

# Rapporto di maggioranza

numero

**7496 R1**

data

6 novembre 2018

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **della Commissione della legislazione sul messaggio 30 gennaio 2018 concernente la modifica della Legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol) riguardante la custodia di polizia, la consegna dei minorenni, le indagini di polizia preventive e le segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta**

### **I. INTRODUZIONE**

Con il messaggio n. 7496 del 30 gennaio 2018, il Consiglio di Stato sottopone all'attenzione del Gran Consiglio un progetto di modifica della legge sulla Polizia del 12 dicembre 1989 (LPol), finalizzato a fornire alla Polizia cantonale alcuni strumenti d'inchiesta che permetterebbero agli agenti di meglio prevenire e di conseguenza impedire la Commissione di crimini e delitti<sup>1</sup>. Il messaggio governativo fa una disamina particolareggiata dei motivi che hanno determinato la volontà di modificare i disposti di legge, con il chiaro obiettivo di fornire agli inquirenti solide basi legali che possano rispondere all'evoluzione costante della criminalità. Comune a tutte le normative cantonali proposte è il fatto che queste vanno a completare il diritto federale: quando sono dati i presupposti per l'apertura dell'istruzione sulla base del CPP<sup>2</sup> (art. 209 CPP), non vi è infatti più spazio alcuno per la messa in atto o la continuazione di indagini sulla base della LPol. Gli strumenti proposti dalla revisione della LPol sono complementari e non si sovrappongono a quelli che già sono previsti dal CPP.

La revisione della LPol nasce da una necessità di ammodernare il quadro legislativo, colmare alcune lacune e quindi disporre di adeguate misure di contrasto alla criminalità e finalizzate ad ottimizzare la gestione e il coordinamento sul piano operativo. Si tratta di introdurre le sufficienti basi legali per consentire alla Polizia cantonale l'adozione di misure di custodia, la trattenuta e la consegna di minori e di eseguire inchieste preventive. Di seguito, proponiamo in sintesi le motivazioni a sostegno delle modifiche promosse dal messaggio governativo.

#### **1. Custodia di polizia (art. 7c LPol)**

Di seguito il testo del nuovo articolo.

*<sup>1</sup>La polizia cantonale può porre provvisoriamente sotto custodia:*

- a) *Persone che mettono in pericolo sé stesse o terzi in modo grave ed imminente;*
- b) *Persone che, per il loro comportamento, perturbano la sicurezza e l'ordine pubblico in modo grave ed imminente;*

<sup>1</sup> Sono crimini i reati per cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni (art. 10 cpv. 2 CP); sono delitti i reati per cui è comminata una pena detentiva fino a tre anni (art. 10 cpv. 3 CP); sono contravvenzioni i reati cui è comminata la multa (art. 103 CP).

<sup>2</sup> Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP).

c) *Persone al fine di garantire l'esecuzione di una decisione di consegna, di traduzione forzata, di allontanamento, di respingimento o di espulsione, ordinata dall'autorità competente.*

<sup>2</sup>*La persona presa in custodia va informata sul motivo del provvedimento e, se le circostanze lo consentono, deve esserle fornita l'opportunità di informare una persona di sua fiducia. Per persone minorenni o interdette deve essere informato il rappresentante legale.*

<sup>3</sup>*La persona può essere trattenuta in custodia di polizia per il tempo necessario, tuttavia al massimo per 24 ore. La misura deve essere disposta dall'ufficiale di polizia.*

<sup>4</sup>*Contro la misura della custodia di polizia è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Il ricorso non ha effetto sospensivo.*

<sup>5</sup>*I costi vengono, di regola, addossati alla persona posta sotto custodia.*

Si tratta di una misura coercitiva di polizia che comporta la privazione temporanea della libertà e prevista a salvaguardia dell'incolumità dell'individuo o di terzi e a tutela della sicurezza pubblica. La privazione della libertà è a titolo temporaneo (massimo 24 ore) e va eseguita presso uno spazio definito.

La custodia di polizia è una misura pensata laddove non sono presenti i presupposti estremi per un collocamento coattivo urgente presso un'unità terapeutica riabilitativa (UTR) per motivi di polizia ai sensi dell'art. 23 LASP<sup>3</sup>, dati se la persona in questione costituisce con grande probabilità un pericolo grave e imminente per la propria o altrui vita e salute, evitabile solo con la privazione della libertà e se il collocamento è suscettibile di favorire l'adozione di interventi terapeutici o riabilitativi.

La competenza di predisporre la misura di custodia sarebbe data - negli intenti del Governo - unicamente alla Polizia cantonale e dovrebbe essere disposta da un ufficiale. Il termine massimo di 24 ore (cpv. 3) è analogo a quello previsto dall'art. 219 CPP per la fase dell'arresto provvisorio, prima della liberazione dell'arrestato o la sua tradizione dinanzi al Ministero pubblico.

La misura coercitiva della custodia di polizia è già stata inserita nelle leggi di polizia di diversi Cantoni, quali ad esempio Zurigo, Lucerna, Neuchâtel, Svitto, Grigioni.

## **2. Consegna di minorenni**

Il nuovo art. 7d LPol si presenta così:

*La polizia cantonale, se disposto dall'ufficiale, può trattenere minorenni per il tempo necessario alla loro riconsegna a chi ne detiene la custodia o all'autorità di protezione dei minori competente.*

Si tratta di creare la base legale per permettere alla Polizia cantonale di far fronte ad un problema che si presenta di frequente, ovvero quello della presa in consegna e della riconsegna di minorenni a genitori, a chi ne detiene la custodia o all'Autorità di protezione dei minori competente. Si tratta per esempio dei casi in cui vi sono minorenni in luoghi non adatti alla loro età, fuggiti di casa o che si presentano in uno stato psicofisico tale - a causa per esempio dall'eccesso di consumo di alcol o di droghe - da non essere più in grado di badare a se stessi. Il limite di tempo consentito per la trattenuta di minori è di 24 ore, analogamente a quanto previsto per gli adulti. Anche in questo caso, non si vuole inventare nulla di nuovo, bensì si tratta di una misura già in vigore in diversi altri Cantoni.

---

<sup>3</sup> Legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999.

