

POLIZIA CANTONALE TICINESE

AUDIT 2006

Indice

	Pagina
1. Preambolo	3
2. Sintesi del mandato	7
3. Svolgimento del mandato	8
4. Miglioramento della presenza e dell'efficacia delle pattuglie sul territorio	10
5. Tempi d'intervento	14
6. Livello di preparazione e grado di rapidità	17
7. Copertura del territorio	20
8. Attività e organizzazione del reparto del traffico	23
9. Contatti con la gendarmeria territoriale	25
10. Contatti con le polizie municipali	28
11. Contatti con il Pubblico Ministero	30
12. Contatti con il Corpo delle guardie di frontiera	32
13. Soddisfazione del personale	34
14. Conclusione	36

Ils : troisième personne du pluriel, souvent réduite à une seule lettre (« Y vont encore nous embêter longtemps avec tous leurs trucs ? ») et adoptée par les Français pour désigner l'origine de tous leurs maux : députés, percepteurs, communistes, fascistes, piétons, automobilistes, fonctionnaires, gouvernement, Américains, Russes, etc. Tout est la faute de cette troisième personne. Jamais de la première.

Pierre Daninos

1. Preambolo

Il processo di audit che ha coinvolto il corpo di polizia del Canton Ticino si è rivelato, per l'autore mandatario, un'occasione privilegiata per incontri molteplici e variegati caratterizzati dalla qualità dei contatti e degli scambi.

Il federalismo elvetico, è bene rammentarlo, si compone di specificità cantonali e locali associatesi in vista della ricerca del bene comune. Proprio per questo, il fatto che venga conferito incarico a un ex-comandante di polizia di analizzare una struttura simile a quella che lo ha visto impegnato con mansioni di responsabilità durante 10 anni, consente a costui di raffrontare le specificità dell'una e dell'altra struttura, esaminando con attenzione ciò che ciascuna di esse comporta di positivo e quanto invece potrebbe essere reinvestito con beneficio dell'una e dell'altra.

Le polizie cantonali hanno conservato, a ben vedere, un'impronta caratteristica propria della vita locale, tanto in termini politici, quanto sul piano giuridico e sociale, un'impronta acquisita nel corso degli anni e influenzata tanto dai modelli dei grandi vicini, quanto dalla quotidianità e delle abitudini del luogo. Il “braccio armato” della Repubblica e Canton Ticino non fa eccezione a questo approccio e i suoi due secoli di storia e di tradizione hanno indubbiamente giocato il ruolo di crogiolo che era ovvio attendersi. L'analisi delle sue strutture e dei meccanismi che ne decretano il funzionamento ne ha messo in luce una singolarità, a tratti sorprendente, per uno Svizzero romando impregnato delle tradizioni francesi.

“Contarsi”...

La geografia cantonale, a tratti tormentata e divisa, contribuisce in parte a spiegare determinati aspetti del funzionamento delle strutture osservate. L'autore del rapporto è stato particolarmente sensibile al fatto che l'appartenenza politica dei poliziotti sia ben nota ai quadri dirigenziali e rivesta, per ciò stesso, un ruolo di prim'ordine nell'espressione di una frequente preoccupazione di proporzionalità corrispondente a quella che meglio esemplifica la vita politica cantonale. È indubbio che seppur numerosi collaboratori e collaboratrici della polizia cantonale non rivendichino una fede politica precisa in sede di ammissione nei ranghi, gli uni e gli altri abbiano successivamente, come accade per ciascun cittadino, operato una scelta. Si rintraccia dunque una tendenza a “contarsi” nella prospettiva di verificare se, in seno al corpo, la proporzionalità emersa dalle urne in sede d'elezioni, risulti effettivamente rispettata.

La questione dell'appartenenza politica, pur in assenza di un'affiliazione formale, si iscrive indubbiamente in quella che è lecito considerare alla stregua di una costante storica svizzera il cui obiettivo punta a un controllo democratico dell'autorità. Il cittadino è per sua natura reticente a cedere parte delle sue competenze a un qualsiasi potere terzo. La storia stessa del Ticino ne è la prova. E se anche l'organizzazione della polizia pare aver progressivamente preso le distanze dai riferimenti militari tradizionali di un tempo, l'esistenza di un comando, della funzione di comandante e di una struttura gerarchica forte è di natura tale da suscitare occasionalmente dei processi che privilegiano il controllo democratico e un funzionamento particolarmente trasparente delle istanze destinate a garantirlo.

Senza entrare nel dettaglio della situazione dei quadri dirigenziali, il processo di designazione degli ufficiali tenutosi nell'estate 2002, la cui commissione includeva rappresentanti dei diversi partiti politici, illustra al meglio questa costante preoccupazione volta a non veicolare l'immagine di un qualsivoglia favoritismo eventualmente messo in atto dal capo dipartimento o dal comandante. È giocoforza considerare che tale designazione passa attraverso un filtro considerato garanzia di obiettività dal direttore, e visto invece quale ingerenza di un politico entro un ambito che non lo riguarda dai poliziotti. All'interno del corpo, l'autorità politica, sia essa esecutiva o legislativa, viene percepita quale una presenza forte e particolarmente influente in seno al processo di designazione e promozione. I membri del corpo hanno fatto loro questa dimensione che pur non manca di sorprendere l'osservatore esterno. È tuttavia opportuno rammentare che si trattava delle prime designazioni suscettibili di vantare un'importanza cruciale per quelle che sarebbero state le successive riforme intraprese.

L'esame della situazione, a un anno dall'implementazione del processo mirante alla riorganizzazione della gendarmeria ticinese, è dunque emblematico di detti meccanismi.

Le forze politiche e sindacali presenti influenzano su base costante i progetti del comando e tali apporti, siano essi esterni o interni, sono tali, è bene dirlo espressamente, da rendere l'insieme del rinnovamento avviato più complesso di quanto non sarebbe presso un altro cantone.

In effetti, il funzionamento istituzionale sopra illustrato conduce di frequente a opposizioni interpersonali basate più sull'appartenenza politica e sulle divergenze che ne derivano che non su eventi o decisioni che effettivamente rendano necessaria e giustificino l'apertura di un dibattito.

I sindacati...

L'esistenza di tre sindacati del personale politicamente schierati illustra uno degli aspetti della situazione. A tale proposito, il fatto di assistere a un dibattito trasmesso da una televisione regionale che vede coinvolti i tre presidenti dei sindacati di polizia rappresentativi dei principali schieramenti politici e il comandante della polizia cantonale, è indubbiamente sorprendente per un ex poliziotto che nel corso della sua carriera ha agito sistematicamente in modo tale da occultare qualsiasi appartenenza politica, tanto più se si considera che non era stato selezionato in funzione di tale criterio. Il fatto poi di sentire, entro tale scenario, uno dei presidenti rivendicare una miglior rappresentanza della propria tendenza politica in seno ai quadri superiori della polizia, va al di là di ogni ragionevole comprensione. In effetti, immaginare che la polizia di una repubblica possa a tal punto prefigurarsi quale scenario di ambizioni connesse all'appartenenza politica dei propri quadri, non costituisce una condizione soddisfacente né sul piano della democrazia, né su quello dell'adempimento della missione conferita alla polizia.

Fra gli elementi più significativi emersi nel corso dei primi contatti intrattenuti dall'autore del rapporto con la polizia cantonale ticinese e i relativi collaboratori si pone indubbiamente l'incontro con le delegazioni dei sindacati del personale considerati quali elementi suscettibili di giocare un ruolo significativo nei processi decisionali. Tale incontro è particolarmente emblematico della tradizionale reticenza al cambiamento suscettibile di essere veicolata da un organo corporativo, dal momento che i suoi meccanismi di funzionamento abituali rischiano di essere superati dagli eventi. Questo incontro si è rivelato altresì esplicativo del ruolo giocato dai sindacati di polizia ticinesi, un ruolo che va ben oltre l'ambito d'intervento di norma limitato alle condizioni di lavoro del personale.

L'influenza del mondo politico e i suoi effetti...

L'autore del presente rapporto dà forse prova di un candore di spirito ormai superato dando per scontato che la polizia non può e non deve essere il luogo della ricerca di equilibri politici. Tuttavia, il fatto di considerare con naturalezza la tendenza riscontrata

potrebbe risultare eccessivo. Missione della polizia è l'esercizio della forza pubblica secondo quelle che sono le aspettative dell'Autorità, indipendentemente da quale ne sia l'orientamento politico, con l'obiettivo essenziale e prioritario di preservare l'ordine pubblico e la sicurezza delle persone e delle cose.

