

# Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

**6423 R2**

2 marzo 2011

ISTITUZIONI

Concerne

## **della Commissione della legislazione sul messaggio 30 novembre 2010 concernente la legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali (LCPol)**

### **1. PREMESSA**

Il 22 maggio 2007 il Consiglio di Stato licenziava il messaggio n. 5932 concernente la modifica della legge sulla polizia del 12 dicembre 1989. Esso riguardava in particolare la collaborazione con le polizie comunali.

**Il 26 gennaio 2009 il Gran Consiglio approvava il rapporto del 12 novembre 2008 della Commissione della legislazione sul messaggio n. 5932. Con lo stesso la Commissione e il Gran Consiglio ritenevano insufficiente e parziale la proposta di modifica, rinviavano il messaggio al Consiglio di Stato e chiedevano una soluzione globale e definitiva, per porre fine ad un decennio caratterizzato da una serie di riforme parziali e da conseguenti incertezze per i membri del corpo.**

In seguito alla decisione del Gran Consiglio, il Consiglio di Stato costituiva un gruppo di lavoro che ha rassegnato il suo rapporto il 25 gennaio 2010. Il 30 novembre 2010, il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio in esame, con il quale avrebbe dovuto concretizzare le indicazioni espresse dal Gran Consiglio con il rapporto n. 5932+6006.

### **2. LE RICHIESTE DEL GRAN CONSIGLIO**

La Commissione, nel rapporto del 12 novembre 2008, approvato dal Gran Consiglio, il 26 gennaio 2009, chiedeva:

- A. Di valutare la possibilità di adottare una delle due alternative principali seguenti:
  - a) la creazione di una **polizia unica**, ossia l'integrazione delle polizie comunali in un unico corpo di polizia cantonale, con il compito di svolgere tutti i compiti oggi affidati alle "comunali" e alla "cantonale";
  - b) la creazione di **polizie su base regionale**. In questo caso, accanto alla "cantonale" avremmo un numero limitato (5, 6 o 7) di polizie regionali, organizzate attorno al Comune polo. Tutti gli altri corpi di polizia sarebbero stati soppressi, ma i relativi posti sarebbero rimasti operativi.
- B. Di garantire una presenza sul territorio anche durante le **ore notturne e i giorni festivi con la polizia di prossimità**.

- C. Di definire e di mettere in atto rapidamente un piano globale di interventi per il **disagio e la violenza giovanile** e di attivare figure professionali con compiti socio - psichiatrici, in particolare quelli dei Servizi medici-psicologici (SMP) e contemporaneamente promuovere e sostenere altri enti per la messa in atto di operatori sul territorio ("non solo polizia").

Inoltre, la Commissione:

- si esprimeva negativamente sui **posti misti**. Troppa burocrazia, complessità e disparità di trattamento tra Comuni;
- rilevava problemi relativi **alla tempestività e alla qualità dell'intervento della polizia mobile**;
- riteneva che dovesse essere trovata una rapida soluzione alle **carenze di coordinamento** e di passaggio delle informazioni tra polizia mobile e polizia di prossimità;
- sollecitava infine soluzioni rapide riguardo alle **attrezzature tecniche** (radio).

### 3. LE DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, tra le due alternative proposte dalla Commissione, ha scelto la variante "**polizie regionali**". Il modello del Consiglio di Stato si differenzia tuttavia sostanzialmente dalle indicazioni e dallo spirito del rapporto. In particolare:

- il Consiglio di Stato propone **nove Regioni**. La Commissione, pur non avendole indicate specificamente, riteneva che il numero ideale fosse **5 o 6**;
- nel progetto governativo, il Comune polo assume il coordinamento delle polizie locali "strutturate" minimo (7 agenti). Secondo la Commissione invece in ogni regione avrebbe dovuto esserci **un solo corpo di polizia**, ritenuto che i posti esistenti sul territorio avrebbero dovuto continuare la loro attività.
- Il Consiglio di Stato ha optato, malgrado il parere negativo della Commissione, per il mantenimento dei posti **misti**.

Il messaggio non si pronuncia inoltre sugli altri problemi evidenziati dal rapporto (carenza della "mobile" e del coordinamento,...).

