

# Messaggio

numero

**6644**

data

15 maggio 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Modifica della Legge sulla polizia e della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti in materia di trasferimento a privati del compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo illustrare il disegno di modifica della Legge sulla polizia e della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti in materia di trasferimento a privati del compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa.

### **I. LE RAGIONI DELLA PROPOSTA**

#### **1.**

Negli ultimi anni, è emersa l'esigenza di creare delle nuove strutture ove collocare le persone fermate dalla Polizia cantonale. Al riguardo, già il rapporto finale, allestito il 31 luglio 2009 da un apposito Gruppo di lavoro coordinato dall'ufficiale della Polizia cantonale Giovanni Capoferri, è pervenuto alla conclusione secondo cui il carcere giudiziario della Farera non riesce sempre a soddisfare le richieste di fermo, cosicché vi è la necessità di disporre di nuovi spazi a questo scopo. Nella stessa ottica, anche il rapporto redatto il 19 febbraio 2010 dalla Divisione della giustizia, che affrontava il tema delle misure ipotizzabili per rispondere al fenomeno, allora acuto, del sovraffollamento delle strutture carcerarie, ha formulato la proposta di riaprire o di creare delle celle di polizia per i fermi.

#### **2.**

In questi ultimi mesi, inoltre, si assiste a una nuova fase di aumento dell'occupazione del carcere giudiziario della Farera, a seguito degli arresti ordinati dal giudice dei provvedimenti coercitivi e per effetto dell'alta presenza di richiedenti l'asilo, provenienti in particolare dal Nord Africa.

#### **3.**

Presso le nuove celle che saranno adibite all'esecuzione dei fermi di polizia e delle carcerazioni amministrative, è comunque essenziale che il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone ivi collocate possa essere trasferito a privati in casi eccezionali

e unicamente quando i servizi preposti, ossia la Polizia cantonale e il creato Servizio Gestione Detenuti, fossero in situazione di necessità. Di conseguenza, prima di procedere alla creazione delle nuove strutture destinate a questo scopo, è necessario predisporre le basi legali che consentano un simile trasferimento di compiti amministrativi a privati. Questa scelta si fonda su due motivi principali.

### **3.1**

In primo luogo, ciò ha il vantaggio di sgravare sia la Polizia cantonale, per le nuove celle che sorgeranno al di fuori delle strutture carcerarie cantonali, sia gli agenti di custodia, per le celle che saranno ricavate all'interno delle strutture carcerarie cantonali. In particolare, la delega a privati dei compiti di sorveglianza eviterà di dover ulteriormente potenziare l'organico della Polizia cantonale e consentirà alle forze di polizia di concentrare la loro attività sul compito - più specifico e importante - di contrasto e di lotta alla criminalità, senza dover assumere nuove funzioni che si esauriscano nella mera custodia delle persone fermate. Parimenti, questa soluzione non comporterà l'aumento del numero degli agenti di custodia che operano presso le strutture carcerarie cantonali. In tal modo, una simile delega a privati garantisce un uso più parsimonioso del denaro pubblico, con minori oneri finanziari per lo Stato, e un impiego più razionale delle forze di polizia.

### **3.2**

Quale seconda ragione che milita a favore di questa scelta, si pone in rilievo che il trasferimento a privati dei compiti di sorveglianza ha il notevole pregio di apparire come la soluzione che garantisce in questa materia una maggiore flessibilità. Infatti, come dimostra l'esperienza di questi ultimi anni, il grado di occupazione delle celle soggiace a fasi alterne. In materia di carcerazione preventiva, di fermo di polizia e di carcerazione amministrativa, a dei veri e propri "picchi", in cui si assiste a un sovraffollamento delle strutture carcerarie, succedono dei periodi più tranquilli e di minore occupazione delle stesse. Così, ad esempio, a dipendenza dell'evoluzione della criminalità, si è assistito, all'inizio del 2010, ad un'impennata di affollamento presso il carcere giudiziario della Farera, cui ha fatto seguito un periodo di riduzione del tasso di occupazione, che recentemente ha però conosciuto una nuova fase di aumento. Inoltre, a eloquente conferma del carattere ciclico di simili fenomeni, si menziona il recente, notevole incremento dell'afflusso di richiedenti l'asilo, determinato dai profondi mutamenti politici verificatisi nel mondo arabo a partire dal gennaio del 2011, con l'aumento delle carcerazioni amministrative ivi connesso. Ora, se i compiti di sorveglianza possono essere delegati a privati, è possibile reagire prontamente alle varie situazioni con notevole flessibilità, conferendo i relativi mandati, ponendo termine agli stessi e modificando il numero di agenti privati impiegati, quando le circostanze raccomandano un simile modo di procedere. Invece, se si assumono a questo scopo degli agenti di polizia o degli agenti di custodia, ossia dei pubblici funzionari, sussiste, per lo Stato, un vincolo maggiore, che si ripercuote anche nei periodi di minore occupazione delle celle.