### 3. Indagini di polizia preventive

In questo caso si tratta di creare le necessarie basi legali per permettere alla Polizia di svolgere adeguatamente l'inchiesta che precede l'apertura di un'istruttoria penale, allo scopo di prevenire e impedire reati e svolgere pertanto in modo ottimale quello che è uno dei suoi compiti principali.

Il messaggio che qui ci occupa prevede in particolare l'introduzione di sei strumenti che permetterebbero alla Polizia di entrare in contatto con persone o con gruppi di persone: l'utilizzo di fonti confidenziali, l'osservazione preventiva, l'indagine in incognito preventiva, l'inchiesta mascherata preventiva, la costituzione di identità fittizie, la segnalazione ai fini della sorveglianza discreta.

Come ben evidenziato nel messaggio governativo, l'indagine di polizia preventiva va ben differenziata rispetto a quello che sono i provvedimenti analoghi previsti dal CPP<sup>4</sup>, ovvero misure volte ad accertare il sospetto di un reato già commesso<sup>5</sup>, di competenza della Magistratura e regolamentata dal diritto federale. Anche se sia il Consiglio federale, che il Tribunale federale hanno già avuto modo di auspicare l'armonizzazione delle disposizioni in materia di indagini di polizia preventive, l'emanazione di norme che riguardano il diritto di Polizia è di competenza cantonale ed è pertanto questa la sede adeguata per l'introduzione di tali disposizioni. La Conferenza delle Diretrici e dei Direttori dei Dipartimenti cantonali di giustizia e polizia ha emanato una serie di direttive in materia, che anche il Consiglio di Stato ha considerato in fase di allestimento del messaggio. Come meglio evidenziato nei capitoli che seguono inoltre, salvo pochi casi, la maggior parte dei Cantoni ha adottato norme pressoché identiche riguardo alle indagini preventive.

Anche in questo caso, si tratta di misure che sono già state introdotte in diversi altri Cantoni dall'entrata in vigore del CPP unificato. In particolare, l'inchiesta mascherata preventiva e l'indagine in incognito sono misure già realtà in 21 Cantoni e sono ancorate nelle rispettive Leggi cantonali sulla Polizia. La sorveglianza discreta è conosciuta da anni in 9 Cantoni. Da nessuna parte vi sono mai stati reali e gravi problemi dal lato pratico.

Come illustrato dal messaggio governativo, il limite è infatti posto dall'art. 123 cpv. 1 Cost.<sup>6</sup>, giusta il quale la legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione, mentre la base legale per gli atti che precedono l'avvio di un procedimento penale sono di competenza del diritto cantonale.

Comune a tutti gli strumenti d'indagine preventiva di cui il Governo chiede l'introduzione è che essi potrebbero essere attuati unicamente dalla Polizia cantonale e dovrebbero essere coordinati da un ufficiale, prima dell'apertura di un procedimento penale e a scopo preventivo. Essi devono essere limitati nel tempo a un mese al massimo e necessitano poi dell'autorizzazione del Ministero pubblico per poter proseguire. Le indagini più delicate e incisive della sfera privata (inchiesta mascherata preventiva) devono essere autorizzate da un'autorità giudiziaria.

Il Tribunale federale<sup>7</sup>, nell'ambito di un ricorso interposto contro l'adozione di misure di indagine preventiva da parte del Parlamento del Cantone Ginevra, ha avuto modo di definire i limiti entro i quali queste misure d'ingerenza nella tutela della sfera privata

<sup>4</sup> Codice di diritto processuale svizzero del 5 ottobre 2007.

<sup>5</sup> In particolare il CCP prevede l'osservazione di persone e di cose (art. 282), l'inchiesta mascherata (art. 285a) e l'indagine in incognito (art. 298a).

<sup>6</sup> Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999.

<sup>7</sup> DTF 140 I 381.

possono essere tutelate. Esse devono innanzitutto essere sorrette da sufficiente base legale, rispettare il principio della proporzionalità nella misura in cui (salvo casi eccezionali) deve essere prevista la comunicazione di durata, motivi e modalità a posteriori alla persona interessata, che deve poter ricorrere. Inoltre, per l'osservazione preventiva e le ricerche preventive segrete che durano più di un mese, è necessaria l'approvazione del Procuratore. Nel caso d'inchiesta mascherata, l'autorizzazione di un giudice è necessaria al momento della messa in atto.

Il tipico caso in cui si può constatare l'efficienza dell'indagine preventiva di polizia è quello dell'osservazione e dell'infiltrazioni in realtà virtuali, alla scoperta di utenti in cerca di minori e intenzionati a compiere atti sessuali con gli stessi. E di ciò è anche consapevole questo Parlamento, che il 21 novembre 2012 ha approvato all'unanimità l'iniziativa presentata nella forma generica dai deputati del Gruppo PPD+GG Nadia Ghisolfi e Alex Pedrazzini, volta a conferire maggior spazio di manovra per gli accertatori. L'introduzione delle presenti normative permetterà finalmente di attuare tale decisione parlamentare.