È giocoforza constatare che il processo di audit intrapreso dal Consiglio di stato è da alcuni percepito più quale espressione degli usi sopra menzionati, impregnati tanto di preoccupazioni politiche che di quelle sull'efficacia amministrativa e organizzativa. Tale percezione, sia essa o meno fondata, è tale da complicare ulteriormente l'esercizio del comando, nella misura in cui le interferenze provenienti dai banchi del potere legislativo, delle quali pare che taluni membri vengano regolarmente informati ad opera degli organi sindacali, limitano la serenità che dovrebbe essere propria ai garanti dell'ordine pubblico, al servizio tanto dell'autorità esecutiva, quanto delle autorità giudiziarie penali.

La combinazione di tali elementi porta ad affermare che le intenzioni delle autorità, e così pure quelle del comando e dei sindacati, sono costantemente soggette a sguardi politicamente orientati e che dette intenzioni diano pertanto adito al reciproco sospetto, lasciando immaginare al concorrente politico che si è agito per calcolo. Probabilmente i timori degli uni e degli altri sono infondati, ma è lecito ammettere che le abitudini tanto fortemente radicate rendono il funzionamento istituzionale talvolta difficile.

Le osservazioni e le note formulate nei capitoli a seguire presentano un fondamento oggettivo, frutto delle ispezioni, dei colloqui e delle discussioni condotte dal sottoscritto. Tuttavia, considerando quanto sin qui esposto, esistono validi motivi di ritenere che le opposizioni interpersonali e le consuetudini politiche ne complicheranno l'eventuale presa in considerazione.

Questa premessa introduttiva relativamente lunga non deve essere percepita quale espressione di una constatazione d'impotenza circa i fatti osservati. Nondimeno, le specificità cantonali sono una realtà indubitabile e sarebbe stato quantomeno complesso occultarle laddove la loro influenza si palesa sensibilmente sul funzionamento di determinati meccanismi, giungendo a determinare parte degli orientamenti scelti dalle autorità e dallo stesso comando. La presenza politica e sindacale a determinati livelli dell'amministrazione rappresenta indubbiamente una ricchezza che altri cantoni hanno smarrito nel corso del tempo. L'analisi e la descrizione alle quali si è proceduto sono probabilmente incomplete, se non addirittura insufficienti, ma comunque necessarie onde mettere in evidenza una specificità della quale gli stessi attori non paiono essere talvolta pienamente consapevoli.

2. Sintesi del mandato

Per decreto del 14 luglio 2006, il Consiglio di Stato della Repubblica e del Canton Ticino, definiva i seguenti obiettivi di cui al mandato di audit:

(Verificare...)

- a. l'efficacia della riorganizzazione in rapporto agli obiettivi fissati dal Comando della Polizia cantonale al momento della messa in vigore dei reparti mobili e della polizia territoriale con particolare attenzione, per quanto concerne la polizia mobile
 - I. alla maggiore e più efficace presenza di pattuglie sul territorio;
 - II. ai tempi d'intervento;
 - III. al grado di prontezza;
 - IV. alla copertura del territorio;
 - V. ai contatti con la gendarmeria territoriale;
 - VI. ai contatti con le Polizie comunali;
 - VII. ai contatti con il CGC
- b. attraverso contatti diretti, rispettivamente con le organizzazioni del personale, il grado di soddisfazione e di motivazione degli agenti;
- c. i rapporti con le Polizie comunali principali, con il Ministero Pubblico, con il Corpo delle Guardie di Confine e eventualmente con altri partner (pompieri, servizi sanitari, protezione civile).

3. Svolgimento del mandato

L'assunzione delle informazioni necessarie si è svolta nel corso di tre fasi distinte.

3.1 Lettura e analisi:

- della documentazione illustrante il processo di riforma;
- dei rapporti e delle risoluzioni politiche preventive all'implementazione della riforma;
- degli ordini emessi dal comandante della polizia cantonale.

3.2 Visite:

- dei reparti mobili I e II
- del reparto del traffico
- della gendarmeria territoriale
- della centrale operativa
- della polizia giudiziaria
- della polizia municipale di Lugano

3.3 Colloqui con:

- Avv. Bruno Balestra, procuratore generale
- Col. Fiorenzo Rossellini, comandante del corpo delle Guardie di frontiera
- Maggiore Roberto Torrente, comandante della polizia municipale di Lugano e relativi ufficiali
- Sig. Dimitri Bossalini, comandante della polizia municipale di Paradiso
- Sig. Ivano Beltraminelli, comandante della polizia municipale di Bellinzona
- i quadri dirigenziali dell'EM della polizia cantonale e degli ufficiali di gendarmeria interessati
- una delegazione dei quadri dirigenziali e del personale di ciascuno dei due reparti mobili
- una delegazione dei quadri dirigenziali e del personale del reparto del traffico
- una delegazione dei quadri dirigenziali e del personale della gendarmeria territoriale
- una delegazione del personale della centrale operativa

➤ le delegazioni dei sindacati del personale

Vista l'impossibilità di menzionare nello specifico tutte le persone con le quali i colloqui hanno avuto luogo, l'autore sottoscritto desidera ringraziare ciascuno dei propri interlocutori per la disponibilità dimostratigli.

L'autore intende inoltre citare con gratitudine la buona volontà dimostrata dal personale della polizia cantonale rispetto a un francofono poco avvezzo a esprimersi in lingua italiana, salutando con calore le capacità linguistiche elevate della quasi totalità dei propri interlocutori.

Quanto al prosieguo del rapporto e per ciascun capitolo dello stesso, tre sono i diversi approcci presentati. Dapprima una "Valutazione generale" suscettibile di menzionare quanto viene considerato soddisfacente e quanto appare invece problematico. Segue poi una rubrica intitolata "Punti da esaminare", la quale vuole porsi quale catalogo degli elementi necessitanti un esame da parte del comando della polizia cantonale entro una prospettiva di correzioni miranti a un miglioramento della situazione descritta. Chiude quindi il rapporto una terza sezione denominata "Proposte" riportante una serie di suggerimenti relativi alle tracce da esplorarsi in vista di un miglioramento del sistema.

Il lettore consideri che il contenuto del presente rapporto di audit non vuole in alcun caso essere un mero esercizio di compiacimento circa la riforma della polizia cantonale ticinese. Quanto infatti funziona correttamente e non richiede osservazioni di sorta è di norma occultato a vantaggio di commenti quanto più possibile precisi relativi a quanto è suscettibile di revisione o correzione.

Ciò nondimeno, e in modo lapidario, gli obiettivi fissati sono da considerarsi globalmente raggiunti quanto ai diversi ambiti sotto elencati.

- **Percezione dell'attività della polizia da parte dei cittadini**
- **Presenza rinforzata e più visibile della polizia cantonale**
- **Miglioramento globale dei servizi forniti alla popolazione (tempi d'intervento, disponibilità)**
- **Aumento dell'attività a carattere preventivo**
- **Miglioramento delle condizioni di lavoro del personale della polizia cantonale**
- **Organizzazione e struttura degli organi di comando**

4. Miglioramento della presenza e dell'efficacia delle pattuglie sul territorio

4.1 Valutazione generale

La nuova organizzazione mirante a separare i processi di prossimità e d'intervento ha raggiunto il suo scopo principale. Gli obiettivi auspicati in termini di incremento delle prestazioni, siano esse di natura operativa o preventiva, sono parimenti stati soddisfatti. Il numero di arresti, la specializzazione dei distaccamenti e il loro insediamento sul territorio hanno positivamente contribuito ad evidenti miglioramenti in termini di produttività.

È bene rammentare in questa sede che la stragrande maggioranza dei corpi di polizia ha proceduto, o attualmente procede, a debita rivisitazione della propria struttura organizzativa incentrata su tale opzione. Le specificità proprie alle diverse strutture organizzative traspaiono in ciascuno dei casi analizzati, tuttavia la necessità di predisporre una struttura destinata all'intervento d'emergenza a lato di un'organizzazione territoriale o di prossimità rappresenta una costante ormai nota. Per la polizia ticinese, la riforma così concepita comporta una dimensione supplementare che assume i tratti di un'integrale riorganizzazione grazie alla quale si passerà dai quattro settori di polizia che dispongono del complesso delle strutture operative a un'organizzazione unica e centralizzata. È necessario fare menzione di questo essenziale cambiamento dal momento che, lo rivela la stessa analisi del sistema, esiste una palese necessità di rinsaldare lo spirito di corpo prioritario affinché la gendarmeria funzioni secondo criteri di efficienza e unità.