## **4.**

In quest'ambito, precisiamo ancora - anche per una migliore comprensione del disegno di legge - che per l'esecuzione del fermo e della carcerazione amministrativa, possono entrare in considerazione sia celle situate al di fuori delle strutture carcerarie cantonali, sia spazi ricavati all'interno delle strutture carcerarie cantonali. Nel primo caso, sarebbero ad esempio ipotizzabili la riapertura delle celle di polizia di Lugano, la riapertura di alcune celle delle ex carceri pretoriali di Locarno, Mendrisio e Bellinzona e la posa di *container*

presso la Polizia cantonale a Noranco e/o Camorino; in quest'ambito, un'ulteriore soluzione consisterebbe, per gli stranieri che debbono essere allontanati per via aerea alla volta dell'Italia, nella messa a disposizione di *container* situati in prossimità dell'aeroporto di Lugano-Agno (nell'evenienza in cui l'Italia dovesse di nuovo ammettere i voli su Roma, rinunciando ad esigere che gli stessi abbiano per destinazione Milano). Anche all'interno delle strutture carcerarie cantonali, vi sarebbe la possibilità di ricavare nuove celle: si potrebbero infatti ipotizzare, al riguardo, la riapertura della Sezione D (ex Sezione femminile) oppure la posa di *container* all'interno del perimetro del Penitenziario cantonale di Lugano - La Stampa, riservato ovviamente un esame più approfondito degli aspetti legati alla gestione delle strutture carcerarie e della loro sicurezza.

In relazione a tutte queste nuove celle, la procedura di collocamento, per un breve lasso di tempo, delle persone fermate sarebbe più agile e meno formale rispetto alla prassi ora adottata: attualmente, infatti, anche le persone sottoposte a fermo vengono rinchiusi nel carcere giudiziario della Farera, con tutte le formalità, le procedure e le misure di sicurezza che vengono adottate per coloro nei cui confronti è stata ordinata la carcerazione preventiva ai sensi del diritto di procedura penale, e che debbono magari rimanere in detenzione preventiva per lungo tempo, essendo sospettati di aver commesso un grave reato.

## 5.

Ad ogni modo, si ribadisce che il presente messaggio si limita a proporre l'adozione delle basi legali necessarie per il trasferimento a privati del compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa, essendo ciò il presupposto per una gestione razionale e finanziariamente meno onerosa delle celle che saranno adibite a questo scopo. Nel frattempo, saranno esaminate e approfondite le varie opzioni, precedentemente indicate, relative all'ubicazione delle celle che ospiteranno le persone fermate.

Dopo che saranno state create le necessarie basi legali, lo scrivente Consiglio presenterà, se del caso, con un successivo messaggio separato concernente la richiesta di stanziamento del relativo credito, le proposte concrete relative alla costruzione e all'adattamento delle nuove celle destinate ai fermi di polizia e alle carcerazioni amministrative.

## II. LE MODIFICHE DI LEGGE PROPOSTE

### 1.

Dal profilo giuridico, come si desume da un parere inedito allestito il 18 giugno 2010 dal consulente giuridico del Consiglio di Stato Guido Corti sulla costituzionalità dell'impiego di società di sorveglianza private per gestire le strutture previste per i fermi di polizia, il trasferimento di compiti amministrativi a privati dev'essere previsto per principio da una base legale formale, che descriva almeno la natura, la portata e lo scopo del compito delegato (*PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER*, Allgemeines Verwaltungsrecht, III ediz., § 10 n. 16-17; *PIETRO CRESPI*, Il trasferimento di compiti amministrativi cantonali a privati in Ticino [aspetti giuridici], pag. 153 e 156; *NADINE MAYHALL*, Aufsicht und Staatshaftung, pag. 58 / 59). Questa esigenza è tanto più severa quanto più forte è il potere consegnato nelle mani dei privati, sia attraverso il conferimento di poteri d'imperio sugli amministrati, sia con la delega di applicare leggi con ampi margini

di apprezzamento (*PIETRO CRESPI*, pag. 160; *GIOVANNI BIAGGINI*, Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz, in René Schaffhauser / Tomas Poledna, Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, pag. 143 segg., 156 / 157).