La genesi e le necessità di adottare misure preventive come quelle proposte dal messaggio che qui ci occupa si evincono dal rapporto 08.458 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale<sup>8</sup>, che viene di seguito integralmente riprodotto nella parte che qui ci interessa: *“La Commissione sottolinea che queste disposizioni riguardano esclusivamente i casi in cui sussiste un sospetto, anche solo vago, di reato. Tuttavia in numerosi casi, tra cui anche nella comunicazione in chat volta a impedire atti sessuali con minori o nel caso dei cosiddetti test d'acquisto di alcol, non vi è di regola un sospetto di reato all'inizio degli atti d'indagine sotto copertura. Pertanto questi atti non possono basarsi sulla normativa proposta. Inoltre la Confederazione non potrebbe neppure emanare le relative basi legali in quanto non si tratta di misure di diritto di procedura penale - per le quali sarebbe autorizzata a legiferare in virtù dell'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.) - bensì di atti, precedenti l'avvio di un procedimento penale, volti a impedire o a individuare un possibile reato, la cui base legale va creata nel diritto cantonale di polizia. È vero che la Confederazione ha determinate competenze normative anche in materia di diritto di polizia, tuttavia esse hanno esclusivamente un carattere frammentario e non sono pertinenti per la tematica in oggetto. Peraltro questa situazione non è nuova nel diritto di procedura penale: anche l'osservazione, che presenta una serie di analogie con le indagini in incognito, è disciplinata nel Codice di procedura penale soltanto nella misura in cui serve a chiarire un indizio di reato. L'articolo 282 capoverso 1 lettera a CPP vincola infatti la disposizione dell'osservazione all'ipotesi che «sia stato commesso un crimine o un reato». Se invece un'osservazione viene avviata a scopo preventivo ossia solo per impedire o individuare un reato che potrebbe essere perpetrato, non può fondarsi sull'articolo 282 e seguenti del CPP ma, secondo il parere unanime della dottrina, deve richiamarsi a una base giuridica del diritto di polizia. Per quanto concerne le indagini in incognito, sette Cantoni si sono già dotati delle necessarie basi giuridiche, mentre in altri nove sono in corso - o in preparazione - i pertinenti lavori legislativi. Affinché non sorgano difficoltà in merito all'utilizzo o meno in un procedimento penale degli elementi emersi da indagini preventive condotte dalla polizia, occorre garantire la compatibilità tra la normativa prevista nella procedura penale e quella contemplata dal diritto di polizia. A tale scopo la Commissione coordina i propri lavori con quelli della CDDGP, che sta elaborando una normativa modello all'attenzione dei Cantoni”*.

---

<sup>8</sup> Rapporto 08.458 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 3 febbraio 2012 concernente l'iniziativa parlamentare presentata il 29 settembre 2008 da Daniel Jositsch, che chiedeva di completare il CPP in modo che le disposizioni in materia di inchiesta mascherata non venissero applicate ad atti d'indagine semplici, quali mentire e procedere ad acquisti a fini investigativi, pag. 6.

Il tenore delle disposizioni legali e il loro significato secondo gli intendimenti del Governo, vengono di seguito esposti.

### **3.1 Art. 9d - Fonti confidenziali (nuovo)**

***Per raccogliere informazioni utili allo svolgimento dei propri compiti, la polizia cantonale può, garantendone la confidenzialità, far ricorso alle rivelazioni di fonti confidenziali.***

Con l'introduzione del nuovo art. 9d, viene creata la base legale per permettere alla Polizia cantonale di poter ricorrere alle rivelazioni di informatori e persone di fiducia, per raccogliere informazioni utili allo svolgimento dei propri compiti, garantendone la confidenzialità.

La possibilità di far capo ad informatori è esplicitamente ammessa dalla LMSI<sup>9</sup>, mentre la LPDPol<sup>10</sup> stabilisce che chi si rivolge alla polizia in buona fede deve avere il diritto di veder trattate le informazioni fornite in modo confidenziale. La mancata protezione degli informatori avrebbe come inevitabile conseguenza la diminuzione della collaborazione tra la polizia e la popolazione.

### **3.2 Art. 9e - Osservazione preventiva (nuovo)**

*<sup>1</sup>Per prevenire e impedire dei crimini e dei delitti, la polizia cantonale può osservare discretamente persone, cose e luoghi liberamente accessibili, alle seguenti condizioni:*

- a) in base a indizi concreti si può ritenere che potrebbe essere commesso un crimine o un delitto;*
- e*
- b) altre misure d'inchiesta risulterebbero vane o eccessivamente difficili.*

*<sup>2</sup>Nell'ambito di un'osservazione preventiva, gli agenti della polizia cantonale possono utilizzare, nei luoghi liberamente accessibili, dei dispositivi tecnici al fine di:*

- a) ascoltare o registrare delle conversazioni;*
- b) effettuare delle registrazioni video;*
- c) localizzare persone o cose.*

*<sup>3</sup>Il prosieguo di un'osservazione preventiva oltre un mese necessita di un'autorizzazione da parte del Ministero pubblico.*

*<sup>4</sup>Gli art. 141 e 283 del codice penale svizzero sono applicabili per analogia.*

Come per tutti gli strumenti regolati dal CPP, anche per l'osservazione di persone e di cose ai sensi dell'art. 282, è necessario che sia già stato aperto un procedimento penale da parte del competente magistrato. L'introduzione del nuovo art. 9e nella LPol permetterebbe invece alla Polizia cantonale di procedere ad osservazioni a scopo preventivo, prima dell'apertura della procedura e prima che un crimine o un delitto sia stato perpetrato.

Si tratta di una misura delicata, ammessa unicamente a determinate e restrittive condizioni, possibile solo in luoghi liberamente accessibili e senza violare la sfera privata delle persone interessate. Tra le misure ammesse nell'ambito dell'osservazione preventiva il messaggio governativo annovera la posa di localizzatori GPS sui veicoli di persone sorvegliate, ma può anche essere attuata su internet, su chat aperte. L'ascolto e la registrazione di conversazioni in ambito privato (comprese le telefonate e la lettura di e-mail) potranno invece anche in futuro essere attuate unicamente nell'ambito delle disposizioni del CPP, quindi a procedimento penale aperto.

---

<sup>9</sup> Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna del 21 marzo 1997.

<sup>10</sup> Legge sulla protezione dei dati personali elaborati dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del 13 dicembre 1999 (LPDPol).

Il limite temporale per l'osservazione preventiva è di un mese, poi il prosieguo dell'operazione è subordinato all'autorizzazione del Ministero pubblico. Va evidenziato che ciò è analogo rispetto a quanto previsto dal CPP, secondo il quale nella procedura investigativa, la Polizia può far osservare in segreto persone e cose ed effettuare registrazioni per un periodo massimo di un mese, prima di dover chiedere l'autorizzazione al Ministero pubblico.

