in questione ed è stata ventilata la necessità di istituire una banca dati informatizzata dalla quale poter trarre le informazioni necessarie. La tematica è certamente pertinente e, in considerazione dei prevedibili tempi relativamente lunghi per poterla eventualmente istituire (vedi: studio di fattibilità, proporzionalità gestionale, costi d'esercizio, programmi informatici, accessibilità e protezione dei dati, stoccaggio degli stessi, ecc.) si è previsto, come soluzione transitoria, l'invio di una copia di ogni decreto di multa emesso dai municipi in applicazione delle due leggi e cresciuto in giudicato, al Comando della polizia cantonale che già ora si occupa di questa raccolta di dati per tutte le condanne penalmente emesse dalle autorità giudiziarie ticinesi (cfr. art. 5). Le polizie comunali potranno quindi far capo al Comando della polizia cantonale (il recapito sarà fornito ai diretti interessati a tempo debito) per accedere a quell'informazione, prima di inoltrare la denuncia formale al competente Municipio.

Art. 3

Recependo la richiesta pervenuta nell'ambito della procedura di consultazione, al fine di facilitare il compito di applicazione delle due leggi da parte delle polizie comunali, è stato stabilito che i formulari vengono allestiti dal Dipartimento per il tramite della Polizia cantonale.

Art. 4

La messa in vigore delle due disposizioni di legge, potrà esigere di dare, qualora si rendano necessarie, indicazioni pratiche o di dettaglio sia ai municipi sia alle polizie comunali (es. cambiamenti giurisprudenziali, adeguamenti formali, aspetti operativi di semplificazione procedurale, tipo d'informazione da dare al pubblico, ecc.).

Art. 5

Per rispondere all'esigenza sollevata da vari comuni consultati circa l'allestimento di un'eventuale banca dati per verificare l'esistenza della recidiva, si è introdotta la base normativa per giustificare la necessità che ogni singola multa emessa dai municipi in applicazione delle due leggi, debba essere inviata in copia al Comando della polizia cantonale.

Si potranno applicare per analogia le norme sulle contravvenzioni previste dal CP quanto alla prescrizione e quindi alla durata della conservazione del dato (art. 109 CP).

Art. 6 cpv. 1

Le uniche infrazioni che potranno essere deferite per il giudizio all'autorità giudiziaria, sono quelle rientranti nei criteri stabiliti dalle lettere da a) a c) commesse da adulti. Per gli autori minorenni è infatti esclusa, per legge, altra autorità decisionale se non la Magistratura dei minorenni. Al fine di evitare che singoli municipi decidano la trasmissione di incarti al Ministero pubblico sulla base di variegate motivazioni, si è voluto contenere questa possibilità solo in quei casi di comprovata gravità (sia soggettiva per quanto riguarda la persona dell'autore, sia oggettiva per quanto riguarda le circostanze o le modalità con cui è commessa l'infrazione), di recidività conclamata (dopo tre condanne per analoga infrazione)

e di concorso con altri reati più gravi già di per sé di competenza del Ministero pubblico (es.: coazione, danneggiamento, sommossa, violenza o minaccia contro le autorità e i funzionari, ecc. – vedi messaggio n. 7055 dell'11 marzo 2015, pag. 7). La competenza per la trasmissione al Ministero pubblico degli incarti è di mera spettanza dei municipi nella loro qualità di autorità designata dalle leggi quale autorità sanzionatoria in generale. Sta quindi ai municipi decidere se il caso singolo sia o meno da deferire al Ministero pubblico. Compito che non è delegabile alla Polizia comunale siccome è autorità denunciante e non decidente.

Art. 6 cpv. 2

Le esigenze formali prescritte dal codice di procedura penale (CPP) implicano necessariamente che, qualora l'incarto sia da trasmettere al Ministero pubblico, debba essere completato con la formale verbalizzazione del denunciato (in veste di imputato e con le avvertenze di legge ben note anche alle polizie comunali), pena la nullità degli atti procedurali già compiuti o il rifacimento ex novo degli stessi. Il Parlamento ha condiviso la necessità di deferire ai municipi la competenza decisionale per le infrazioni alle due leggi al fine di sgravare di queste materie il Ministero pubblico. Questo obiettivo sarebbe vanificato se gli incarti trasmessi non adempissero già a tutte quelle formalità essenziali previste dal CPP, costringendo così il Ministero pubblico a sanarle in prima persona o ad incaricare di farlo le stesse polizie comunali o addirittura la Polizia cantonale. Le polizie comunali strutturate sono già oggi in grado di poter istruire convenientemente questo genere di pratiche rispettando i principi basilari del CPP, dal momento che molte di loro già li applicano in altri ambiti normativi (es.: infrazioni gravi alle norme del traffico, uso dei radar mobili, ecc.).

Art. 7 cpv. 1

Al fine di evitare disorientamenti e disparità di prassi, in quest'articolo si è voluto indicare espressamente la procedura già ampiamente nota e applicata da parte delle polizie comunali per quanto riguarda le infrazioni di circolazione stradale, facendo riferimento, per analogia, alle modalità operative che possono essere riprese anche per la riscossione dell'anticipata garanzia in applicazione delle due leggi qui in esame. Per spese procedurali si devono intendere le spese per l'allestimento della pratica (generalmente stabilite forfettariamente e proporzionate all'ammontare della prevedibile sanzione) e la tassa di giudizio stabilita a livello comunale. Si rammenta che per tutto quanto concerne i venditori ambulanti, le disposizioni applicabili sono unicamente quelle della legge federale sul commercio ambulante e della relativa legge cantonale d'applicazione per le quali si deve far riferimento alla procedura cantonale contravvenzionale (LPContr) la quale, grazie al rinvio al CPP, permette il sequestro a fini probatori. La presente normativa si applica invece solo ai casi di accattonaggio così come definiti nel messaggio n. 7055 (cfr. commento ad art. 2 cpv. 1 lett. a, pag. 5) che non prevede alcuna possibilità di sequestro probatorio.

Art. 7 cpv. 2

La designazione di un recapito legale in Svizzera per i contravventori non residenti, necessita di essere annotata e sottoscritta dallo stesso denunciato sul documento allestito dalla Polizia comunale nel quale gli si imputa l'infrazione commessa. A questo scopo basterà predisporre nella formularistica lo spazio necessario per inserire questa annotazione/sottoscrizione.

Art. 8

Le due leggi hanno sia introdotto nuove tipologie d'infrazione (vedi in particolare la dissimulazione del volto negli spazi pubblici), sia trasferito dalla competenza comunale a quella cantonale altre infrazioni (es.: littering, esercizio della prostituzione, ecc.). Conseguentemente queste infrazioni, ora previste nelle due nuove leggi cantonali, non saranno più sanzionate in base alle vigenti normative comunali (vedi: sanzioni previste in regolamenti e ordinanze comunali sulla stessa materia). I municipi dovranno quindi verificare l'esistenza, nel loro apparato normativo, di disposizioni sanzionatorie in contrasto con la LOrP, abrogandole di conseguenza. Le due normative cantonali prevalgono quindi su qualsiasi altra norma sanzionatoria di rango comunale sulle medesime materie e i municipi dovranno quindi applicare esclusivamente le disposizioni sanzionatorie cantonali e non più quelle comunali vigenti fino al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni cantonali. Si precisa che, a scanso di indebite interpretazioni, è solo l'aspetto sanzionatorio che dovrà essere abrogato dai comuni ma non quello sul contenuto disciplinatorio che ognuno di loro ha già adottato o potrà adottare sul proprio territorio nella materia specifica.