Nel settore specifico, assai delicato e sensibile, dei compiti statali di sicurezza, la legge formale, che prevede la delega a privati di queste mansioni, deve avere una certa densità normativa: essa deve infatti disciplinare le questioni più importanti relative ai poteri e ai mezzi d'intervento, all'organizzazione e alla formazione del personale di sicurezza privato, così come ai sistemi di controllo e di sorveglianza dello Stato, al fine di garantire soprattutto il rispetto dei diritti fondamentali (Rapporto del *CONSIGLIO FEDERALE* del 2 dicembre 2005 sulle società di sicurezza e le società militari private, in FF 2006 pag. 587 segg., 616). In virtù dell'art. 5 cpv. 1 e 2 della Costituzione federale (in seguito Cost. fed.), che verte sui principi fondamentali dello Stato di diritto e che si applica a qualsiasi attività dello Stato, e dell'art. 36 cpv. 1 - 3 Cost. fed., che disciplina le restrizioni dei diritti fondamentali, la delega di compiti di sicurezza e di polizia a privati non deve soltanto poggiare su una sufficiente base legale, ma deve anche rispondere al pubblico interesse e rispettare il principio di proporzionalità (FF 2006 pag. 615). Ora, in relazione al caso concreto, come si è visto, la delega a privati del compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa è sorretta da un interesse pubblico sufficiente, poiché l'adempimento di tale mansione da parte di privati è meno costosa e una soluzione interamente statale comporterebbe un impiego sproporzionato e poco flessibile di forze di polizia e di agenti di custodia (FF 2006 pag. 618; *GIOVANNI BIAGGINI*, pag. 160 e nota 32). Il principio di proporzionalità esige comunque che i Cantoni debbano trasferire con moderazione ai privati quei compiti che possono comportare un impiego diretto della forza o della coercizione nei confronti delle persone e che, a questo riguardo, lo scopo, le condizioni e i mezzi d'impiego debbono essere definiti con sufficiente precisione già a livello di legge formale (FF 2006 pag. 618 / 619; *PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER*, § 54 n. 37; *GIOVANNI BIAGGINI*, pag. 162). In quest'ambito, infatti, si applica l'art. 35 cpv. 1 e 2 Cost. fed., secondo i quali i diritti fondamentali devono improntare l'intero ordinamento giuridico: chi svolge un compito statale - e ciò vale anche per i privati - deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli (DTF 127 I 90 consid. 4c; *PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER*, § 10 n. 23 - 24, § 42 n. 6).

## 2.

Alla luce di queste premesse, vengono ora illustrate le disposizioni di legge concernenti il trasferimento a privati dei compiti di sorveglianza qui in discussione. Al riguardo, precisiamo che il tema è regolato da due norme parallele inserite in due leggi diverse: nella Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989, per quel che attiene alle celle situate al di fuori delle strutture carcerarie cantonali, e nella Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti del 20 aprile 2010, per quel che concerne le celle situate all'interno delle strutture carcerarie cantonali. Si ricorda inoltre, a titolo di confronto, che l'art. 10a della Legge sulla polizia, approvato dal Gran Consiglio il 20 dicembre 2000 ed entrato in vigore il 16 febbraio 2001, ha già trasferito a privati il compito di provvedere al trasporto intercantonale dei detenuti e alla relativa sorveglianza dei detenuti.

In quest'ambito, si segnala anche che presso le strutture carcerarie cantonali, sono già attivi alcuni agenti di sicurezza alle dipendenze di ditte private, che assicurano il servizio di ronda esterna. Questi agenti privati intervengono in ogni caso come (semplici) ausiliari del

personale di sicurezza dello stabilimento e permangono sottoposti alla direzione del carcere e alla vigilanza dell'autorità cantonale. Ciò non richiede però un'apposita base legale, poiché tali agenti privati non dispongono in alcun modo del potere di adottare decisioni o provvedimenti coercitivi nei confronti degli amministrati.

Parimenti, ci riserviamo la facoltà di far capo in futuro ad agenti di ditte private, con il ruolo di ausiliari, anche per assicurare, se del caso, la sorveglianza generale sul cantiere relativo alla costruzione del nuovo Penitenziario cantonale, come pure il controllo dei veicoli e dei visitatori che intendono accedere al carcere.