### **3.3 Art. 9f - Indagine in incognito preventiva (nuovo)**

<sup>1</sup>*Prima dell'apertura di una procedura penale, al fine di riconoscere ed impedire dei reati, la polizia cantonale può disporre un'indagine in incognito, alle seguenti condizioni:*

- a) *in base a sospetti si può ritenere che sta per essere commesso un crimine o un delitto;*
- b) *la gravità o la particolarità del reato giustifica un'indagine in incognito; e*
- c) *le informazioni raccolte in precedenza non hanno dato esito positivo, altre misure d'inchiesta risulterebbero eccessivamente difficili o onerose da attuare, oppure risulterebbero vane o non sufficienti a garantire risultati adeguati.*

<sup>2</sup>*Il prosieguo di un'indagine in incognito preventiva oltre un mese necessita di un'autorizzazione del Ministero pubblico.*

<sup>3</sup>*Gli agenti impiegati nelle indagini in incognito non dispongono di un'identità fittizia; la loro vera identità e funzione, se necessario, figurano negli atti procedurali.*

<sup>4</sup>*Gli art. 141 e 298a-298d del codice di procedura penale (CPP) sono applicabili per analogia.*

La definizione dell'indagine in incognito è quella dell'art. 298a CPP: *“operazione nella quale gli agenti di polizia, nell'ambito di interventi di breve durata, tentano di fare luce su crimini e delitti operando in modo tale da non rendere riconoscibile la loro vera identità e funzione, in particolare concludendo transazioni fittizie o fingendo di volerle concludere”.*

Anche in questo ambito la base legale permetterà alla Polizia cantonale di indagare segretamente in ambienti particolari, in modo da poter individuare situazioni potenzialmente criminose e impedirne la realizzazione, senza però una reale infiltrazione nell'ambiente criminale con creazione di un rapporto di fiducia con la persona oggetto dell'inchiesta (come avviene invece nel contesto dell'inchiesta mascherata), bensì limitando l'intervento della polizia a semplici contatti con gli ambienti sospetti. Anche l'indagine in incognito non potrà protrarsi oltre trenta giorni e a questo punto sarà necessaria l'autorizzazione del Ministero pubblico.

### **3.4 Art. 9g - Inchiesta mascherata preventiva (nuovo)**

<sup>1</sup>*Al fine di impedire o prevenire la commissione di crimini o delitti e prima dell'apertura di un procedimento penale la polizia cantonale può disporre un'inchiesta mascherata preventiva alle seguenti condizioni:*

- a) *in base ad indizi concreti si può ritenere che potrebbe venir commesso un crimine o un delitto ai sensi dell'art. 286 cpv. 2 del codice penale svizzero oppure per prevenire sommosse ai sensi dell'art. 260 del codice penale svizzero o gravi infrazioni alla legge federale sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958 (LCStr);*
- b) *la gravità o la particolarità del reato giustifica l'inchiesta mascherata preventiva; e*
- c) *le indagini già svolte non hanno dato esito positivo oppure altre misure d'inchiesta risulterebbero eccessivamente difficili o onerose da attuare, sproporzionate, vane o non sufficienti a garantire risultati adeguati.*

<sup>2</sup>*La polizia cantonale può avvalersi, per gli impieghi di inchieste mascherate preventive, di terze persone anche se prive di formazione professionale in materia di polizia.*

<sup>3</sup>*L'avvio di un'inchiesta mascherata preventiva è sottoposta all'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi.*

<sup>4</sup>*Gli art. 141, 151 e 285a-298 del codice di procedura penale (CPP) sono inoltre applicabili per analogia.*

L'introduzione di questa disposizione legislativa permetterebbe - a determinate severe e restrittive condizioni - alla Polizia cantonale di avviare un'indagine in una fase che precede l'apertura di un'istruttoria penale. L'inchiesta mascherata preventiva consentirebbe ad agenti di polizia di entrare in contatto con persone o con gruppi di persone, in modo da poter prevenire o impedire la commissione di crimini o delitti. A differenza delle altre misure, l'inchiesta mascherata preventiva è invasiva della sfera privata e pertanto il suo avvio deve essere subordinato all'autorizzazione di un'autorità giudiziaria.

La definizione di inchiesta mascherata è la medesima dell'art. 285a CPP e s'intende *“un'operazione nella quale agenti di polizia o persone assunte a titolo provvisorio per svolgere compiti di polizia, con un comportamento ingannevole e avvalendosi di una falsa identità attestata da documenti (identità fittizia), allacciano contatti con persone per instaurare con esse una relazione di fiducia e infiltrarsi in un ambiente criminale allo scopo di fare luce su reati particolarmente gravi”*.

### **3.5 Art. 9h - Costituzione di identità fittizie (nuovo)**

<sup>1</sup>*Il giudice dei provvedimenti coercitivi, su proposta del comandante della polizia cantonale e nell'ambito di un'inchiesta mascherata preventiva, può assegnare un'identità fittizia all'agente infiltrato, a terze persone e alla persona di contatto, allo scopo di garantirne l'anonimato.*

<sup>2</sup>*L'identità fittizia può essere allestita anticipatamente: a questo scopo il comandante della polizia cantonale può disporre l'allestimento o l'alterazione di documenti fittizi come pure l'impiego di altro materiale soggetto ad autorizzazione.*

<sup>3</sup>*Gli impieghi e l'identità fittizia degli agenti infiltrati sono strettamente confidenziali e non possono essere rivelati. Chi contravviene a queste disposizioni incorre in sanzioni disciplinari e/o penali.*

Il conferimento di un'identità fittizia o di pseudonimi è visto come strumento utile, che consente alla Polizia una vera e propria infiltrazione in un'organizzazione nell'ambito di un'inchiesta mascherata preventiva, operando in modo più sicuro ed efficace.

Il Giudice dei provvedimenti coercitivi, su proposta del Comandante della Polizia cantonale e nell'ambito di un'inchiesta mascherata preventiva, può assegnare un'identità fittizia all'agente infiltrato, a terze persone e alla persona di contatto, allo scopo di garantirne l'anonimato.

### **3.6 Art. 9i - Segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta (nuovo)**

*La polizia cantonale, in applicazione e conformemente alle condizioni di cui agli art. 33 e 34 dell'Ordinanza sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'ufficio SIRENE (Ordinanza N-SIS), può segnalare persone, veicoli, natanti, aeromobili e container ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato.*

Quest'ultima disposizione consentirebbe di raccogliere discretamente informazioni nell'ambito di controlli alla frontiera o nel corso di verifiche di polizia o doganali, segnalandole all'autorità competente tramite RIPOL a livello nazionale o SIS II per l'Area Schengen, considerato che è notorio che lo scambio d'informazioni tra Stati è uno strumento fondamentale nell'ambito della prevenzione e della ricerca di reati. Anche la Confederazione e numerosi altri Cantoni prevedono disposizioni analoghe.