Nel quadro strutturale così definito, non si perderà possibilmente mai di vista quanto l'azione della polizia, pur in vista di una separazione dei propri processi d'intervento e di competenza territoriale, debba preservare il suo carattere unitario. Ciò significa che l'esercizio della sua missione, dalla prevenzione alla repressione, s'inscrive entro una catena produttiva che la propria organizzazione interna non potrà in alcun caso rompere. Tanto che si tratti dell'utente, del querelante, della vittima, quanto del sospetto fermato o del testimone, l'azione poliziesca non potrà soffrire di una qualsivoglia divergenza di percezione a seconda del livello dal quale la si analizzi.

Le statistiche relative al numero di interventi effettuati dai reparti mobili ne evidenziano il sensibile aumento e, quale diretta conseguenza, un miglioramento della presenza della polizia sul territorio cantonale.

Dall'agosto 2005, si osserva una tendenza alla crescita dei volumi di interventi. Quelli effettuati nel Sopraceneri risultano leggermente inferiori, in quanto a cifre assolute, rispetto a quelli che hanno coinvolto il Sottoceneri.

Di contro, il lavoro realizzato dal reparto del traffico si assesta entro volumi costanti, malgrado la ristrutturazione operata.

Quanto alla migliore visibilità delle pattuglie dei reparti mobili, non v'è dubbio che l'obiettivo sia stato soddisfatto. Torneremo in seguito su questo punto.

L'organizzazione in due strutture localizzate, a nord e a sud del Monte Ceneri, ben si sposa alla geografia del territorio, garantendo l'implementazione della miglior organizzazione possibile.

Il secondo aspetto della questione, connesso all'efficacia, si rivela meno soddisfacente dal momento che sono diversi i fattori negativi suscettibili di compromettere la qualità dell'intervento.

4.2 Punti da esaminare

La principale riserva verte sulle attitudini professionali specifiche necessarie ai responsabili degli interventi. La riorganizzazione si è tradotta in una separazione della gendarmeria in due entità, ciascuna delle quali caratterizzata da criteri connessi all'età e, quale diretta conseguenza, all'esperienza professionale acquisita. Conseguenza principale di questo fattore è il fatto che i collaboratori e le collaboratrici più anziani, quelli afferenti alla gendarmeria territoriale, tendono a considerare il lavoro realizzato dai più giovani, preposti alla gendarmeria mobile, talvolta piuttosto superficiale.

Vero è che le pattuglie si rendono quanto prima sui luoghi ove si richiede la loro presenza, ma le operazioni e i lavori d'indagine si limitano spesso, malgrado le istruzioni, ai minimi termini. Tale impegno, definito dal comando nell'essenziale prospettiva di preservare la massima libertà di manovra, si traduce forse nella missione stessa della gendarmeria mobile, anch'essa ordinata, la cui missione consiste nel realizzare, il più assiduamente possibile, controlli improvvisi entro una prospettiva di visibilità accresciuta.

E se pur detto obiettivo, suscettibile di contribuire palesemente al miglioramento della sicurezza soggettiva degli utenti, risulta soddisfatto, esistono validi presupposti per constatare l'occasionale mancanza degli elementi prioritari necessari alla polizia in sede d'esercizio della propria missione in veste di polizia giudiziaria onde definire e indagare responsabilità.

È la stessa gendarmeria territoriale a confessare detta difficoltà, menzionando che, di frequente, gli utenti si presentano presso i posti di polizia per reclamare dopo un intervento della mobile che non ha fatto avviare l'inchiesta e che ha chiesto loro, ove lo ritenessero utile, di recarsi l'indomani presso la stazione della gendarmeria regionale o locale.

Si ravvisa pertanto la palese necessità di sviluppare una cultura comune mirante ad avvicinare le due entità, quella mobile e quella territoriale, nella prospettiva di una visione unica dell'attività sviluppata a vantaggio della sicurezza pubblica.

È utile qui rammentare che in sede di constatazione effettuata dalla polizia, di qualsiasi natura essa sia, è essenziale fissare immediatamente gli elementi necessari all'ulteriore sviluppo dell'inchiesta e, nella fattispecie, la delimitazione dei luoghi, l'audizione dei sospetti fermati o colti in flagranza di reato, nonché delle vittime e dei testimoni e ancora la formulazione di un primo verbale. L'intervento talvolta eccessivamente sommario e rapido della gendarmeria mobile seguito diverse ore dopo, se non addirittura l'indomani, dalla nuova analisi dei fatti ad opera della gendarmeria territoriale o dalla polizia giudiziaria può tradursi nella perdita di elementi e informazioni essenziali che un lavoro immediato sul campo avrebbe potuto preservare o quanto meno conservare. Tali misure preliminari volte alla preservazione di tracce e indizi, anche se la certezza della loro utilizzazione non è conosciuta, rappresentano pur sempre una regola alla quale la polizia deve sottostare.

L'analisi del funzionamento e dell'approccio operativo dei gruppi della gendarmeria mobile mette altresì in luce l'impossibilità, per i loro capi, di lavorare sul campo a fianco dei subordinati, laddove la situazione lo richieda.

Pressoché rinchiusi nelle centrali regionali create a Camorino e a Noranco, i capi gruppo sono costretti a gestire l'azione delle loro pattuglie a distanza, malgrado il loro posto sia sulla scena del reato, là ove potrebbero influenzarne l'operato e garantire, grazie al loro esempio e all'esperienza maturata, la formazione necessaria ai loro giovani collaboratori.

L'esistenza e lo sviluppo di tali centrali regionali sono stati resi necessari dalla carenza di mezzi assegnati alla centrale operativa. Torneremo in seguito anche su questo punto. Si assiste tuttavia, malgrado un contesto tecnico che rende detta organizzazione pressoché indispensabile, a un modello di condotta del quale si potrebbe fare a meno e che immobilizza le forze operative esperte con conseguenti carenze sul campo.

4.3 Proposte

Riassumendo, la risposta al quesito avanzato è indubbiamente positiva per quanto concerne il miglioramento dell'efficacia, in termini di visibilità della polizia cantonale, numero di interventi ed effetto preventivo generatosi. Questa stessa risposta assume sfumature nondimeno mitigate quanto ai risultati ottenuti in sede di repressione e sul ruolo rivestito dai reparti mobili nel successo globale dell'azione della polizia cantonale ticinese a vantaggio della sicurezza pubblica.

La riserva precedentemente avanzata porta a interrogarsi circa la validità della scelta tradottasi nell'assegnazione delle mansioni presso la stazioni della gendarmeria territoriale ai membri più esperti del personale. Tali esperienza e competenza troverebbero un miglior e più redditizio utilizzo nel delicato ambito dell'intervento. E pur vero che le argomentazioni basate sulla necessità di beneficiare di orari più regolari e meno stressanti con l'avanzare dell'età sono nondimeno pertinenti. In questa prospettiva, le scelte operate si rivelano assolutamente favorevoli all'esercizio della professione e tengono perfettamente conto di quelli che sono gli aspetti più critici della stessa.

Fra le risposte al problema, una potrebbe rintracciarsi nel processo che porti all'attuazione di stage regolari destinati ai collaboratori della gendarmeria mobile presso i posti di gendarmeria territoriale, il cui scopo sarebbe il consolidamento delle competenze professionali, ma anche e soprattutto la progressiva assegnazione di nuovi collaboratori patentati tanto alla mobile quanto alla territoriale.

Sarebbe altresì auspicabile fornire ai collaboratori della gendarmeria mobile elementi di formazione continua che consentano loro di migliorare la qualità dei rispettivi interventi. Una misura di questo tipo contribuirebbe a una sensibile riduzione dei motivi di frustrazione enunciati da alcuni collaboratori e collaboratrici della gendarmeria mobile, specie in relazione alla brevità e al carattere sommario di determinati interventi.

Le direttive emesse dal comandante della polizia cantonale sono estremamente precise e non richiedono alcuna modifica. Il loro contenuto potrebbe nondimeno essere completato da una descrizione esaustiva delle misure da adottarsi in sede di primo intervento, il cui scopo si traduce, come precedentemente menzionato: nella delimitazione dei luoghi, l'audizione dei sospetti coinvolti, delle vittime e dei testimoni, nella formulazione di un primo rapporto di verbale destinato agli organi incaricati del perseguimento delle indagini, vale a dire la gendarmeria territoriale o la polizia giudiziaria.