### **3.**

Il nuovo art. 9d cpv. 1 della Legge sulla polizia stabilisce che il Consiglio di Stato può trasferire a privati, in casi eccezionali, il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa secondo la Legge federale sugli stranieri e collocate in celle situate al di fuori delle strutture carcerarie cantonali. Il parallelo nuovo art. 8b cpv. 1 della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti prevede che il Consiglio di Stato può trasferire a privati, in casi eccezionali, il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa secondo la Legge federale sugli stranieri e collocate in celle situate all'interno delle strutture carcerarie cantonali. Queste due disposizioni enunciano il principio fondamentale della delega a privati del compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa. Infatti, come è stato messo precedentemente in rilievo, il trasferimento di compiti amministrativi a privati dev'essere previsto da una base legale formale.

#### **3.1**

Per "*fermo*", s'intendono, in primo luogo, le varie forme di fermo di polizia previste dalla legge. Ricadono sotto questa nozione, ad esempio, il fermo di polizia e l'arresto provvisorio ad opera della polizia, provvedimenti, questi, che sono disciplinati dagli art. 215 e 217 del Codice di diritto processuale penale svizzero, e che sono ripresi dall'art. 7 della Legge cantonale sulla polizia: tali misure possono avere complessivamente una durata massima di 24 ore (art. 219 cpv. 4 del Codice di diritto processuale penale svizzero). In quest'ambito, va anche menzionato il fermo di polizia per il controllo dell'identità, la cui durata dev'essere inferiore a 24 ore, che è regolato dall'art. 7b della Legge sulla polizia. In questo contesto, rientra anche il fermo a scopo di estradizione, eseguito dalla Polizia cantonale, che è disciplinato dall'art. 44 della Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, e che è ripreso dall'art. 7a della Legge cantonale sulla polizia; una simile misura provvisoria privativa della libertà può essere mantenuta sino alla decisione, di competenza dell'Ufficio federale di giustizia, circa il carcere in vista d'extradizione, il più tardi però fino al terzo giorno feriale successivo al fermo (art. 46 cpv. 2 della Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale).

Un altro esempio è costituito dal fermo preventivo di polizia, la cui durata massima è di 24 ore, ai sensi dell'art. 8 del Concordato del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, cui il Cantone Ticino ha aderito con decreto legislativo del 2 dicembre 2008; la competenza di ordinare una simile misura spetta all'ufficiale della Polizia cantonale (art. 10b cpv. 1 lett. c della Legge sulla polizia).

In quest'ambito, si può ancora menzionare il fermo disciplinato dall'art. 73 della Legge federale sugli stranieri, giusta il quale la competente autorità federale o cantonale può fermare persone sprovviste di permesso di soggiorno di breve durata, di permesso di dimora o di permesso di domicilio per notificar loro una decisione relativa al loro statuto di

soggiorno in Svizzera o per accertarne l'identità o la cittadinanza, se a tal fine sia necessaria la loro cooperazione; questo provvedimento non può protrarsi oltre i tre giorni. Giusta l'art. 2 lett. h del Regolamento della legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, la competenza di ordinare il fermo in questione spetta alla Polizia cantonale. Nel novero delle misure in questione entrano anche - e ciò ha una notevole rilevanza pratica - gli arresti delle persone ricercate ai sensi del sistema RIPOL (sistema di ricerca informatizzato di polizia), ossia delle persone ricercate da un altro Cantone nell'ambito di un'inchiesta penale o dell'esecuzione di una pena. Queste persone rimangono in genere in stato di arresto per un giorno nel Cantone Ticino, e vengono poi trasferite, il giorno successivo, nel Cantone competente per il perseguimento penale, ove debbono essere poste in carcerazione preventiva o in esecuzione della pena loro inflitta. Inoltre, si può anche citare il fermo delle persone ai sensi della parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen (N-SIS), in particolare per individui con divieti d'entrata nello spazio Schengen. A dipendenza dei casi, il fermo della persona ad opera della Polizia cantonale può limitarsi ad alcune ore o protrarsi più a lungo per definirne la posizione e attendere un'eventuale decisione del Ministero pubblico o della Sezione della popolazione.