## II. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE MODIFICA LEGGE SULLA POLIZIA (LPOL)

Prima di procedere ad allestire il messaggio che qui ci occupa, il Dipartimento delle istituzioni ha promosso una consultazione coinvolgendo i seguenti soggetti, interessati in modo particolare dal tema proposto dalla modifica legislativa e chiamati in futuro ad applicare il nuovo quadro giuridico:

- Ministero pubblico
- Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi
- Tribunale penale cantonale
- Corte di appello e di revisione penale
- Corte dei reclami penali
- Consiglio della magistratura
- Divisione della giustizia
- Ufficio della protezione dei dati
- Associazione Giudici di pace
- Magistratura dei minorenni
- Pretura penale e singole Preture

Di questi, solo il Ministero pubblico, la Magistratura dei minorenni, la Divisione della giustizia e l'Ufficio della protezione dei dati hanno fatto pervenire osservazioni puntuali. Il Consiglio della magistratura, l'Associazione dei giudici di pace e la Pretura penale hanno comunicato di non avere particolari osservazioni. Le altre autorità coinvolte dalla procedura di consultazione non hanno inoltrato osservazione alcuna. La maggior parte delle osservazioni ha riguardato comunque principalmente elementi di natura formale e sono stati tenuti in considerazione nella stesura del messaggio. In particolare e data la delicatezza della materia, si ritiene doveroso dover evidenziare che le considerazioni esposte dall'Incaricato cantonale della protezione dei dati sono state prontamente recepite dal messaggio governativo.

## III. LAVORI COMMISSIONALI

Il messaggio n. 7496 è stato attribuito alla scrivente Commissione in occasione della tornata parlamentare del mese di febbraio 2018. Con sollecitudine la stessa si è chinata sui delicati temi proposti dalle modifiche legislative e ha - nell'ordine - organizzato le seguenti audizioni:

- 21/03/2018 Norman Gobbi, Consigliere di Stato Direttore del Dipartimento delle istituzioni ed Elia Arrigoni, Capitano della Polizia cantonale e responsabile del dossier;
- 25/04/2018 Renato Cabrini, Gianluca Padlina e Caterina Jaquinta De Filippis, avvocati e rispettivamente presidente, vicepresidente e segretaria dell'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino (OATI);
- 27/06/2018 Andrea Pagani, Procuratore generale del Cantone Ticino da luglio 2018.

La Commissione della legislazione ha inoltre ampiamente dibattuto i temi del messaggio al proprio interno e chiesto una presa di posizione anche al Tribunale cantonale amministrativo (che non era stato coinvolto nella consultazione ma è interessato dalla modifica legislativa, nella misura in cui il nuovo art. 7c LPol prevede la facoltà di ricorso a tale autorità contro l'adozione della misura di custodia di polizia), oltre che alle autorità penali coinvolte, che pur essendo interessate dalla modifica legislativa in oggetto non

hanno reputato di dover prendere parte alla consultazione. In una nota congiunta datata 08/06, Ministero pubblico (MP), Tribunale penale cantonale (TPC), Giudice dei provvedimenti coercitivi (GPC) e Corte di appello e revisione penale (CARP), hanno inviato uno scritto all'attenzione della scrivente Commissione.

Infine, dopo averla annunciata in occasione della propria audizione, in data 21/08 l'OATI ha fatto pervenire un ulteriore corposo scritto, con considerazioni di varia natura a proposito delle previste modifiche della LPol.

Delle singole considerazioni e dell'opinione della maggioranza della scrivente Commissione a proposito delle stesse si dirà laddove necessario nel corso dei prossimi capitoli.

Il Consigliere di Stato Norman Gobbi e il Capitano Elia Arrigoni della Polizia cantonale hanno illustrato nel dettaglio le proposte governative e non hanno mancato di evidenziare che lo scopo delle stesse è quello di fornire alle autorità strumenti d'interesse generale, non d'incrementare il numero di inchieste, onerose in termini di costi e di risorse quando si è in presenza di un reato commesso e destinato a diventarlo ulteriormente, se svolte a titolo preventivo, tenuto conto del rischio che non portino a nulla. Le indagini preventive devono quindi essere viste come strumenti che permettono di ampliare gli strumenti d'indagine e in grado di fornire l'acquisizione di elementi necessari all'apertura dell'istruzione di un procedimento penale.

Il Procuratore generale Andrea Pagani ha affermato che le proposte di modifica della legge hanno una loro dignità e vanno accolte, ribadendo del contempo quanto già si evince dal messaggio, ovvero che il Tribunale federale si è già espresso in materia relativamente a norme analoghe adottate da altri Cantoni, sancendone la legittimità e la conformità con il diritto superiore.

Nel contempo, il PG ha sollevato alcuni aspetti pratici, relativi alle varie misure:

- la custodia di polizia per la durata di 24 ore rischia di generare confusione con l'arresto provvisorio nel caso in cui fosse già stato commesso un reato di cui la polizia non abbia ancora notizia al momento del fermo. Per evitare che ciò accada la competenza dovrà essere assegnata ad un ufficiale della Polizia cantonale, adeguatamente sensibilizzato in merito ai possibili rischi connessi con errori di valutazione. Il magistrato ha affermato che spesso i casi che richiedono un fermo sono di natura psicologica più che giuridica e quindi gli operatori sanitari dimostrano poco coraggio nell'interpretare i ricoveri coatti. Per questo motivo si giustifica l'introduzione di questa norma di polizia. Il PG Pagani ritiene poi opportuno che la legge preveda l'autorizzazione alla polizia di ordinare visite mediche prima dell'incarcerazione. Questo a un duplice scopo: evitare che determinate responsabilità ricadano sulla polizia e permettere a chi di competenza di verificare se siano dati gli estremi per procedere ad un ricovero coatto della persona;
- per quanto riguarda le indagini preventive, il Magistrato ha affermato che per evitare difficoltà interpretative nella distinzione tra prevenzione del reato e indizio di reato ai sensi dell'art. 309 cpv. 1 CCP, laddove si parla di "sufficienti indizi di reato", sarà assolutamente necessario adottare un regolamento d'applicazione, che sia il più chiaro e semplice e che permetta di capire in che momento la Polizia deve coinvolgere il magistrato e che di conseguenza le prove raccolte non siano utilizzabili. Ha suggerito che la traduzione in pratica di queste norme dovrà trovare definizione in collaborazione stretta fra magistratura e polizia, con l'adozione di precisi ordini di servizio;