In questo specifico ambito, l'instaurarsi di un dialogo costante tra le diverse entità consentirà di ridurre, progressivamente, l'estensione di quella zona d'ombra attualmente in essere tra le chiare e sufficienti direttive emesse dal comandante della polizia cantonale e quanto emerso dall'attività quotidiana sul campo.

5. Tempi d'intervento

5.1 Valutazione generale

Un'analisi precisa è pressoché impossibile data l'assenza di mezzi tecnici atti a consentire di valutare i tempi d'intervento delle pattuglie.

È pertanto necessario provvedere dapprima a identificare quali siano le specifiche esigenze connesse a tale ambito e determinare quali dispositivi manchino alla polizia cantonale onde adempiere correttamente alla propria missione.

La questione del controllo degli interventi dipende essenzialmente dalle attrezzature di telecomunicazione e dalle apparecchiature tecniche necessarie presso la centrale operativa.

Osservando per esempio il progredire di una situazione d'allarme, si constata che diversi sono gli elementi assolutamente insoddisfacenti e tali da compromettere addirittura la possibilità di allarmare e mobilitare il complesso dei mezzi necessari, se un evento di natura catastrofica dovesse verificarsi. Gli elementi da migliorare sono indubbiamente la rete radio e l'attrezzatura informatica in dotazione alla centrale operativa.

Prefigurandosi detti elementi quali il cervello, la voce e gli occhi della polizia cantonale, è giocoforza constatare che la centrale operativa è praticamente cieca e assolutamente incapace di risolvere con la necessaria sicurezza qualsiasi situazione con i mezzi messi a disposizione dei suoi operatori.

5.2 Punti da esaminare

Non esiste alcun dispositivo di registrazione degli eventi, in grado di registrare in tempo reale l'ora della chiamata e quella delle trasmissioni immediatamente successive. Tale carenza di mezzi si traduce nella mera impossibilità di definire i tempi d'intervento e, quale diretta conseguenza, di valutarne l'adeguatezza o meno. Questa situazione è tanto più grave laddove risulti necessario aprire un'inchiesta onde determinare le cause di un ordine di intervento ritardato, dal momento che i mezzi tecnici in dotazione alla centrale non consentirebbero di definire alcun punto certo poiché seppur il complesso delle chiamate in entrata e in uscita risulta aggiornato, la loro natura e il loro collegamento a un evento dato sono impossibili da determinarsi.

La stessa procedura d'allarme dei vigili del fuoco risulta insoddisfacente in ragione del suo carattere dispersivo. Per citare un esempio tra tutti, in sede di segnalazione di un incendio tramite il numero d'emergenza 118, per esempio sul territorio servito dai vigili del fuoco di Biasca, la centrale operativa è costretta a contattare la centrale sanitaria 144 di Lugano. Quest'ultima contatta poi Biasca indicando che le informazioni relative a un incendio sono disponibili presso la centrale operativa di Bellinzona.

In altri termini, gli agenti della centrale operativa non sono assolutamente in grado di localizzare con precisione le pattuglie delle gendarmeria mobili che dovrebbero allarmare e mobilitare. Se la presenza di un sistema GPS a bordo dei veicoli può essere percepito come un elemento di lusso, quest'ultimo rappresenta nondimeno una fra le condizioni essenziali atte a garantire un intervento ottimale delle forze di polizia.

Il numero delle chiamate ricevute in centrale si è triplicato dopo la riforma e, tuttavia, detto incremento non si è tradotto nella dotazione di nuovi dispositivi.

5.3 Proposte

I lavori relativi alla formulazione di un rapporto del Consiglio di Stato da prodursi innanzi al Gran Consiglio in vista della prossima acquisizione della rete di trasmissione radio POLYCOM sono ad oggi in corso. Questa fase rappresenta un importante passo avanti nella prospettiva d'attuazione di mezzi gestionali efficienti.

Ma non è la sola. Il complesso dei mezzi di cui dispone la centrale operativa deve essere oggetto di un necessario aggiornamento affinché la polizia cantonale sia in grado di portare a termine le diverse missioni conferitigli, sia che si tratti di un'emergenza o di un'operazione pianificata.

Se i precedenti progetti miranti alla costruzione di un edificio riservato al comando della polizia cantonale potessero essere riattivati, consentirebbero indubbiamente di rivedere l'integrale equipaggiamento in dotazione alla centrale, nonché il concetto stesso di impiego dei mezzi a sua disposizione.

La logica vorrebbe quindi che la riflessione coinvolgesse l'attuazione di una struttura tricefala, suscettibile di riunire le centrali di pronto intervento e operative della polizia (117 e 112), dei vigili del fuoco (118) e il pronto intervento medico (144 e 112).

Le attrezzature tecniche sarebbero pertanto oggetto di un'integrale revisione, tale da includere la messa a disposizioni di elementi quali:

- un software di supporto all'intervento in grado di generare l'aggiornamento automatico degli eventi;
- un sistema GPS in dotazione al complesso dei veicoli d'intervento;
- la funzione leader della rete POLYCOM che consenta, in qualsiasi momento, di mettere in contatto gli attori dei diversi servizi riuniti onde gestire le varie situazioni.

6. Livello di preparazione e grado di rapidità

6.1 Valutazione generale

Come menzionato sopra, il principale problema registrato dalla gendarmeria mobile concerne la carenza d'esperienza del proprio personale. La discrezionalità lasciata al personale in sede d'avvio del processo di riforma, quanto alla missione a cui ciascuno auspicerebbe adempiere, ha rappresentato uno degli elementi determinanti per consentirne l'implementazione. Non è dunque opportuno rimetterla in discussione. Detta discrezionalità, consistente nell'assegnare a una data missione i collaboratori più giovani e quindi quelli provvisti delle competenze più limitate, rappresenta indubbiamente quanto di meglio per promuoverne la motivazione e il dinamismo.

Non si può dire lo stesso per tutti gli aspetti dell'intervento tali da richiedere un'esperienza professionale e una pratica di lungo corso.

In considerazione dei preparativi e del dispositivo di base, sarebbe iniquo trascurare gli aspetti connessi alla densità del traffico urbano. Malgrado un posizionamento iniziale delle pattuglie ben concepito, l'intervento d'emergenza di ulteriori elementi distanti dal luogo del sinistro, nel caso in cui le pattuglie più vicine siano mobilitate da un diverso intervento, è spesso complicato dalle caratteristiche del traffico presso le aree fortemente urbanizzate e sull'A2. Tali caratteristiche rendono gli interventi complessi, se non addirittura aleatori, in determinate fasce orarie del giorno o in alcuni periodi dell'anno (traffico nord-sud), imponendo tempi d'attesa particolarmente lunghi agli utenti che abbiano richiesto l'aiuto della polizia. Tale aspetto non può che sottolineare la situazione spesso critica generata da effettivi sovente eccessivamente ridotti.

Se a questi problemi si aggiungono quelli che conosce strutturalmente la centrale operativa per le ragioni di cui al punto 5 sopra riportato, si ottiene un quadro degli ostacoli umani e tecnici che mettono in forse la possibilità di offrire risposte soddisfacenti in questo specifico ambito.

6.2 Punti da esaminare

Una gendarmeria mobile in grado di rispondere all'emergenza deve inoltre, oltre ad adempiere alle missioni primarie di sorveglianza e intervento su chiamata, essere in grado di condurre azioni concertate e ordinate onde intercettare gli autori di delitti in fuga la cui

segnalazione o lo stesso veicolo utilizzato risulti noto. Tuttavia, ancora una volta, condizioni preliminari quali una rete di comunicazioni radio efficace e un'esperienza maturata sul campo, non rispondono sempre ai bisogni.

Le problematiche connesse agli effettivi disponibili per l'intervento sul campo sono nondimeno aggravate dal fatto che la struttura raggruppante gli specialisti dell'intervento, la squadra cinofila e le squadre di sommozzatori, sono mobilitate su base costante a Noranco e vengono esclusivamente utilizzate per missioni specifiche alle quali sono destinate.

La necessità di disporre di questi specialisti non lascia adito a dubbi, tuttavia sarebbe auspicabile condurre una riflessione approfondita circa i tempi entro i quali questi ultimi debbano essere utilizzati e in merito alla frequenza stessa delle loro missioni.

