

# Rapporto di minoranza

numero

**6926 R2**

data

8 giugno 2015

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **della Commissione della legislazione sulla mozione 25 settembre 2013 presentata da Giorgio Galusero e cofirmatari "Per un'unica polizia nel Cantone Ticino"**

**(v. messaggio 2 aprile 2014 n. 6926)**

### **I. LA MOZIONE**

La mozione "Per un'unica polizia nel Cantone Ticino" è stata presentata da Giorgio Galusero e cofirmatari il 23 settembre 2013 e segue un atto simile del 2 giugno 2008<sup>1</sup>, sempre presentato dallo stesso deputato e bocciato dal Parlamento il 16 marzo 2011.

Alla luce delle nuove sfide poste sia dalla criminalità sia dall'ordine pubblico in generale e considerando le riflessioni in atto a proposito della revisione dei compiti dello Stato, i firmatari ritengono opportuno ritornare sul tema chiedendo di elaborare un progetto di polizia unica per l'intero Cantone, unificando la condotta e la formazione.

### **II. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Consiglio di Stato propone uno studio di fattibilità per la realizzazione di una polizia unica nel Cantone Ticino che dovrebbe concretizzarsi dopo una decisione di massima del Gran Consiglio. Ne scaturirebbe una nuova proposta di Legge sulla polizia che sarebbe oggetto di un messaggio nel 2018. Ricevuto l'avallo da parte del Parlamento, a dipendenza delle risultanze dello studio di fattibilità questa struttura unica potrebbe essere implementata negli anni 2019/2021.

La decisione del Consiglio di Stato scaturisce in particolare da due documenti: dal rapporto del 21 gennaio 2014 della Commissione della gestione e delle finanze – dove si afferma come s'imponga lo studio di una polizia unica – e dal Decreto inerente l'adozione di un piano di azione in linea con gli obiettivi posti dal decreto legislativo concernente il programma di risanamento finanziario (Roadmap 2013/2014) del 20 dicembre 2012.

Nel rispetto dei termini stabiliti il Dipartimento delle istituzioni ha presentato il messaggio n. 6926 al Consiglio di Stato, che ha deciso di licenziarlo il 2 aprile 2014.

Dal rapporto del Consiglio di Stato si può dedurre come nel recente passato una simile proposta non avesse trovato il consenso della maggioranza del Parlamento. Lo stesso aveva preferito l'introduzione della LCpol, attualmente in fase d'implementazione,

<sup>1</sup>Mozione "Per una sola polizia nel Cantone Ticino" presentata da Giorgio Galusero il 2 giugno 2008, evasa con il messaggio governativo del 30 novembre 2010 n. 6423 discusso in Gran Consiglio il 16 marzo 2011.

rispondendo di fatto anche alla mozione del deputato Giorgio Galusero che però è stata nuovamente ripresentata con lo stesso contenuto.

Il Consiglio di Stato appoggia ora di nuovo la proposta della creazione di una polizia unica affermando, per il tramite del direttore del Dipartimento delle istituzioni, «*che non andrebbe in contrasto con l'attuale implementazione della LCpol in fase di concretizzazione*». Nel messaggio governativo viene inoltre sostenuto che questa nuova struttura – già realtà in alcuni Cantoni quali Berna, Lucerna, Neuchâtel – permetterà una migliore gestione delle risorse finanziarie e umane.

### **III. LA NUOVA LEGGE ATTUALMENTE IN FASE DI IMPLEMENTAZIONE**

Il Gran Consiglio, in data 16 marzo 2011, ha votato la Legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali (LCPol), poi entrata in vigore il 1° settembre 2012. Le misure definite da questa legge sono attualmente in fase di concretizzazione, fase che dovrà essere conclusa entro il 1° settembre 2015 anche in esecuzione della decisione del Tribunale federale del 20 dicembre 2013 che ha respinto i ricorsi di alcuni Comuni. È quindi troppo presto – lo sostiene anche il messaggio governativo – per stabilire efficacia ed efficienza delle misure proposte anche se si può constatare che molti dei "punti di forza" di un'ipotetica polizia unica sono già parte integrante della LCpol. Alcuni di questi punti risulterebbero già implementati e/o in fase di realizzazione: ad esempio la disponibilità di banche dati comuni, un miglior coordinamento e una più efficace collaborazione operativa in ambito regionale, cantonale e federale, una rete radio univoca e l'uniformazione dei gradi e degli stipendi.