- a mente del PG, la norma sulle identità fittizie è da salutare positivamente e sarebbe indubbiamente efficace, in quanto permetterà il pattugliamento della rete sotto copertura, permettendo anche un adeguamento rispetto alle intervenute evoluzioni tecnologiche. Infatti oggi la criminalità non comunica più via telefono, bensì prevalentemente tramite applicazioni web (Whatsapp, Telegram e Facebook, ad esempio), che non permettono né intercettazioni audio, né di testi, perché i messaggi in transito sono criptati.

Il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) ha limitato la propria presa di posizione all'art. 7c LPol (custodia di polizia), contro la quale il m  
essaggio prevede il ricorso diretto al citato Tribunale, opponendosi alla proposta di vedersi attribuire ulteriori competenze, che comporterebbe un allungamento generale dei tempi di evasione delle pratiche e proponendo nel contempo che dato il genere di attività, l'affinità di materia, e la struttura organizzativa, l'esame della legalità della custodia di polizia competa ad un'autorità giudiziaria penale, segnatamente al Giudice dei provvedimenti coercitivi. Il Presidente del TRAM invita poi a voler prevedere che l'interessato abbia la facoltà di farsi assistere da un patrocinatore, non apparendo bastevole l'informazione di una persona di fiducia, a maggior ragione se si considera che l'interessato ha la possibilità di impugnare il provvedimento.

La presa di posizione congiunta di Ministero pubblico, TPC, GPC e CARP evidenzia quanto già noto, ovvero sia che l'applicazione delle normative previste dalla LPol è esclusa quando sono dati i presupposti per l'apertura di un'istruzione penale ai sensi del diritto federale, rispettivamente devono cessare non appena si concretizzano indizi di reato già commesso o in corso di esecuzione. A proposito, le citate autorità penali indicano che al lato pratico, non sempre sia semplice distinguere in modo netto le due fasi d'inchiesta, soprattutto se si considera che il diritto penale federale non trova applicazione solo laddove il reato è già consumato, bensì anche quando esso è allo stadio del tentativo (art. 22 CP) o degli atti preparatori (art. 260bis CP e art. 19 cpv. 1 lett. g) LStup<sup>11</sup>). Per questa ragione, oltre ad interrogarsi sulla reale portata pratica delle nuove norme, così come il PG Pagani anche o magistrati che hanno sottoscritto il testo congiunto, indicano la necessità di adottare un regolamento e/o di un ordine di servizio preciso e dettagliato, che definisca i campi di applicazione delle norme e la procedura da seguire. Così come il PG Pagani, anche i Presidenti di CARP, TPC, GPC e l'ex PG Noseda (che era ancora in carica quando è stato inoltrato il testo) auspicano un emendamento all'art. 7c LPol (custodia di polizia), introducendo l'obbligo di sottoporre immediatamente a visita medica la persona che mette in pericolo sé stessa o terzi, per un'adeguata diagnosi e presa a carico, con l'adozione dei necessari provvedimenti sanitari.

Dal profilo formale, i giudici evidenziano un aspetto previsto dal messaggio, che a loro avviso cozzerebbe contro la giurisprudenza in materia. Citando una vecchia sentenza del TRAM (*inc. 52.2006.159 del 29/05/2006*), i magistrati indicano che in tale decisione è stato stabilito che per motivi diversi il GIAR (l'attuale GPC) non può essere considerato giudice indipendente ed imparziale quando agisce al di fuori del diritto penale. Pertanto ne conseguirebbe che sino a quando il Procuratore pubblico non ha deciso l'apertura dell'istruzione ai sensi dell'art. 309 CPP, l'intervento del GPC sia da escludere. Quindi anziché quest'ultimo, dovrebbe a loro avviso essere il PP l'autorità di riferimento per l'inchiesta mascherata preventiva (art. 9g LPol) e la costituzione di identità fittizie (art. 9h LPol). La preoccupazione non può essere condivisa, nella misura in cui una sentenza ben

---

<sup>11</sup> Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope del 3 ottobre 1951.

più recente del Tribunale federale e relativa al nuovo diritto, rinviando al diritto in vigore in diversi altri Cantoni ha di fatto sancito l'ammissibilità della competenza del GPC, indicando quale necessità solo l'intervento di un giudice indipendente: "*L'autorisation d'un juge indépendant est cependant requise si des titres doivent être fabriqués ou modifiés pour constituer une identité d'emprunt (cf. Message concernant les lois fédérales sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et sur l'investigation secrète du 1er juillet 1998, FF 1998 3733). Il faut alors une garantie de procédure supplémentaire afin de protéger les atteintes graves à la sphère privée et de mettre des garde-fous à l'utilisation du statut d'agent infiltré. La soumission à l'autorisation d'un juge est une manière de rendre conforme à la Constitution l'art. 22 LPol, à l'instar de ce que prévoit la nouvelle loi genevoise sur la police adoptée le 9 septembre 2014 (Loi 11228) - mais dont le délai référendaire n'est pas encore échu au moment où le présent arrêt est rendu -. Cette loi prévoit en effet que la mise en oeuvre d'actes d'enquête sous couverture est soumise à l'autorisation du tribunal administratif de première instance (art. 58 al. 4 nLPol qui reprend l'art. 22 LPol). La plupart des législations cantonales prévoient d'ailleurs une telle autorisation judiciaire (voir en particulier art. 58e al. 3 LPol/NE; art. 33c al. 3 LPO/FR; art. 21° al. 4 LPol/VD; art. 27quater al. 3 LPol/VS; art. 32e al. 4 PolG/ZH). Comme pour l'observation préventive et les recherches préventives secrètes, le législateur genevois doit prévoir une communication a posteriori des motifs, du mode et de la durée de l'enquête sous couverture, assortie d'un droit de recours (cf. art. 298 CPP; supra consid. 4.5.1 et 4.5.2)"<sup>12</sup> (sottolineature nostra).*