### **3.2**

L'altro settore cui si riferisce la norma in questione è quello della carcerazione amministrativa secondo la Legge federale sugli stranieri. Sotto questa nozione, ricadono le varie misure coercitive previste dalla Legge federale sugli stranieri, quali la carcerazione preliminare (art. 75), la carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76), la carcerazione in vista di rinvio coatto per carente collaborazione nel procurare i documenti di viaggio (art. 77) e la carcerazione cautelativa e la proroga della stessa (art. 78). Queste misure sono ordinate dalla Sezione della popolazione. Al riguardo, tuttavia, conviene sottolineare che nelle celle gestite da privati, la permanenza degli stranieri sottoposti a carcerazione amministrativa, la quale può di per sé anche estendersi sull'arco di parecchi mesi, sarà limitata a pochi giorni. Infatti, queste celle ospiteranno gli stranieri che sono in attesa di essere trasferiti nello stabilimento grigionese di Realta (in base all'apposita convenzione in vigore fra i Cantoni Ticino e Grigioni), oppure gli stranieri che debbono essere allontanati per via aerea alla volta dell'Italia.

### **3.3**

Dalle precedenti considerazioni si evince in sostanza che, nelle celle gestite da privati, non saranno collocate né persone che scontano una pena detentiva giusta gli art. 74 e seguenti del Codice penale svizzero, né persone sottoposte a carcerazione preventiva e a carcerazione di sicurezza ai sensi degli art. 220 e seguenti del Codice di diritto processuale penale svizzero, né persone astrette al carcere in vista d'extradizione giusta gli art. 47 e seguenti della Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, bensì persone fermate o incarcerate dalla Polizia cantonale o dalla Sezione della popolazione nell'ambito dell'applicazione delle normative federali e cantonali precedentemente menzionate, come pure le persone ricercate da altri Cantoni competenti in materia di perseguimento penale e di esecuzione delle pene e le persone colpite da divieti d'entrata nello spazio Schengen.

### **3.4**

Si precisa infine che il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa sarà trasferito ad agenzie o società private di

sorveglianza e di sicurezza, conformemente alla procedura prescritta dalla Legge sulle commesse pubbliche (*GIOVANNI BIAGGINI*, pag. 157).

### 3.5

Nel cpv. 1 dell'art. 9d della Legge sulla polizia e dell'art. 8b della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti, è inoltre ancorato il principio secondo cui il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa può essere trasferito a privati unicamente "*in casi eccezionali*".

Infatti, l'8 novembre 2011 è stato elaborato, ad opera della Polizia cantonale, un concetto di messa in atto del "*Servizio di Gestione dei Detenuti*". Ora, questo documento prevede che la gestione dei detenuti all'esterno delle strutture carcerarie (sorveglianza, piantonamenti, trasporti, gestione delle persone sottoposte a fermo presso le eventuali celle di polizia) deve rimanere un compito dello Stato, che dev'essere fundamentalmente svolto dalla Polizia cantonale. A questo scopo, si intende creare, presso la Polizia cantonale, un apposito Servizio che si occuperà della gestione dei detenuti. Di conseguenza, la delega a privati deve essere un'eccezione, cui si potrà segnatamente far capo per fronteggiare momentanei "*picchi*" nell'occupazione delle strutture o per rispondere a urgenze ed esigenze particolari.

Il principio del carattere eccezionale della delega a privati vale non solamente per le celle situate al di fuori delle strutture carcerarie cantonali (che soggiacciono alla competenza della Polizia cantonale), ma anche, per analogia, per le celle situate all'interno delle strutture carcerarie cantonali (ove operano gli agenti di custodia).

### 4.

Il capoverso 2 dell'art. 9d della Legge sulla polizia e dell'art. 8b della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti prevede che le modalità, che devono rispettare i diritti e la dignità umana delle persone fermate o carcerate, sono stabilite da contratti o accordi separati. Questa norma, che riprende l'art. 10a cpv. 2 della Legge sulla polizia in materia di trasporto intercantonale dei detenuti, mira a garantire che le società private di sorveglianza rispettino i diritti fondamentali delle persone fermate o carcerate.

### 5.

Il capoverso 3 dell'art. 9d della Legge sulla polizia e dell'art. 8b della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti dispone che il Consiglio di Stato fissa i requisiti minimi di formazione che devono essere soddisfatti dagli agenti privati incaricati della sorveglianza. Anche questa disposizione persegue l'obiettivo di garantire che la sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa avvenga in modo adeguato e dignitoso.