### **IV. SEMPRE PIÙ COMPITI PER LE POLIZIE COMUNALI**

Negli ultimi anni alcune decisioni del Gran Consiglio hanno di fatto assegnato ai Comuni ulteriori competenze in ambito di controllo e di sicurezza. Si pensi ad esempio alla Legge sui cani, dove il controllo delle razze pericolose e degli interventi in caso di aggressione o di fuga sono, in primo luogo, di competenza dei Comuni.

Si può poi citare la Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione che ha demandato ai Comuni una serie di competenze che prima non avevano.

Si pensi poi al messaggio sulla Legge inerente l'ordine pubblico, appena licenziato dal Governo, che prevede di demandare ai Comuni una serie di controlli e di interventi a livello contravvenzionale, oltre ai compiti di base del RLCpol demandati ai corpi di polizia strutturati.

A ciò si devono aggiungere tutte le ordinanze e regolamenti comunali emananti dai Municipi o dai rispettivi Consigli comunali che devono essere controllati e fatti rispettare.

Si pensi anche ai compiti assegnati ai Comuni inerenti la circolazione stradale e la segnaletica o all'onere dei controlli in ambito della Legge sugli stranieri (residenze fittizie, rinnovi di permessi), eccetera.

È quindi improponibile delegare oneri e competenze ai Comuni senza che gli stessi possano disporre di proprie forze dell'ordine in grado di farli rispettare.

## V. FALLIMENTO DEI POSTI MISTI IN TICINO

In Ticino negli ultimi anni ci si era poi spinti a compiere una sorta di primo passo verso una polizia unica con la costituzione di alcuni "Posti misti" dove agenti delle polizie comunali e della polizia cantonale lavoravano assieme. Un sondaggio promosso dall'APCTi ha però evidenziato in questi casi una diminuzione evidente della presenza di agenti sul territorio rispetto a prima. Infatti buona parte delle risorse umane è risultata assorbita dall'attività burocratica causata in particolare dall'esasperato garantismo del CPPS. Questi posti misti hanno quindi evidenziato le lacune di un accorpamento tra i corpi della polizia cantonale e quelli delle comunali. Ad oggi è attivo con un certo successo solo il posto di polizia misto di Biasca.

## VI. ESEMPI DI FORME ORGANIZZATIVE IN ALTRI CANTONI

### Berna

Sia nel messaggio governativo sia nella mozione di Giorgio Galusero si citano modelli di polizie uniche d'oltralpe, in particolare quello della polizia del Canton Berna.

Anche se primi segnali giunti da questo Cantone erano abbastanza ottimistici (si parlava di una certa flessibilità nella pianificazione e di un'unità di dottrina d'impiego e conduzione) ora, da rilevazioni intermedie, stanno emergendo lacune riguardanti la presenza di agenti sul terreno. Alcuni Comuni – lo sostiene anche il responsabile comunicazione della polizia di Berna Peter Giger – vorrebbero maggiori possibilità di controllo. Nel 2009 la Berner Zeitung intitolava "*Unüberhörbares Murren nach einem Jahr Police Bern*" ("Brontolii decisi dopo un anno di Police Bern"). E ora tutto risolto? Sembrerebbe di no, visto che alcuni Comuni per gestire l'ordine pubblico devono far capo ad agenzie private di sicurezza. Bienne, Lyss, Nidau e Neustadt hanno addirittura chiesto di rescindere la Convenzione stipulata con il Cantone, per una mancanza di risposta celere alle sollecitazioni e una marcata scarsa presenza delle forze dell'ordine sul terreno rispetto alla situazione precedente all'istituzione della polizia unica.

Guardando poi quali sono le forme di organizzazione di polizia in altri Cantoni si evince che la polizia unica non è per nulla la soluzione ai problemi legati alla sicurezza, soprattutto quella di prossimità.