L'Ordine degli avvocati (OATI) si è da subito espresso in modo molto critico a proposito delle proposte di revisione della LPol. Contrariamente rispetto a quanto ritenuto da tutti gli altri attori coinvolti, a loro avviso le nuove disposizioni non rafforzerebbero la collaborazione tra polizia e magistratura, bensì amplificherebbero lo scollamento tra le due autorità. Al di là delle critiche puntuali alle proposte del Governo, gli interlocutori dell'OATI hanno portato sul tavolo una serie di argomentazioni solo in parte legate alle stesse, quali la necessità di potenziare il Ministero pubblico. Di principio i rappresentanti dell'OATI condividono unicamente le misure riguardanti la consegna dei minorenni e quella delle segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta, mentre per tutte le altre modifiche esprimono una netta contrarietà. I motivi principali di tale avversità esposti in occasione dell'audizione del 25 aprile sono i seguenti:

- l'introduzione del nuovo art. 7c LPol (custodia di polizia) sarebbe inutile, poiché già esisterebbe il ricovero coatto ed in ogni caso vi è avversità all'introduzione di tale esclusiva competenza della polizia, senza coinvolgimento di un magistrato e controllo da parte di quest'ultimo sull'operato di questa;
- preoccupa l'introduzione della facoltà data alla polizia di poter svolgere indagini senza preventivo coinvolgimento e autorizzazione di un magistrato, a garanzia della correttezza procedurale. Quest'apprensione è legata soprattutto a dubbi relativi alla capacità da parte degli Ufficiali di Polizia di riuscire a discernere tra la fase preventiva rispetto al compimento del reato e quella successiva, dal momento in cui in presenza di concreti indizi di reato vi è già l'obbligo di coinvolgere il magistrato;

Nella propria presa di posizione del 21 agosto 2018, l'OATI ha ribadito la propria avversità al progetto, definendo misure e strumenti proposti dal Governo come estremamente incisivi e inutili. Il testo è lungo e porta anche argomentazioni che esulano da ciò che è oggetto del messaggio di cui qui ci stiamo occupando. Va detto ad ogni modo che la maggioranza della scrivente Commissione non comprende il motivo per cui il Consiglio

---

<sup>12</sup> DTF 140 I 381, c. 4.5.3.

dell'OATI parti dal presupposto che la revisione della LPol sia chiesta per porre rimedio a non meglio precisati problemi di collaborazione tra Polizia e Ministero pubblico e abbia l'impressione che la maggior parte delle proposte sia *“stata formulata proprio con l'intento di sganciare l'attività della Polizia dal controllo e dalla conduzione del Ministero pubblico”*. Al contrario: gli strumenti proposti con la presente revisione legislativa sono complementari rispetto a quelli previsti dal CPP e riguardano una fase precedente. Di ciò si è detto in lungo e in largo nel messaggio governativo e nel presente rapporto, così come è stato esposto con precisione nell'ambito dei lavori parlamentari di adozione del CPP. La scarsa fiducia nei confronti degli Ufficiali di polizia non ha inoltre ragione di essere: come verrà meglio evidenziato più avanti, da tempo la nostra polizia cantonale è già confrontata con strumenti analoghi a quelli di cui si propone l'adozione e non vi sono mai stati particolari problemi di sorta. Come suggerito dalle prese di posizione pervenute dalla magistratura inoltre, ad eventuali problemi interpretativi potrà essere posto rimedio mediante l'adozione di precisi ordini di servizio, allestiti grazie alla collaborazione di tutte le autorità coinvolte nell'applicazione pratica dei nuovi articoli della LPol. Si evidenzia già sin d'ora che la maggioranza della Commissione della legislazione non ha motivo di dubitare della capacità dei nostri ufficiali di Polizia di riuscire a comprendere la differenza tra prevenzione e repressione e quindi dove sia necessario intervenire con un fermo di polizia o mettere in atto indagini preventive, senza che essi debbano essere posti sotto la tutela di un magistrato. Mal si comprendono inoltre i messaggi di sfiducia e di preoccupazione nei confronti di strumenti già adottati con successo in diversi Stati occidentali, oltre che in alcuni Cantoni svizzeri. Ancor meno si comprende l'opposizione dell'OATI nei confronti di proposte moderne e atte ad ampliare la facoltà d'indagine delle forze dell'ordine e le possibilità di intervenire nell'ambito della prevenzione, a tutela della sicurezza dell'intera società nella lotta contro la criminalità.

#### **IV. CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE**

La maggioranza della Commissione della legislazione ritiene indubbiamente valide le proposte di modifica della Legge sulla polizia presentate dal Governo e reputa gli strumenti proposti utili nella prevenzione dei reati. Si tratta in sintesi di precisare la base legale per tutta una serie di strumenti d'inchiesta, che permetteranno alla Polizia cantonale di meglio operare soprattutto nell'ambito della prevenzione e quindi di riflesso impedire la commissione di crimini e delitti. Molte nazioni attorno a noi dispongono da anni di strumenti analoghi a quelli proposti ed è certo che buona parte dei risultati positivi raggiunti negli ultimi anni nella prevenzione e nella repressione di reati anche nella zona di confine, sono dovuti alla collaborazione con le autorità italiane, che proporzionalmente dispongono di mezzi tecnici nettamente maggiori rispetto a noi. L'obiettivo è quello di innalzare il livello della qualità degli strumenti a disposizione nella prevenzione e nella lotta contro la criminalità.

Sappiamo come sia sempre più complesso e difficile il lavoro degli inquirenti, anche rispetto all'evoluzione delle nuove tecnologie. L'obiettivo del Consiglio di Stato di migliorare la prevenzione è indubbiamente condivisibile. Questo rende necessario la regolamentazione di attività, che permetteranno alla Polizia di agire nella legalità e in modo sempre più professionale.