### 6.

Il capoverso 4 dell'art. 9d della Legge sulla polizia prescrive che gli agenti privati, nella loro attività di sorveglianza, sono sottoposti alla vigilanza della Polizia cantonale e che essi possono fare uso di mezzi coercitivi a condizioni restrittive soltanto per prevenire pericoli imminenti per l'ordine pubblico e in particolare per impedire evasioni, danneggiamenti e atti di violenza delle persone fermate o carcerate, contro sé stesse e contro terzi. Da parte sua, la disposizione parallela di cui al capoverso 4 dell'art. 8b della Legge sull'esecuzione

delle pene e delle misure per gli adulti regola nello stesso modo l'uso di mezzi coercitivi, ma indica che gli agenti privati, nella loro attività di sorveglianza, sono sottoposti alla vigilanza della Direzione delle strutture carcerarie.

### **6.1**

Una simile ripartizione delle competenze è del tutto logica: infatti, per le celle situate al di fuori delle strutture carcerarie cantonali, la vigilanza spetta alla Polizia cantonale, mentre per le celle situate all'interno delle strutture carcerarie cantonali, la vigilanza è attribuita alla Direzione delle stesse. In tal modo, quale ulteriore garanzia per le persone fermate o carcerate, la legge istituisce un'autorità di vigilanza, la quale potrà segnatamente, ad esempio, impartire istruzioni agli agenti privati e ispezionare le celle ove questi ultimi svolgono la loro attività.

### **6.2**

Conformemente ai principi giuridici precedentemente evocati, il capoverso 4 definisce già a livello di legge formale, operando in quest'ambito una ponderazione degli interessi in gioco, in quali circostanze gli agenti privati possano far direttamente capo alla coercizione nei confronti delle persone fermate o carcerate. In particolare, gli agenti privati possono fare uso di mezzi coercitivi soltanto per prevenire pericoli imminenti per l'ordine pubblico, e segnatamente per impedire evasioni, danneggiamenti e atti di violenza delle persone fermate o carcerate, contro sé stesse e contro terzi. Infatti, nei casi urgenti, in cui vi è un grave pericolo per l'ordine pubblico, è indispensabile che gli agenti privati possano intervenire immediatamente, senza dover attendere l'arrivo degli agenti di polizia o degli agenti di custodia. In tal modo, agli agenti privati la facoltà di impiegare la coercizione viene delegata con moderazione, con una definizione - quella relativa ai pericoli imminenti per l'ordine pubblico - che riprende la clausola generale di polizia (DTF 134 I 322 consid. 2.7, 130 I 369 consid. 7.3): gli esempi citati (evasioni, danneggiamenti e atti di violenza) costituiscono una precisazione di tale clausola.

## **7.**

Infine, secondo il capoverso 5 dell'art. 9d della Legge sulla polizia, contro i provvedimenti degli agenti privati è dato reclamo al Comando della polizia cantonale entro cinque giorni; la decisione del Comando della polizia cantonale è direttamente impugnabile con reclamo alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello entro il termine di dieci giorni. Da parte sua, il parallelo capoverso 5 dell'art. 8d della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti stabilisce che contro i provvedimenti degli agenti privati è dato reclamo alla Direzione delle strutture carcerarie entro cinque giorni; la decisione della Direzione delle strutture carcerarie è direttamente impugnabile con reclamo alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello entro il termine di dieci giorni.

### **7.1**

Questa disposizione completa la precedente norma sulla vigilanza e conferisce direttamente alle persone detenute, allo scopo di garantire la protezione dei loro diritti fondamentali, la facoltà di impugnare i provvedimenti degli agenti privati in prima istanza davanti al Comando della polizia cantonale (per le celle situate al di fuori delle strutture carcerarie cantonali) oppure alla Direzione delle strutture carcerarie (per le celle situate all'interno delle strutture carcerarie cantonali), e in seconda istanza di fronte alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello. In particolare, le persone fermate o carcerate



possono così far verificare dalle autorità superiori la legittimità e la proporzionalità del mezzo coercitivo attuato nei loro confronti dagli agenti privati.

## 7.2

Al riguardo, si precisa che il Comando della polizia cantonale, rispettivamente la Direzione delle strutture carcerarie, fungono da filtro per sgravare la Corte dei reclami penali del Tribunale di appello, la quale è già competente, giusta l'art. 12 cpv. 2 della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti, a esaminare (dopo il reclamo alla Divisione della giustizia previsto dall'art. 57 del Regolamento sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti) i successivi reclami proposti dai detenuti, che si trovano in carcerazione preventiva o in esecuzione di pena, contro i provvedimenti adottati dal personale delle strutture carcerarie cantonali. Di conseguenza, anche per i reclami provenienti dalle persone fermate o carcerate, che si trovano presso le celle sottoposte alla sorveglianza di privati, è opportuno prevedere il reclamo alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello, la quale già si occupa di temi e di provvedimenti analoghi (ad esempio in materia di uso di mezzi coercitivi) nell'ambito dei rimedi di diritto presentati da persone detenute che dipendono dal personale delle strutture carcerarie cantonali. In tal modo, è garantita l'unità della prassi e della giurisprudenza in questa materia. La procedura davanti alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello è retta per analogia dagli art. 379 e seguenti del Codice di diritto processuale penale svizzero.