### 4. I LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il messaggio è stato presentato in Commissione una prima volta da parte dell'on. Pedrazzini il 1° dicembre 2010. Il 10 dicembre sono stati designati relatori Rodolfo Pantani e Graziano Pestoni. L'esame del messaggio in Commissione è iniziato il 12 gennaio 2011. Sono state effettuate le seguenti audizioni:

- 12 gennaio: **Luigi Pedrazzini**, direttore Dipartimento delle istituzioni;
- 19 gennaio: **Dimitri Bossalini**, presidente Associazione polizie comunali e comandante della polizia comunale di Paradiso; **Romano Piazzini**, comandante della polizia cantonale;
- 2 febbraio: **Roberta Pantani Tettamanti**, capo dicastero sicurezza del Comune di Chiasso, **Nicolas Poncini**, comandante polizia comunale di Chiasso, **Dimitri Bossalini**.

Non è stato sentito il procuratore generale John Nosedà, anche se esplicitamente richiesto in un documento di lavoro del 12 gennaio redatto dal co-relatore Pestoni.

Malgrado le numerose e controverse prese di posizione di molti Comuni, non sono state effettuate altre audizioni.

Nella seduta del 2 febbraio sono state effettuate varie votazioni sul numero di Regioni. Ecco i principali risultati:

- 9 regioni: 4 voti favorevoli
- 5 regioni: 9 favorevoli

Nel voto conclusivo l'ipotesi delle 5 regioni raccoglie 10 sì e 5 astenuti (Medrisiotto, Luganese, Locarnese, Bellinzonese, Tre Valli).

Il 9 febbraio il presidente Pantani informa di ritenere praticabile la soluzione delle otto regioni (Luganese unito). La proposta sembra ottenere un consenso e il presidente annuncia un rapporto in questo senso per la seduta successiva.

## **5. LE TEMATICHE IRRISOLTE E/O CONTROVERSE**

### Una soluzione ibrida

Un'ampia maggioranza del Gran Consiglio, nella seduta del 26 gennaio 2009, aveva esplicitamente chiesto al Consiglio di Stato di scegliere tra due concezioni chiare:

- la polizia unica
- le polizie comunali regionali, accanto a quella cantonale, organizzate attorno ai Comuni polo.

**Il Consiglio di Stato non ha seguito né l'una, né l'altra ipotesi. Propone una soluzione ibrida, con nove regioni all'interno delle quali possono sussistere altri corpi di polizia autonomi, nonché un sistema di coordinamento complesso e burocratico che non dà nessuna garanzia, soprattutto laddove le relazioni tra i diversi Comuni non sono buone.**

### Un'insufficiente copertura notturna e festiva

Non è risolta la questione della copertura notturna e nei giorni festivi. Dopo la decisione di alcuni anni fa del Comando di chiudere i posti di gendarmeria, in contrasto con la decisione del Gran Consiglio, molte zone sono prive di una copertura notturna e festiva. Secondo il Dipartimento tale compito sarebbe assunto dalla mobile, ma l'esperienza insegna che non è così. Le poche pattuglie della Cantonale non sono in grado di assumere questo compito e spesso arrivano sul posto dove è richiesta la loro presenza con ritardi inconfessabili, malgrado l'impegno degli agenti.

### Assenza di un chiaro riferimento della Cantonale

Con il messaggio in esame il Consiglio di Stato intende delegare gran parte dei compiti di prossimità ai Comuni, senza tener conto che le competenze, dal profilo giuridico, dei corpi delle Comunali non sono pari a quelle della Cantonale. Inoltre non è chiaro quale è il riferimento della Cantonale per i corpi della Comunale, essendo tenuti questi ultimi a segnalare le constatazioni rilevate. La soppressione della figura del delegato e la chiusura dei posti di gendarmeria hanno privato il territorio di un luogo di riferimento.

### I posti misti: confusione tra aiuti finanziari ed efficienza

Il mantenimento dei posti misti è pure un'incomprensibile complicazione. Un sostegno finanziario cantonale a posti comunali può essere giustificato, ma andrebbe realizzato attraverso meccanismi chiari, trasparenti e fondati su specifici criteri che dovrebbero garantire parità di trattamento. La soluzione scelta con il messaggio pregiudica invece l'efficacia della polizia.

I Comuni che dispongono di posti misti, in questi ultimi giorni hanno dichiarato pubblicamente la loro soddisfazione sui posti misti. Si tratta di una decisione che non sorprende, considerando che questo sistema permette loro di risparmiare somme cospicue, anche se in modo poco trasparente e poco equo nei confronti di altri Comuni o Regioni.