Tanto gli agenti della squadra cinofila quanto i sommozzatori potrebbero essere assegnati alle stazioni della gendarmeria territoriale, che andrebbero a rafforzare, se non impegnati in altre missioni, per i primi menzionati, o in inverno per i secondi.

Gli stessi tiratori scelti possono essere oggetto di una riflessione. In effetti, questi specialisti non vengono pressoché mai chiamati in situazioni di emergenza e i tempi d'intervento superano di norma le due ore. Il concordato di polizia del Nordovest si limita infatti a includere un gruppo dislocato a Berna, mentre quello presente nella Svizzera romanda esamina la questione dalla medesima prospettiva.

6.3 Proposte

Il rafforzamento degli effettivi dei due distaccamenti di gendarmeria mobile rappresenterebbe una risposta atta a sopperire alla permanente difficoltà riscontrata negli spostamenti nell'area urbana. Questa soluzione consentirebbe di ridurre i lunghi tempi d'intervento ad oggi constatati.

Onde disporre di tali effettivi, si rivelerebbe opportuna una riflessione che conducesse a fare di parte degli effettivi del reparto mobile speciale dei collaboratori permanenti della gendarmeria territoriale o della gendarmeria mobile la cui missione principale si espletterebbe nel normale e regolare servizio presso il gruppo al quale sono assegnati. Ancora una volta, il fatto di disporre di un sistema di trasmissione e d'allarme efficiente rappresenta una necessità assolutamente irrinunciabile.

I tempi d'intervento non sono oggetto di definizione formale, sarebbe pertanto auspicabile mantenere questo approccio fintanto che mezzi atti ad ottimizzare l'intervento della polizia non siano effettivamente disponibili. È tuttavia necessario esaminare sin d'ora alcune opzioni che consentono di formulare una statistica il più possibile precisa. Le cifre così ottenute potrebbero costituire una base realistica in grado di influenzare l'organizzazione e la ripartizione delle forze dei reparti mobili.

7. Copertura del territorio

7.1 Valutazione generale

La geografia del Canton Ticino è tale da complicare l'assunzione di decisioni di natura strategica e organizzativa. È gioco forza constatare che l'obiettivo auspicato, in termini di sicurezza pubblica, determina le opzioni da considerarsi al fine di offrire una risposta idonea e di contribuire allo sviluppo di un crescente senso di sicurezza presso gli utenti.

L'analisi ha tenuto conto di più fattori:

- La densità della popolazione
- Il tasso di criminalità
- L'accessibilità dei luoghi
- I rischi specifici

La **densità della popolazione** condiziona la possibilità di garantire assistenza e soccorso a un numero massimo di utenti percorrendo una distanza generalmente breve, ma il cui obiettivo è sovente di difficile accesso. Quanto al Canton Ticino, in questo specifico ambito, i parametri sono chiari e ben noti.

Il **tasso di criminalità** si sovrappone parzialmente al criterio sopra enunciato, non fosse altro per il fatto che la posizione frontiera del Canton Ticino, in un'epoca in cui l'immigrazione clandestina registra incrementi sensibili, crea una sorta di estensione periurbana evidente della criminalità, che di fatto amplia l'estensione delle superfici territoriali la cui copertura è richiesta alle forze preposte alla sicurezza.

L'**accessibilità dei luoghi** ne risulta evidentemente limitata, specie laddove si lascia l'asse nord-sud e le principali zone urbane. Detta limitazione è in parte frutto della lontananza e in parte dovuta alla stessa natura dei percorsi d'accesso. La densità della popolazione interessata è inversamente proporzionale alla distanza che separa dette zone dai perimetri urbani.

I **rischi specifici** sono i più disparati. Nel caso specifico del Canton Ticino, l'analisi della polizia deve naturalmente prendere in debita considerazione determinati elementi chiave: immigrazione clandestina, traffico stradale nord-sud, criminalità economica, criminalità transfrontaliera, tratta di essere umani.

Il dispositivo implementato dalla polizia cantonale ticinese tiene conto di tali fattori e apporta risposte idonee.

7.2 Punti da esaminare

Ciò nonostante, l'esame dei funzionamenti rivela limiti permanenti che gli effettivi disponibili impongono al reparto mobile del Sottoceneri. Tale struttura adempie alla sua missione presso un'area densamente popolata e registrante un tasso di criminalità superiore rispetto a quella rilevata nel Sopraceneri. Si osserva infatti come le pattuglie disponibili siano sistematicamente impegnate presso il settore centrale urbanizzato e come i tempi necessari all'intervento di dette unità risultino superiori rispetto a quelli del reparto mobile impegnato a nord del Monte Ceneri.

Un ulteriore elemento, assolutamente obiettivo, conferma tale situazione. Si tratta della statistica dei controlli spontanei realizzati, i quali risultano essere da 8 a 10 volte più numerosi, a seconda dei mesi, nel Sopraceneri, e dai quali emerge, attraverso le differenze rilevate, la maggiore disponibilità delle pattuglie di questo distaccamento ai fini dell'esecuzione delle missioni a carattere preventivo. La disponibilità delle pattuglie del reparto mobile del Sottoceneri risulta inferiore rispetto a quella dei colleghi impegnati a nord.

L'attitudine all'intervento dipende altresì dai mezzi di trasmissione forniti in dotazione ai collaboratori della polizia cantonale. Ad oggi, la rete radio non codificata e le relative prestazioni assolutamente mediocri hanno obbligato i collaboratori a utilizzare il proprio telefono cellulare onde comunicare con il comando. Opportunamente, si è pertanto provveduto alla creazione di un numero verde a disposizione degli agenti che consente loro di comunicare in modo gratuito con la centrale.

La logica vuole che l'efficacia della polizia passi necessariamente per la trasmissione dell'informazione in tempo reale al complesso dei gruppi e pattuglie impegnati sul medesimo settore. Una pattuglia necessita di conoscere, in qualsiasi momento, cosa stia facendo la pattuglia vicina, se la stessa risulti in difficoltà e se necessiti di assistenza. Viceversa, il comando deve poter ricevere il complesso dei messaggi indirizzatigli dai propri subordinati senza dover alzare un telefono e, aspetto essenziale, senza trovarsi costretto a ripetere un'informazione che tutti i membri del gruppo dovrebbero poter ricevere nel momento stesso in cui viene divulgata dal collaboratore in contatto.

I quadri responsabili della gestione devono poter emettere ordini generali a vantaggio del complesso dei loro subordinati. Nello scenario che attualmente coinvolge la polizia cantonale ticinese, la regola che prevale è, per questioni di necessità, quella dell'ordine parziale, indirizzato a una sola pattuglia, con la conseguente ignoranza dello stesso di colui che siede a fianco del destinatario del messaggio.

È indubbio constatare che, in siffatte condizioni, la possibilità di influenzare l'azione, di ordinare l'adozione di misure idonee, di riunire i subordinati, passa per canali eccessivamente complessi che compromettono la possibilità di servire in modo soddisfacente l'insieme del territorio. Occorre altresì rammentare che in caso di saturazione della rete, dovuta a un evento di particolare gravità, la possibilità di comunicare via telefono risulterebbe assolutamente aleatoria.

7.3 Proposte

La questione della rete delle trasmissioni pare imporsi con una certa urgenza onde evitare il perdurare del sistema ad oggi sviluppatosi la cui conseguenza si traduce in una carenza dei mezzi di gestione dell'intervento.

Gli effettivi a disposizione del reparto mobile del Sottoceneri risultano inadeguati alle sue esigenze. Senza scorporare l'unità dislocata a Camorino, la quale pare far fronte alla situazione registrata presso il settore di competenza, occorre riflettere sul necessario completamento dell'altra, per esempio utilizzando gli effettivi resisi disponibili a fronte delle riorganizzazioni suggerite.

8. Attività e organizzazione del reparto del traffico

8.1. Valutazione generale

La questione dell'attività di questa sezione non era presente tra i quesiti da considerarsi in sede di audit. Ciò nondimeno, la natura permanente della sua missione in sede di creazione dei reparti mobili ha promosso una serie di analisi e ricerche volte all'individuazione di soluzioni idonee a livello del comando della polizia cantonale.

La storia stessa del reparto del traffico rende complessa una revisione completa della sua organizzazione e relativi compiti.