### Zurigo

La polizia della città di Zurigo, ad esempio, è organizzata in maniera molto diversa rispetto a Berna. La legge sull'organizzazione della polizia di Zurigo, al fine della differenziazione del servizio di base e dei servizi speciali da un punto di vista criminale, della circolazione e della sicurezza, ha adottato per ciascuno di questi ambiti regolamenti diversi. La flessibilità del quadro giuridico dà la possibilità di reagire in modo adeguato agli sviluppi a medio e lungo termine della situazione della sicurezza ed è possibile assegnare un campo d'attività al corpo cantonale o a quello comunale, a seconda delle condizioni effettive. Da vent'anni a questa parte – lo sostiene Urs Grob portavoce della Direzione della sicurezza di Zurigo – il livello di criminalità non è mai stato così basso come adesso. Da ricordare che il Canton Zurigo, quale caso speciale nel panorama Svizzero, accoglie al contempo due dei maggiori corpi di polizia svizzeri. Infatti la polizia cantonale di Zurigo intrattiene un buon rapporto di partenariato con le polizie municipali di Zurigo e Winterthur e, sempre a detta del portavoce della sicurezza, nessuno a Zurigo oggi pensa a una soluzione simile a quella praticata a Berna.

## **Argovia**

Nel Canton Argovia dal 2007 viene invece sperimentato con successo il sistema di polizia duale, che sta ad indicare che accanto alla polizia cantonale esistono altre polizie regionali (17) che svolgono funzioni in ambito di sicurezza in tutto il Cantone. La polizia cantonale è responsabile della circolazione, della lotta contro la criminalità e della sicurezza su tutto il territorio cantonale. Le polizie regionali garantiscono invece la sicurezza locale. Già nel 2007 – afferma il direttore del Servizio di comunicazione del Dipartimento economia e interno del Canton Argovia Samuel Helbling – non era stato riconosciuto alcun vantaggio per la sicurezza della popolazione nel passaggio a un corpo di polizia unificato. La divisione dei compiti fra polizia cantonale e polizie regionali è oggi chiara e ricostruibile. Il dispendio coordinativo nei punti di intersezione fra le organizzazioni di polizia si è rilevato minimo. La polizia cantonale e le polizie regionali in pratica lavorano bene assieme. Da un recente sondaggio effettuato è emerso che la sensazione soggettiva di sicurezza della popolazione, dopo l'entrata in vigore della nuova Legge di polizia e l'ampliamento a copertura dell'intero territorio delle polizie regionali, ha mostrato un nuovo leggero incremento rispetto a verifiche precedenti. Il sondaggio non ha lasciato in alcun modo intendere che la sicurezza oggettiva e soggettiva della popolazione possa aumentare con un corpo di polizia unificato. Il rapporto della valutazione ha raccomandato di attenersi all'organizzazione di polizia duale, dal momento che l'eventuale passaggio al corpo di polizia unificato non implicherebbe nemmeno alcun vantaggio in termini di costi. Sia il Consiglio di Stato sia i Comuni del Canton Argovia hanno seguito tale giudizio e raccomandazione.

## **VII. COSTI**

Nel messaggio governativo si lascia intendere che attualmente vi è una dispersione di strutture ad ogni livello che generano costi e che, con l'istituzione di una polizia unica, potrebbero confluire in attività prettamente di polizia, permettendo così automaticamente una maggior presenza di risorse operative.

La Commissione ha però qualche riserva su quanto affermato nel messaggio governativo e non è assolutamente convinta che i costi diminuiranno. Infatti se prendiamo l'esempio della polizia unica del Canton Berna ci accorgiamo che i costi non sono certo diminuiti, anzi. Infatti, oltre ai costi inevitabili per la creazione della polizia unica, si sono aggiunti quelli per l'assunzione di ausiliari e per la creazione di unità amministrative per lo svolgimento di compiti collaterali ma importanti che la polizia unica non riesce a garantire (EP, cani, UCA, SS). Nelle polizie "globalizzate" sono poi aumentati esponenzialmente i quadri intermedi a scapito della presenza di agenti sul territorio. I Comuni, che non possono più decidere nulla, si trovano quindi a dover pagare per un servizio che probabilmente sul loro territorio (polizia di prossimità) è peggiore di quello attuale.