## 8.

Come risulta dalle considerazioni che precedono, questa proposta di legge prevede una delega a privati unicamente per la sorveglianza di persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa per la durata di pochi giorni e accompagna un simile trasferimento di competenze con le necessarie garanzie per il rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate. Resta evidentemente inteso che gli agenti privati svolgono unicamente attività di sorveglianza e che le misure di fermo e di carcerazione amministrativa sono invece sempre disposte da un'autorità pubblica, ossia dalla Polizia cantonale e dalla Sezione della popolazione.

## 9.

Da ultimo, giova ancora ricordare che lo Stato risponde direttamente del danno che gli agenti privati dovessero cagionare illecitamente a terzi nell'esercizio della loro attività di sorveglianza (*PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / MARKUS MÜLLER*, § 10 n. 21): la Legge cantonale sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici si applica infatti, come indica l'art. 1 cpv. 1 lett. d della stessa, a tutte le altre persone - che non hanno lo statuto formale di funzionari - cui sia direttamente affidato un compito di diritto pubblico.

## 10.

Inoltre, proponiamo di inserire nella Legge sulla polizia il nuovo art. 9e, che abilita il Consiglio di Stato a trasferire a privati, in casi eccezionali, il compito di provvedere alla sorveglianza dei detenuti collocati in ospedale. In tal modo, si potrà alleggerire la Polizia cantonale dall'incombenza, non particolarmente qualificante, di provvedere alla custodia e al piantonamento dei detenuti che devono essere ricoverati in ospedale. Una simile delega a privati potrà essere segnatamente applicata nell'ipotesi in cui si dovesse assistere a

un'impennata di ricoveri di detenuti in ospedale o a un sovraccarico momentaneo di lavoro per la Polizia cantonale.

L'art. 9e della Legge sulla polizia stabilisce anche che i cpv. 2, 3, 4 e 5 dell'art. 9d, che verte sulla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa, sono applicabili per analogia. Infatti, a differenza ad esempio del trasporto dei detenuti, che si esaurisce in un breve lasso di tempo, il collocamento dei detenuti in ospedale può anche protrarsi sull'arco di alcuni giorni o di alcune settimane, ragione per cui bisogna prevedere in quest'ambito le garanzie necessarie per rispettare la dignità e i diritti fondamentali delle persone interessate. Così in quest'ottica, anche nel quadro della custodia dei detenuti che si trovano in ospedale, gli agenti privati sono segnatamente sottoposti alla vigilanza della Polizia cantonale e possono fare uso di mezzi coercitivi soltanto per prevenire pericoli imminenti per l'ordine pubblico e in particolare per impedire evasioni, danneggiamenti e atti di violenza dei detenuti, contro sé stessi e contro terzi. Inoltre, contro i provvedimenti degli agenti privati è dato reclamo dapprima al Comando della polizia cantonale, e successivamente alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello.

## 11.

Infine, suggeriamo di completare l'art. 10a cpv. 1 della Legge sulla polizia allo scopo di estendere anche all'ambito cantonale interno la facoltà, per il Consiglio di Stato, di trasferire a privati, in casi eccezionali, il compito di provvedere al trasporto dei detenuti e alla relativa sorveglianza dei detenuti. Attualmente, infatti, una simile delega a privati è prevista solamente per il trasporto intercantonale dei detenuti. Ora, con questa modifica del campo d'applicazione della norma, la Polizia cantonale potrà essere sgravata anche dal compito di provvedere al trasporto dei detenuti all'interno del territorio cantonale, ad esempio dal carcere all'Ospedale Civico di Lugano o all'aula giudiziaria in cui si svolge il processo, e viceversa.

Naturalmente, l'art. 10a cpv. 2 della Legge sulla polizia (che rimane immutato), secondo il quale le modalità di trasporto dei detenuti, che devono rispettare i diritti e la dignità umana delle persone trasportate, sono stabilite da contratti o accordi separati, varrà anche per l'ambito cantonale interno.