Ciò nondimeno, valutazione questa peraltro generalizzata presso il nostro paese, la specializzazione di tali unità risulta sempre maggiore e le stesse esigenze in materia di gestione del traffico stradale paiono destinate a crescere.

Entro un tale scenario, una riflessione approfondita sulla natura delle missioni da compiere si rende quanto mai necessaria.

8.2 Punti da esaminare

Nella misura in cui l'intervento urgente viene assegnato ai reparti mobili, risulterebbe logico supporre che i sinistri prodottosi a livello del complesso della rete stradale e autostradale cantonale fossero appannaggio delle pattuglie dei reparti mobili.

Tuttavia, come rammentato sopra, le esigenze di specialisti aumentano e sarebbe inverosimile immaginare che le competenze accumulate dagli specialisti del reparto del traffico possano perdersi in sede di una riorganizzazione suscettibile di integrare gli specialisti in seno ai RM.

Tanto il controllo del traffico pesante, quanto la gestione del tunnel del Gottardo e delle molteplici altre attività specializzate (controllo radar, trasporto di materiali pericolosi, rilevamenti in sede di gravi sinistri, controllo dei veicoli truccati, ecc...) non dovrebbero in alcun caso essere abbandonati e assegnati a gendarmi sprovvisti di una formazione complementare e delle competenze specifiche richieste per missioni di questo tipo.

8. 3 Proposte

Le competenze di cui oggi dispone il reparto del traffico dovrebbero essere preservate, se non addirittura sviluppate, nella prospettiva di garantire una gestione ottimale di tutti gli aspetti connessi al traffico stradale.

L'accresciuta specializzazione dei collaboratori e delle collaboratrici di detto settore potrebbe essere mantenuta pur in funzione di una parziale riduzione dell'organico, dal momento che le missioni di base connesse all'intervento sarebbero assegnate ai RM.

Un orientamento di questo tipo potrebbe eventualmente includere l'abbandono del servizio di permanenza attuale, preservando le sole esigenze connesse alla gestione della centrale del tunnel sotto il San Gottardo. La maggior parte delle restanti missioni potrebbe essere oggetto di una pianificazione su 24 ore, con conseguente risparmio di forza lavoro, grazie al trasferimento del servizio di pattugliamento realizzato sull'A2 ai RM.

9. Contatti con la gendarmeria territoriale

9.1 Valutazione generale

I colloqui intrattenuti con i quadri dirigenziali e con il personale della gendarmeria territoriale mettono in evidenza i vantaggi complessivi che questi ultimi ritengono di aver tratto dalla nuova organizzazione.

Tali vantaggi sono molteplici.

Anzitutto, il trattamento delle pratiche non soffre più dei ritardi precedentemente constatati. Tale consapevolezza è comune a tutti i posti, fatta eccezione per quello di Lugano, ove il numero di pratiche supera su base costante le possibilità degli effettivi di adempierne al trattamento.

Il personale, essenzialmente rappresentato dalla frangia più anziana, risulta esperto e assolutamente motivato.

I contatti con la popolazione vengono considerati buoni.

In virtù della comprovata esperienza di cui godono, i collaboratori della gendarmeria territoriale beneficiano di una buona conoscenza del terreno e dell'ambiente entro il quale operano.

Presso i comuni ove i Posti misti della polizia cantonale e alle polizie comunali sono stati organizzati (Giubiasco, Biasca, Ascona), la prossimità risulta ancora migliore e rappresenta un elemento preventivo supplementare.

La flessibilità riscontrata quanto all'organizzazione degli orari di lavoro costituisce un elemento non trascurabile e tale da contribuire attivamente all'efficacia del dispositivo. Un ulteriore aspetto favorevole, seppur sorprendente, è stato menzionato: l'età media elevata dei collaboratori e delle collaboratrici riduce notevolmente le competizioni in vista delle promozioni. L'importanza di tale elemento è tanto più evidente entro una struttura che comprende numerosi giovani collaboratori a inizio carriera. La realtà della constatazione è stata reputata favorevole all'esercizio della missione.

Laddove l'organizzazione lo consente, la collaborazione con i RM si rivela buona. A Giubiasco ove i servizi notturni vengono organizzati nel fine settimana, la pattuglia territoriale assiste all'entrata in servizio delle ore 20.00 del RM1, a Camorino. In questo modo, entrambe le entità vengono informate sugli eventi attesi e sulle missioni pianificate.

9.2 Punti da esaminare

La lista degli elementi che meritano un'attenzione particolare in vista di un miglioramento deve essere considerata approfonditamente.

Si rileva nella fattispecie: la sovrapposizione di determinate attività del Corpo delle guardie di frontiera e della gendarmeria territoriale nel Mendrisiotto; un incremento delle missioni da condursi a fronte delle identificazioni effettuate grazie ai dispositivi AFIS ai passaggi di frontiera.

Come precedentemente menzionato, la frequente carenza di rapporti di constatazione in sede di intervento dei RM rende spesso l'analisi delle pratiche difficile e aleatoria. Ancora una volta, è bene rammentare che i miglioramenti passano necessariamente per i contatti diretti tra i quadri dirigenziali.

La missione di prossimità afferente alla gendarmeria territoriale non è assunta in modo adeguato a causa della carenza degli effettivi preposti. Se è vero che i rapporti da trattarsi ad opera di tale entità non soffrono alcun ritardo, è giocoforza constatare che lo sforzo principale è focalizzato su tale settore d'attività. Le missioni di prossimità assumono così un carattere sussidiario e vengono esclusivamente intraprese laddove il responsabile della stazione riveli una disponibilità di tempo e personale necessario.

I contatti tra la gendarmeria mobile e quella territoriale risultano alquanto limitati. Circa questo aspetto, si rileva una verosimile esigenza che dovrà essere presa in debita considerazione dal nuovo responsabile della gendarmeria, in una prospettiva di sviluppo, come sopra menzionato, di un nuovo spirito di corpo proprio del complesso degli agenti uniformati. La visione da sviluppare dovrà necessariamente definire le necessità e i doveri in termini di comunicazione tra strutture, condivisione delle informazioni e passaggio di consegna tra i turni. È forse ravvisabile, in questo specifico settore, un retaggio dell'antica organizzazione della polizia ticinese ove i settori erano soliti beneficiare di un'ampia autonomia in ragione dei mezzi di cui ciascuno disponeva. La situazione potrebbe essere esemplificata dicendo che la riforma ha consentito di passare da un'organizzazione di tipo orizzontale a una struttura più verticale nella quale occorre rinsaldare i legami tra organi.

9.3 Proposte

In questo specifico ambito, è necessario sensibilizzare i giovani gendarmi della mobile sulla gestione dei relativi interventi e alle aspettative della gendarmeria territoriale e della polizia giudiziaria in vista di un lavoro efficace.

Quanto alla polizia di prossimità, se è vero che la gendarmeria territoriale auspica assumersene buona parte, sarebbe utile esaminare le modalità di condivisione dell'esercizio di detta missione prioritaria volta a garantire la sicurezza pubblica con le polizie municipali. I lavori attualmente in corso sul piano legislativo nell'ambito del progetto del Consiglio di Stato mirante a rivedere la legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 vanno esattamente nella direzione indicata dalla presente verifica. Il progetto, così com'è presentato, consentirebbe di integrare i comuni entro un processo di sicurezza globale del quale questi ultimi andrebbero a costituire un anello di primaria importanza.

Una definizione precisa delle missioni di prossimità delegate ai comuni avrebbe altresì per effetto un alleggerimento delle missioni della gendarmeria territoriale e, quale diretta conseguenza, uno svincolo di determinate forze operative a vantaggio di settori attualmente in difficoltà a causa di un eccessivo sovraccarico.

10. Contatti con le polizie comunali

10.1 Valutazione generale

L'essenza del contenuto che emerge dai contatti con le polizie comunali si fonda sui rispettivi compiti e le missioni di questi corpi in rapporto alla polizia cantonale. L'esame del settore rivela una vera e propria mancanza di comunicazione tra le due strutture. Ora, la ricerca di metodi di collaborazione accettabili passa inevitabilmente attraverso simili scambi.

Nell'insieme, le opinioni espresse evidenziano che le polizie comunali, compresa quella di Lugano, e malgrado un sentimento piuttosto diffuso che consiste nell'immaginare un atteggiamento rivendicativo, non hanno nessuna intenzione di ottenere la delega per certe competenze giudiziarie che la legge attribuisce alla polizia cantonale. Esse sperano di diventare complementari alla polizia cantonale, visto che otterrebbero una definizione formale della loro sfera di competenza.