## **VIII. AUDIZIONI COMMISSIONALI**

La Commissione della legislazione ha invitato in audizione diversi importanti rappresentanti di enti pubblici, sindacati e associazioni (favorevoli e contrari alla mozione in oggetto).

In particolare sono stati ascoltati il Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi, il mozionante Giorgio Galusero, il comandante della polizia cantonale Matteo Cocchi, il presidente dell'Associazione delle polizie comunali Dimitri Bossalini, il presidente

della Federazione svizzera di polizia Michele Sussigan, il presidente del sindacato OCST/polizia Andrea Wehrtmüller, il sindacalista della VPOD Stefano Mayor e i rappresentanti dei Comuni polo di Ascona, Bellinzona, Biasca, Giubiasco, Locarno, Lugano e Mendrisio.

## **IX. POSIZIONE DI COMUNI, SINDACATI, ASSOCIAZIONI DI POLIZIA**

### **I Comuni polo**

I rappresentanti dei Comuni polo, responsabili della concretizzazione della LCPol, hanno stigmatizzato l'agire del Governo che ha di fatto rallentato l'implementazione delle regioni di polizia, tutt'ora in atto, facendo sorgere diversi interrogativi ai Comuni che stanno trattando per la definizione delle convenzioni. Fatto questo che ha contribuito a ritardare i lavori di contrattazione non sempre di facile gestione. Gli enti locali hanno poi sottolineato, come del resto ha fatto anche l'Associazione delle polizie comunali ticinesi, che le due realtà (polizie comunali e polizia cantonale) sono in chiara antitesi poiché hanno finalità diverse anche se complementari tra loro. La polizia cantonale si occupa della lotta alla grande e media criminalità e dell'interventistica d'urgenza, mentre le polizie comunali si occupano prevalentemente dell'attività di prossimità e della lotta alla criminalità locale. Le due entità hanno anche specifici e differenti referenti istituzionali (Cantone e Comuni). I rappresentanti dei poli hanno inoltre fatto notare come gli enti locali stiano già investendo ingenti risorse finanziarie per adattare o acquisire nuove sedi, mezzi e personale per adeguarsi gradatamente a quanto previsto dalla LCpol e dal relativo Regolamento.

L'attuale legislazione prevede inoltre che entro la fine di settembre 2015 tutti i Comuni debbano aver firmato le convenzioni con una polizia strutturata di riferimento, dopo di che inizia la fase vera e propria d'implementazione, per altro già avviata, che permetterà nei prossimi 4/5 anni di ottimizzare le risorse strutturali e umane con l'obiettivo di raggiungere appieno gli intendimenti della LCpol: una sicurezza di prossimità più razionale ed efficiente. Termini che vengono usati nel messaggio governativo anche per l'implementazione di un'ipotetica polizia unica.

Con la proposta della polizia unica vi è quindi stato un chiaro disorientamento degli enti locali sulle reali intenzioni del Governo, e in particolare del Dipartimento delle istituzioni, sulla struttura delle forze pubbliche di sicurezza nel Cantone Ticino.

Non si può certo negare che taluni Comuni, soprattutto quelli più restii a volersi adeguare a questa riforma che li costringe indistintamente a dotarsi di una propria polizia o di aderire a una polizia strutturata limitrofa, hanno preso il pretesto per fermarsi in attesa della decisione del Parlamento sulla mozione Galusero.

Infine i Comuni polo non si dichiarano di principio contrari all'istituzione di una polizia unica in Ticino; ritengono però di potersi esprimere in maniera definitiva solamente al termine dell'implementazione della LCpol e alla luce di un messaggio chiaro e definito in tutti i dettagli.

### **I sindacati OCST e VPOD**

Per i rappresentanti dei due sindacati è indispensabile avere oggi una polizia moderna ed efficace. La legge attuale sta mostrando limiti importanti. Essi ritengono indispensabile ritornare alla territorialità, alla polizia di prossimità che, secondo loro, sta scomparendo. Sono quindi favorevoli all'istituzione di una polizia unica.