Lugano, Mendrisio, Locarno e Chiasso, in una presa di posizione comune, hanno invece dichiarato di non condividere il mantenimento dei posti misti: *"Le 4 Città non condividono ... la soluzione proposta che prospetta la presenza - ancora - di corpi misti, ossia di corpi di Polizia costituiti da agenti di Polizia Cantonale e Comunale, in quanto ravvisano notevoli difficoltà nella conduzione del posto misto, che dovrà rispondere sia all'Esecutivo comunale che all'ufficiale della territoriale (Polizia Cantonale)".* (Lettera 7 febbraio 2011).

### Poca chiarezza sui costi

Anche sui costi la situazione non è chiara. Nel messaggio si afferma che il costo per i Comuni che non dispongono di un posto di polizia ammonta a circa 60.- franchi per abitante. Per un Comune dell'area suburbana con 2500 abitanti ciò significherebbe un costo annuo di 150'000.- franchi.

Su richiesta della Commissione, il Dipartimento ha fornito le seguenti indicazioni supplementari:

- 1) 1 agente ogni 700/800 abitante per le città e i centri fortemente urbanizzati.
- 2) 1 agente ogni 1200/1500 per le aree suburbane e periurbane.
- 3) 1 agente ogni 2000 per le zone discoste (retroterra e zone montane).

Calcolo pro capite ritenuto uno stipendio medio di fr. 110'000.-- lordo:

- |                        |   |                 |                |
|------------------------|---|-----------------|----------------|
| a) 110'000 : 700/800   | = | 137.50 / 157.-- | fr. pro capite |
| b) 110'000 : 1200/1500 | = | 73.30 / 91.70   | fr. pro capite |
| c) 110'000 : 2000      | = | 55.--           | fr. pro capite |

Secondo questi dati, nell'esempio citato, avremmo un costo variabile tra 183'750 e 229'250.- franchi. Inoltre, secondo i dati forniti dallo stesso Dipartimento nel 2008, l'onere, sempre nello stesso caso, sarebbe ammontato a franchi 290'000.- (vedi rapporto n. 5932, punto 3.5). Si tratta di cifre assai diverse rispetto a quelle indicate nel messaggio n. 6423.

È evidente che nessun Comune può sottrarsi agli obblighi di contribuire a garantire la sicurezza nel nostro Cantone. Ma appare altrettanto evidente che la questione meriterebbe maggiore attenzione, in considerazione anche del fatto che da qualche anno molti Comuni si stanno dotando di figure professionali psico-socio-educative atte a prevenire forme di disagio e di criminalità.

## 6. LE PRESE DI POSIZIONE DEI COMUNI

### Posizioni contrastanti

Durante i lavori commissionali molti Comuni hanno preso posizione. Lugano e Massagno, contrariamente a quanto affermato dal Consiglio di Stato, hanno dichiarato di concordare sull'unificazione delle loro rispettive polizie comunali. Mendrisio ha chiesto il mantenimento di due polizie regionali nel Medrisiotto. L'Associazione dei Comuni del Malcantone ha criticato la divisione del Luganese. I Comuni di Agno, Bioggio e Manno hanno chiesto la riapertura di una consultazione. Giubiasco, che in passato sembrava piuttosto favorevole, si è dichiarato contrario all'unificazione giuridica della propria polizia con Bellinzona. Ascona si è dichiarata contraria ad una polizia unica per il Locarnese.

Diversi Comuni si sono pronunciati contro il numero minimo (6 + 1) di agenti per poter disporre di un corpo di polizia "strutturato".

### Tutte le città favorevoli a 6 Regioni

Infine, il 7 febbraio è giunta alla Commissione la presa di posizione congiunta delle quattro città: Chiasso, Mendrisio, Lugano e Locarno. Nella stessa tra l'altro si afferma:

*«... È innanzitutto indubbio che il Messaggio risponde alla necessità di creare in Ticino uno scenario maggiormente coeso della gestione della sicurezza attraverso il rafforzamento della collaborazione fra i corpi di Polizia attivi nel territorio, rispettivamente la riqualificazione e la specificazione del ruolo delle polizie comunali. Il nuovo approccio mira a istituire dei comprensori di competenza regionale all'interno dei quali la Polizia Comunale principale (Polizia polo) sarà deputata a svolgere un ruolo principale e di coordinamento con le istanze cantonali. All'interno della regione, la Polizia polo dovrà assicurare, unitamente ai Corpi di Polizia cosiddetti "strutturati" - composti cioè da un numero minimo di agenti - i servizi di sicurezza nei Comuni del rispettivo comprensorio.*