Il dibattito e la discussione sembrano dunque doversi basare essenzialmente sulla definizione di prossimità, sui compiti generati e sulla maniera in cui questi sono eseguiti.

Esiste certamente anche una concezione divergente dei concetti di condotta, più o meno partecipativi o più o meno autoritari, la cui spiegazione più significativa è indubbiamente quella delle opinioni diverse che illustrano i rispettivi approcci della polizia comunale di Lugano e della polizia cantonale. In questo quadro specifico, un progetto di maggior collaborazione richiederebbe innanzi tutto un avvicinamento delle visioni particolari di ciascun corpo sul piano della loro cultura d'impresa, fondata al contempo sulla gestione del personale e sulla visione dei contatti con gli utenti.

10.2 Punti da esaminare

Se accettata da ambedue le parti, la definizione di nuove vie di collaborazione, basata sia sulla missione, sia sulla comunicazione, costituirebbe l'asse principale delle discussioni da condurre. In tal senso, uno dei punti essenziali da trattare sarà quello relativo all'integrazione delle polizie comunali in un sistema d'informazione comune, mentre per quelle di città è l'autorizzazione ad accedere ai database della polizia cantonale.

Tutti gli avvenimenti che accadono sul territorio di un comune e dunque che richiedono l'intervento della polizia comunale non sono comunicati sistematicamente. A tal proposito, la risposta necessaria dovrà risultare da un esame particolarmente attento di ciò che un'informazione diffusa in tempo e diretta alle organizzazioni interessate può portare in termini d'efficacia e di mutua fiducia.

La formazione degli agenti di polizia comunali li porta al conseguimento del brevetto federale. Le competenze iniziali identiche si perdono progressivamente in ragione del limite del loro campo d'azione. Questa situazione è insoddisfacente e concorre ad una svalutazione progressiva della funzione dell'agente di polizia comunale i cui effetti non mancheranno di farsi sentire a medio termine.

10.3 Proposte

L'aspetto della comunicazione e dell'informazione merita un'attenzione tutta particolare. Se l'insieme degli avvenimenti seguiti dalla polizia cantonale è oggetto di una registrazione su giornale, questa, troppo sovraccarica e voluminosa, non dà un'immagine corretta dell'attività criminosa sul territorio cantonale. Il bisogno d'informazione delle polizie comunali, ma anche quello dell'insieme delle strutture della polizia cantonale, potrebbe trarre vantaggio se un registro che tiene conto degli interrogatori e degli arresti, delle principali infrazioni del codice penale, degli incidenti con feriti, che menziona le segnalazioni delle persone ricercate, ecc. fosse aggiornato continuamente e reso accessibile in tempo reale. Un documento tale, sintetico e composto dall'essenza degli elementi necessari tanto alla prossimità quanto all'intervento, servirebbe ugualmente da filo rosso per qualsiasi presa di servizio per i RM o nelle stazioni della gendarmeria territoriale.

É necessario considerare che un livello di formazione identico fornisce il mezzo per utilizzare meglio le competenze distribuite e, in quest'ottica, sarebbe utile procedere ad uno studio volto a definire i compiti e le missioni di prossimità formalmente pertinenti alle polizie comunali. Su questa base, la definizione di un quadro di comunicazione, luogo di scambio e di condivisione delle informazioni e d'analisi della situazione, soddisferebbe il bisogno di fiducia reciproca e di collaborazione.

In questo quadro, inoltre, il progetto di revisione della legge del 12 dicembre 1989 prevede lo sviluppo degli aspetti trattati.

11. Contatti con il Pubblico Ministero

11.1 Valutazione generale

Sebbene questo campo non faccia parte delle domande fatte nell'ambito dell'audit, i discorsi fatti dal Procuratore Generale sono latori di elementi ritenuti importanti che permettono di apprezzare il funzionamento della polizia cantonale per quanto riguarda la sua missione di polizia giudiziaria.

Il magistrato, parlando della riforma, fa dei discorsi sfumati. Egli constata che lo sviluppo recente degli effettivi del Pubblico Ministero non ha facilitato la collaborazione nel periodo di cambiamento vissuto dalle due istituzioni.

Egli osserva che se il progetto aveva come ambizione la centralizzazione della polizia giudiziaria e degli organi di procedimento penale, sono state conservate, da una e dall'altra parte, delle strutture decentralizzate.

Egli conferma l'impressione espressa da numerosi altri interlocutori, che consiste nel considerare che la gendarmeria mobile non ha o non impiega abbastanza tempo per la conduzione delle inchieste. Per questo motivo, i casi non vengono sempre seguiti in modo soddisfacente ed è abbastanza difficile contattare l'autore di un intervento.

A livello di comunicazione, quattro magistrati che rappresentano il PM, il comandante della polizia cantonale, il capo della gendarmeria ed il capo della polizia giudiziaria redigono un rapporto mensile. I responsabili d'ufficio del Pubblico Ministero, della polizia ed il capo del posto di gendarmeria territoriale di Lugano redigono un rapporto giornaliero.

Nel complesso, la comunicazione è ritenuta poco soddisfacente.

La gerarchia è spesso messa in corto circuito dai collaboratori di qualsiasi grado.

Globalmente, il Procuratore Generale traccia un quadro un po' disincantato dalla situazione. I suoi discorsi, sebbene molto moderati, lasciano trapelare numerosi punti ai quali converrebbe rivolgere l'attenzione nella prospettiva di un miglioramento del rapporto indispensabile che deve esistere tra il Pubblico Ministero e la polizia.

11.2 Punti da esaminare

Dall'enunciazione generale degli apprezzamenti fatti dal Procuratore Generale è possibile trarre alcuni elementi che sembrano essenziali ed il cui miglioramento dipende dall'organizzazione dei servizi di polizia.

La questione della comunicazione tra le parti deve essere oggetto di un attento esame. Se ci sono le basi (rapporto quotidiano e rapporto mensile dei quadri dirigenziali), esse hanno bisogno di essere strutturate.

Gli obiettivi operativi che ne conseguono devono essere inoltre controllati al fine di un'ottimizzazione del rendimento; l'identificazione facilitata dell'autore di un intervento e di un rapporto, malgrado il bisogno d'anonimato sviluppato progressivamente dagli agenti della polizia cantonale; il controllo preliminare da parte della gerarchia della polizia dei rapporti consegnati alle autorità preposte al procedimento penale.

11.3 Proposte

Il codice di procedura penale ticinese, che non prevede che il Pubblico Ministero eserciti autorità sulla polizia cantonale, è d'accordo nel considerare che le due istituzioni cerchino insieme le condizioni ottimali della loro collaborazione.

Si tratta degli elementi summenzionati, i quali non richiedono riforme spettacolari dei modi di collaborazione. Ma i discorsi del Procuratore Generale mettono in evidenza che è necessario strutturarli e controllare il loro funzionamento.

All'interno della polizia cantonale, sembra che si debbano ancora emettere delle direttive basate sul controllo del contenuto dei rapporti destinati ai procuratori e sull'identità dei poliziotti intervenuti. Se una certa esigenza d'anonimato è perfettamente comprensibile, questa non è per niente giustificata a livello d'inchiesta e di procedura penale. Una misura formale che consiste nel non menzionare altro che il domicilio professionale dell'agente limita molto i rischi in cui si può incorrere.

12. Contatti con il Corpo delle guardie di frontiera

12.1 Valutazione generale

La collaborazione con il Corpo delle guardie di frontiera è un elemento assolutamente essenziale per la polizia ticinese a causa della geografia cantonale e della volontà risoluta del suo partner a sviluppare le sue missioni di sicurezza rinforzando la propria attività orientata verso quella di polizia.

Il comandante di settore mette in evidenza un elemento formale basato sul fatto che gli accordi passati con l'Italia citano l'occupazione permanente del posto di Chiasso, che la riorganizzazione non permette più.

Se la riorganizzazione ha permesso di proporre una risposta complessivamente migliore di prima, alcuni aspetti si basano su:

- la conoscenza piuttosto limitata del settore, di cui danno prova i collaboratori e le collaboratrici della gendarmeria mobile;
- una certa mancanza di coordinazione tra i corpi;
- la perdita delle vecchie competenze relative alle specificità del settore di frontiera.