## **Le associazioni delle polizie comunali e la Federazione svizzera di polizia**

I rappresentanti di queste due associazioni ritengono che la mozione di Giorgio Galusero, così come il messaggio governativo del 2 aprile 2014 n. 6926, siano giunti in un momento topico della riforma, proprio mentre in ogni regione si sta alacremente operando per trovare gli accordi e stipulare le relative convenzioni. Una tempistica inopportuna e che rischia di creare un ritardo, se non un blocco, delle decisioni dei vari Municipi che ancora non si sono espressi. Essi ritengono inoltre che la polizia unica andrà solo a rafforzare gli effettivi della polizia cantonale, dando così una risposta alla richiesta di aumento degli agenti presentata dal Dipartimento delle istituzioni, ma a scapito di una presenza capillare sul territorio.

## **X. POSIZIONE DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE**

Visto quanto sopra la Commissione ha assunto una posizione diversa rispetto a quanto sostenuto nel messaggio governativo. Infatti essa è convinta che con la nuova Legge di polizia, attualmente in fase d'implementazione, si potrà raggiungere l'obiettivo auspicato nel 2012 dal Gran Consiglio: arrivare gradualmente ad avere sul territorio ticinese una collaborazione efficace ed efficiente tra la polizia cantonale, le polizie comunali, le guardie di confine, la polizia ferroviaria e la polizia federale, rispettando le specifiche competenze perfettamente complementari tra loro. La Commissione è altresì convinta che grazie a questa regionalizzazione si potrà garantire un ulteriore sviluppo in ambito di sicurezza sul nostro territorio.

La Commissione non è di principio contraria a valutare un progetto di polizia unica, ma è fermamente convinta che questo non sia il momento opportuno per farlo. Infatti i Comuni e le rispettive polizie si stanno riorganizzando con i necessari investimenti per rispettare la volontà del legislatore e per dare seguito alle decisioni prese dal Parlamento e sfociate nel 2011 nel varo della LcPol. Prima di effettuare ulteriori cambiamenti si ritiene quindi ragionevole verificare funzionamento ed efficacia della riforma.

## **XI. CONCLUSIONI**

Ritenuto che:

- i Comuni in generale si stanno prodigando per implementare quanto previsto dalla LCpol e necessitano del tempo necessario a raggiungere gli obiettivi che queste norme impongono loro;
- al momento attuale è ancora troppo presto per stilare bilanci sull'implementazione della LCPol;
- questo messaggio governativo, dettato prevalentemente da una volontà di risparmio, è giunto in un momento inadeguato, creando disorientamento e rallentando di fatto la riforma in atto;
- molti dei "punti di forza" di un'ipotetica polizia unica sono già parte integrante della LCpol, e taluni di essi risulterebbero già implementati e/o in fase di realizzazione; si pensa in particolare alla disponibilità di banche dati comuni, al miglior coordinamento delle varie forze dell'ordine e a una maggiore collaborazione operativa in ambito regionale, cantonale e federale, a una rete radio univoca, all'uniformazione dei gradi e degli stipendi, ecc.;

- «*la polizia unica potrebbe non costare meno dell'attuale dispositivo di sicurezza cantonale*» (vedi messaggio governativo);
- in alcuni Cantoni della Svizzera operano con successo altre organizzazioni di polizia in cui convivono e collaborano forze di polizia cantonali con quelle regionali e comunali;
- la polizia unificata del Canton Berna, citata a più riprese dai fautori della polizia unica , non ha il successo auspicato (infatti diversi Comuni hanno rescisso la convenzione);

**i sottoscritti deputati propongono al Gran Consiglio il rinvio del messaggio al Consiglio di Stato con l'invito a portare a termine l'implementazione della LCpol e del relativo Regolamento. Si chiede inoltre al Governo di presentare nei due anni successivi alla implementazione della Legge e del Regolamento un rapporto di valutazione sul raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Legge. Nel caso in cui da tale valutazione dovesse emergere l'opportunità di istituire un unico corpo di polizia, si raccomanda che un eventuale messaggio contenga sufficienti elementi di concretezza e che sia già adattato alla realtà ticinese.**

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Claudio Franscella, relatore  
Agustoni - Corti - Ferrara Micocci -  
Ghisolfi - Giudici - Viscardi