*Nel progetto di Legge si propongono 9 Regioni, con l'attribuzione al Consiglio di Stato del compito di definire l'esatta demarcazione dei confini territoriali delle stesse.*

*Nonostante si affermi come tale suddivisione non abbia valenza permanente, essendo suscettibile di modifica a dipendenza dell'avanzamento dei processi aggregativi o di appositi accordi di unificazione fra i Comuni polo delle regioni interessate, questa scelta risulta di difficile comprensione, in particolare alla luce dei criteri che dovrebbero esserne alla base, ovvero quelli operativi, morfologici e geografici.*

***In questo senso le 4 Città, come del resto anche l'Associazione delle Polizie Comunali Ticinesi, sostengono come la scelta di suddividere il Cantone in 6 Regioni - Bellinzonese (Comune polo Città di Bellinzona), Locarnese (Comune polo Città di Locarno), Luganese (Comune polo Città di Lugano), Alto Mendrisiotto (Comune polo Città di Mendrisio), Basso Mendrisiotto (Comune polo Comune di Chiasso), Tre Valli (Comune polo Comune di Biasca) - appaia la più consona, tenuto conto della peculiarità e caratteristiche geografiche del territorio, anche di come al loro interno, soprattutto per quelle densamente abitate, potranno esserci delle polizie strutturate indipendenti, che dovranno collaborare intensamente con la polizia del Comune Polo...».***

In una successiva presa di posizione il capo dicastero polizia della città di Bellinzona si è associato alla presa di posizione degli altri quattro centri urbani.

## **7. CONSIDERAZIONI FINALI**

Alcuni Comuni - pochi - sembrano condividere le scelte proposte con il messaggio in esame. La maggioranza - e tra loro i cinque centri urbani - condivide la proposta di dividere il cantone in 6 Regioni, una scelta molto simile a quella presa dalla Commissione della legislazione in un primo tempo.

Sembrerebbe ragionevole optare pertanto per questa soluzione. Secondo i sottoscritti il tempo a disposizione prima della fine della legislatura non consente tuttavia un esame adeguato. Qualsiasi soluzione andrebbe verificata e approfondita, anche in considerazione di quanto indicato in precedenza: organizzazione, copertura del territorio, costi, posti misti. E questa analisi compete in primo luogo al Consiglio di Stato e non al Gran Consiglio. Improvvisare soluzioni alla vigilia dei previsti cambiamenti ai vertici del Dipartimento e della Polizia appare inoltre poco opportuno.

Occorre pure, preliminarmente, effettuare una verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'adeguatezza della polizia cantonale, ed in particolare predisporre le necessarie riforme. Una decina di anni fa sono stati soppressi i comandanti territoriali (i delegati) ed è stata adottata la soluzione verticale. Da allora, malgrado numerosi solleciti, diverse domande sono rimaste senza risposte. Quale è l'efficacia della "mobile"? Quale ruolo deve assumere la "territoriale"? Essa può garantire la necessaria conoscenza del territorio? Sarebbe utile ripristinare una suddivisione della Cantonale in 4 settori?

A questo riguardo i sottoscritti esprimono viva sorpresa per le affermazioni del Capo del Dipartimento Istituzioni secondo il quale la Cantonale andrebbe bene così e non necessita di altre riforme. Questo non sembra essere il giudizio di molti osservatori e nemmeno di buona parte degli agenti, che è d'altra parte contraria a questa ulteriore riforma.

## **8. CONCLUSIONI**

- 1) considerata l'impossibilità in tempi brevi di definire un numero ponderato di Regioni;
- 2) tenuto conto della necessità di ricercare una soluzione finanziaria atta a sostituire il sistema dei posti misti;
- 3) preso atto della necessità di apportare modifiche alla polizia cantonale, per garantire un sistema globale di polizia efficace ed efficiente,

i sottoscritti si vedono costretti a proporre al Gran Consiglio il rinvio del messaggio al Consiglio di Stato con l'invito a voler approfondire tutti gli aspetti rilevati nel presente rapporto e proporre una soluzione definitiva, razionale ed efficace per la lotta contro la criminalità. In quest'ottica, viste le difficoltà nel trovare soluzioni con l'ipotesi delle polizie regionali, va di nuovo esaminata molto concretamente anche la proposta di realizzare un solo corpo di polizia per tutto il Cantone (polizia unica).

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Graziano Pestoni, relatore

Carobbio - Ducry - Ghisletta D. - Kandemir Bordoli