Ma si fa anche menzione dei numerosi elementi positivi:

- la buona armonia esistente tra i collaboratori e le collaboratrici dei due corpi;
- la buona accettazione dell'attività poliziesca messa in atto dal Cgfr ;
- l'applicazione impeccabile del contenuto dell'accordo di collaborazione;
- la gestione regolare dei rapporti comuni;
- l'avviso sistematico di tutti i controlli in revoca organizzati dal Cgfr ;
- una buona ripartizione dei rispettivi compiti al momento di allarmi per atti criminosi;
- una buona percezione del carattere complementare delle rispettive missioni.

12.2 Punti da esaminare

In questo ambito, l'unica questione che merita d'essere esaminata è quella del ritardo talvolta necessario alle pattuglie della gendarmeria mobile per intervenire in aiuto al Cgfr quando il posto di Chiasso è chiuso. Ma questa questione presenta una problematica globale esaminata e presentata in altra sede.

12.3 Proposta

La messa a disposizione permanente di un agente della gendarmeria mobile addetto alla collaborazione diretta con il Corpo delle guardie di frontiera potrebbe costituire una risposta adeguata sotto forma di una pattuglia mista, proprio per risolvere i problemi del territorio, senza fare sistematicamente appello ad una pattuglia della polizia cantonale.

13. Soddisfazione del personale

Il mandato comportava una fase relativa ad un approccio del grado di soddisfazione e di motivazione del personale in rapporto alla riorganizzazione operata.

Parecchi degli elementi relativi a tale aspetto appaiono nei diversi capitoli precedenti.

Ciò che è bene menzionare formalmente in questa sede è che l'approccio piuttosto riservato di uno dei sindacati non è mai confermato nei colloqui con il personale.

E se le persone ascoltate esprimono volentieri le proprie osservazioni, i propri problemi e le proprie aspettative, si deve constatare che le loro argomentazioni sono abbastanza conformi a quanto esprimono sistematicamente i poliziotti quando interrogati sulle loro condizioni lavorative. Un anno dopo la messa in atto della riforma, è certo che le preoccupazioni espresse rientrano nella media di quelle che potrebbero essere ascoltate nella maggior parte dei corpi di polizia del nostro paese.

La lista non è esaustiva, ma si rileva abbastanza spesso:

- il bisogno di vedere più spesso i capi, percepiti come lontani dalle preoccupazioni sul campo;
- l'espressione ricorrente della mancanza d'informazione interna; ma in questo campo è bene menzionare che la presentazione dei progetti del comando genera regolarmente l'avvio di un processo d'opposizione condotto dalle organizzazioni sindacali che trovano i collegamenti necessari presso i deputati;
- una certa resistenza al cambiamento che esprime il bisogno di sicurezza nell'esercizio della professione;
- il bisogno di mantenere l'anonimato nell'esercizio delle proprie funzioni;
- l'attaccamento alle strutture con cui si collabora (timori espressi riguardo al progetto di riorganizzazione del reparto del traffico);
- le esigenze relative ad attrezzature e materiale (gilet di protezione personale) ;
- l'insufficienza degli effettivi.

In tutti i colloqui, come al momento delle discussioni informali, i discorsi fatti manifestano una motivazione molto buona della base, che non fa praticamente mai seguito al discorso sindacale. Si potrebbe quindi considerare che le organizzazioni corporative non fanno altro che esercitare il mandato che compete loro, ma che la loro azione, anch'essa ispirata da certi discorsi dei loro affiliati, non dà mai l'impressione di essere null'altro che l'espressione di certi malcontenti o di discorsi ritenuti adatti alle tendenze politiche.

Il problema è stato già menzionato in precedenza nel presente rapporto, ma è giusto tornarci sopra. Converrebbe provare a far evolvere il ruolo svolto dai sindacati della polizia ticinese, confermandoli nella loro funzione di protezione e di difesa delle condizioni lavorative del personale, ma limitandola a ciò e stabilendo che la strategia e la conduzione del corpo è di competenza esclusiva dell'autorità esecutiva e del comando.

14. Conclusione

Al termine di un lungo processo volto a passare dai quattro settori di polizia ad una struttura che attribuisce il processo d'intervento e di prossimità a due organizzazioni specializzate della gendarmeria, le disposizioni messe in atto dal 2005 hanno globalmente raggiunto gli obiettivi perseguiti.

Il sistema può certamente essere perfezionato sotto svariati aspetti, ma i risultati ottenuti evidenziano che la soluzione applicata è efficace.

L'audit, non avendo lo scopo di redigere un elenco di tutto ciò che funziona bene o molto bene, si limiterà in queste conclusioni a riassumere i campi in cui un miglioramento è auspicabile.

In futuro, **quanto disposto potrà progredire ulteriormente se :**

- ❑ **l'azione delle pattuglie della gendarmeria mobile si attiene sistematicamente a quanto enumerato nel documento « Ripartizione compiti fra GM e GT /versione 21.1.2005 » sotto la sezione iniziale « Concetto » ;**
- ❑ **i collaboratori e le collaboratrici della gendarmeria mobile acquisiscono a poco a poco l'esperienza di polizia giudiziaria, che talvolta fa loro difetto, in occasione di stage temporanei presso i posti della gendarmeria territoriale;**
- ❑ **il savoir-faire dei gendarmi con più esperienza, impegnati soprattutto nei posti della territoriale, passa progressivamente ai loro cadetti della mobile;**
- ❑ **la prossimità che spetta alla territoriale è parzialmente delegata alle polizie comunali nella prospettiva di una divisione realistica dei compiti; un'estensione del numero dei Posti misti come quelli di Giubiasco, di Biasca o d'Ascona andrà nella direzione auspicata; a tal proposito, il progetto di revisione della legge sulla polizia s'inserisce nelle prospettive ritenute opportune;**
- ❑ **i mezzi tecnici di condotta che attualmente mancano sono progressivamente messi in opera ed orientati verso un aumento delle prestazioni che la centrale operativa può fornire al corpo, perseguendo l'obiettivo che consiste nel rinunciare alle centrali sviluppate dai RM ;**

- ❑ **le informazioni relative agli avvenimenti quotidiani raggiungono meglio lo scopo di offrire agli agenti una visione globale e sintetica sia dell'attività criminale, sia dell'ordine pubblico nell'insieme del territorio cantonale;**
- ❑ **una certa economia dei mezzi permette di rinforzare gli effettivi disponibili per gli interventi e di ridurre così i ritardi d'intervento nelle zone urbane e periferiche.**

Tali misure ed approcci non necessitano in nessun caso di rimettere in discussione le disposizioni definite ed applicate. Come sempre, e come nella maggior parte delle organizzazioni, «**il diavolo è nei particolari**» (*“le diable est dans le détail”*). Converrebbe quindi riprendere questi aspetti, uno dopo l'altro, e considerare come affrontarli nel tempo. Un processo di scambio e di discussione a livello dei dirigenti responsabili costituirà una delle condizioni da soddisfare per ottenere dei risultati significativi.

Un elemento resta tuttavia preoccupante, visto dall'esterno. Si tratta della capacità di gestione con mezzi di trasmissione moderni ed efficaci. Il progetto è stato sviluppato, ma la sua realizzazione sarà tale da fornire agli organi di sicurezza gli strumenti che a tutt'oggi purtroppo mancano. L'insieme delle disposizioni relative alla protezione della popolazione viene messo progressivamente in opera in Svizzera. Probabilmente qui c'è un'opportunità da cogliere nell'ottica di una sensibilizzazione delle autorità competenti per decidere la pianificazione delle strutture di gestione di cui disporranno in futuro i servizi di sicurezza ticinesi.

La riorganizzazione intrapresa ha lo scopo di fare della polizia cantonale una struttura centralizzata capace di gestire la sicurezza sia dei cittadini ticinesi sia dei loro ospiti. Manca ancora un luogo dove questa visione globale potrebbe essere identificata, un edificio attribuito al comando, allo stato maggiore ed ai servizi generali. Il progetto esiste, ma la sua realizzazione darebbe al processo riorganizzativo una base che ancora oggi manca.

La valutazione effettuata ha ancora una volta messo in evidenza gli aspetti meritevoli d'attenzione da parte delle autorità e del comando della polizia cantonale. Complessivamente, ed è bene insistere su questo punto, la riforma messa in atto ha rinforzato la capacità della polizia cantonale ticinese di adempiere la missione assegnatale dalla legge.

Laurent Krügel

Cernier, 10 dicembre 2006