## III. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE 2012-2015 E RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

L'argomento in questione non figura nelle Linee direttive 2012-2015, ma l'esigenza di procedere alle modifiche legislative in rassegna è stata illustrata nella parte iniziale del presente messaggio.

Dal presente disegno di legge, che si limita a creare le basi legali necessarie per trasferire a privati il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa, non scaturisce direttamente, per lo Stato e per i Comuni, alcuna conseguenza di natura finanziaria. La necessità di ulteriori risorse per l'esecuzione dei compiti sopra descritti, sarà assunta dal Cantone; questo tuttavia non graverà in modo differente se assunto direttamente dallo Stato (personale cantonale) o delegato ad un privato (mandato esterno). Come già s'è detto, sarà, se del caso, un successivo messaggio, vertente sullo stanziamento del credito necessario per costruire o adattare le nuove celle, che indicherà le ripercussioni finanziarie connesse con la delega dell'attività di sorveglianza ad agenti privati.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **LEGGE**

### **sul trasferimento a privati del compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 15 maggio 2012 n. 6644 del Consiglio di Stato,

#### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 è modificata come segue:

#### **Art. 9d (nuovo)**

##### **Sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa**

<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato può trasferire a privati, in casi eccezionali, il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa secondo la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 e collocate in celle situate al di fuori delle strutture carcerarie cantonali.

<sup>2</sup>Le modalità, che devono rispettare i diritti e la dignità umana delle persone fermate o carcerate, sono stabilite da contratti o accordi separati.

<sup>3</sup>Il Consiglio di Stato fissa i requisiti minimi di formazione che devono essere soddisfatti dagli agenti privati incaricati della sorveglianza.

<sup>4</sup>Gli agenti privati, nella loro attività di sorveglianza, sono sottoposti alla vigilanza della polizia cantonale; essi possono fare uso di mezzi coercitivi soltanto per prevenire pericoli imminenti per l'ordine pubblico e in particolare per impedire evasioni, danneggiamenti e atti di violenza delle persone fermate o carcerate, contro sé stesse e contro terzi.

<sup>5</sup>Contro i provvedimenti degli agenti privati è dato reclamo al Comando della polizia cantonale entro cinque giorni; la decisione del Comando della polizia cantonale è direttamente impugnabile con reclamo alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello entro il termine di dieci giorni.

#### **Art. 9e (nuovo)**

##### **Sorveglianza dei detenuti collocati in ospedale**

Il Consiglio di Stato può trasferire a privati, in casi eccezionali, il compito di provvedere alla sorveglianza dei detenuti collocati in ospedale; i cpv. 2, 3, 4 e 5 dell'art. 9d sono applicabili per analogia.

## **Art. 10a cpv. 1**

<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato può trasferire a privati il compito di provvedere al trasporto dei detenuti da un Cantone ad un altro e, in casi eccezionali, all'interno del territorio cantonale, e alla loro sorveglianza.

## **II.**

La legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti del 20 aprile 2010 è modificata come segue:

### **Art. 8b (nuovo)**

#### **I. Sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa**

<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato può trasferire a privati, in casi eccezionali, il compito di provvedere alla sorveglianza delle persone sottoposte a fermo o a carcerazione amministrativa secondo la legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2005 e collocate in celle situate all'interno delle strutture carcerarie cantonali.

<sup>2</sup>Le modalità, che devono rispettare i diritti e la dignità umana delle persone fermate o carcerate, sono stabilite da contratti o accordi separati.

<sup>3</sup>Il Consiglio di Stato fissa i requisiti minimi di formazione che devono essere soddisfatti dagli agenti privati incaricati della sorveglianza.

<sup>4</sup>Gli agenti privati, nella loro attività di sorveglianza, sono sottoposti alla vigilanza della Direzione delle strutture carcerarie; essi possono fare uso di mezzi coercitivi soltanto per prevenire pericoli imminenti per l'ordine pubblico e in particolare per impedire evasioni, danneggiamenti e atti di violenza delle persone fermate o carcerate, contro sé stesse e contro terzi.

<sup>5</sup>Contro i provvedimenti degli agenti privati è dato reclamo alla Direzione delle strutture carcerarie entro cinque giorni; la decisione della Direzione delle strutture carcerarie è direttamente impugnabile con reclamo alla Corte dei reclami penali del Tribunale di appello entro il termine di dieci giorni.

## **III.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.