La maggioranza della Commissione della legislazione ritiene inammissibile che nel 2018, gli agenti della Polizia cantonale non possano “pattugliare la rete” utilizzando identità fittizie, per esempio alla ricerca di potenziali autori di reati legati alla pedofilia. Come inammissibile sapere che la polizia agisce talvolta senza una base legale, prima che un

reato sia commesso, come ad esempio seguendo veicoli tramite segnalatori GPS. Tutto ciò avviene comunque a beneficio della sicurezza dei cittadini. Una di queste modifiche di legge lo renderà finalmente legale.

Le modifiche legislative - se approvate - permetteranno l'adozione di strumenti che consentiranno alla nostra Polizia di essere al passo con i tempi, tenuto conto dei mutamenti avvenuti negli ultimi decenni in fatto di mobilità, incremento della velocità nelle comunicazioni e nello sviluppo tecnico e tecnologico, affinazione delle strategie criminali.

Nell'esame delle singole proposte di modifica della LPol, la maggioranza della commissione si è così determinata:

#### **a. Custodia di polizia**

Si tratta di una misura necessaria alla salvaguardia dell'incolumità individuale o di terzi e a tutela della sicurezza pubblica e che figura già nelle rispettive leggi di diversi Cantoni. La maggioranza della commissione ritiene però corretto che la persona che mette in pericolo se stessa o terzi, possa essere sottoposta a visita medica e che le sia data la facoltà di farsi assistere da un patrocinatore. In tal senso vengono aggiunti all'art. 7c i nuovi cpv. 6 e 7. Ciò può anche aiutare a levare problemi sollevati da taluni (si pensa in particolare all'OATI) e relativi all'analisi di quando sia più opportuno procedere con un collocamento coattivo ai sensi dell'art. 23 LASP, piuttosto che alla misura della custodia. L'attuale cpv. 5 diventa il nuovo cpv. 7 per una questione di sistematica della disposizione e per intendere che tutti i costi, compresi quelli della visita medica e dell'eventuale patrocinatori, sono di regola addossati alla persona posta sotto custodia.

I commissari della maggioranza concordano con il Governo con il fatto che l'Autorità di ricorso debba essere il Tribunale cantonale amministrativo. Va rilevato - anche sulla scorta delle esperienze maturate dalla misura di allontanamento in materia di violenza domestica e del fermo preventivo - che i ricorsi saranno estremamente ridotti. La durata delle custodie di polizia, sarà quasi sempre di poche ore e quindi anche un'eventuale decisione sul ricorso non potrà che arrivare a posteriori. Pertanto, non si giustifica l'idea di istituire un picchetto presso il competente Tribunale.

Sulla scorta di quanto precede, la proposta di art. 7c LPol formulata dalla scrivente commissione è la seguente:

Art. 7c LPol - Messaggio	Art. 7c LPol - Rapporto di maggioranza
<p><i><sup>1</sup>La polizia cantonale può porre provvisoriamente sotto custodia:</i></p> <p><i>a) persone che mettono in pericolo sé stesse o terzi in modo grave ed imminente;</i></p> <p><i>b) persone che, per il loro comportamento, perturbano la sicurezza e l'ordine pubblico in modo grave ed imminente;</i></p> <p><i>c) persone al fine di garantire l'esecuzione di una decisione di consegna, di traduzione forzata, di allontanamento, di respingimento o di espulsione, ordinata dall'autorità competente.</i></p>	<p><i><sup>1</sup>Invariato.</i></p>

<p><sup>2</sup>La persona presa in custodia va informata sul motivo del provvedimento e, se le circostanze lo consentono, deve esserle fornita l'opportunità di informare una persona di sua fiducia. Per persone minorenni o interdette deve essere informato il rappresentante legale.</p>	<p><sup>2</sup>Invariato.</p>
<p><sup>3</sup>La persona può essere trattenuta in custodia di polizia per il tempo necessario, tuttavia al massimo per 24 ore. La misura deve essere disposta dall'ufficiale di polizia.</p>	<p><sup>3</sup>Invariato.</p>
<p><sup>4</sup>Contro la misura della custodia di polizia è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Il ricorso non ha effetto sospensivo.</p>	<p><sup>4</sup>Invariato.</p>
<p><sup>5</sup>I costi vengono, di regola, addossati alla persona posta sotto custodia.</p>	<p><sup>5</sup><b>La persona presa in custodia può essere sottoposta a visita medica.</b></p> <p><sup>6</sup><b>La persona presa in custodia ha il diritto di farsi assistere da un patrocinatore.</b></p> <p><sup>7</sup><b>I costi vengono, di regola, addossati alla persona posta sotto custodia.</b></p>

## **b. Consegna di minorenni**

A mente della maggioranza della Commissione, l'introduzione della base legale che permetta all'autorità di trattenere un minorenne sino alla sua riconsegna ai genitori o a chi ne detiene la custodia è auspicabile. Essa consentirà alla polizia di accompagnare un minore in stato di necessità o di rischio per la propria integrità al proprio domicilio o all'ospedale. Pur essendo l'articolo minimalista, il messaggio governativo ben illustra quelli che sono i limiti per la Polizia e la giurisprudenza a proposito fa il resto: la misura va eseguita in locali adeguati presso il posto di Polizia e non può protrarsi oltre allo stretto necessario fino alla riconsegna del giovane, ma al massimo 24 ore. A mente della maggioranza commissionale, la norma può quindi essere accolta così come promossa dal Consiglio di Stato.

In merito alle inquietudini sorte nell'ambito dei lavori commissionali riguardo alle capacità degli ufficiali della Polizia cantonale di valutare la proporzionalità delle misure della custodia di polizia e della trattenuta dei minori, la maggioranza della Commissione evidenzia come queste preoccupazioni hanno una loro ragione d'essere, nella misura in cui erano già sorte in occasione dei lavori parlamentari concernenti l'introduzione del fermo preventivo di polizia ai sensi dell'art. 10b LPol, nell'ambito delle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive<sup>13</sup>, dove pure sono date ampie competenze all'ufficiale di Polizia, senza preventivo avallo da parte di un magistrato. Il Consiglio di Stato ci ha però confermato che nonostante tale strumento sia in vigore da oltre 9 anni, esso non è mai stato applicato. Nella pratica ciò è dovuto soprattutto al fatto che le

<sup>13</sup> Messaggio 5931 del 22 maggio 2007.

casistiche in cui avrebbe potuto trovare applicazione tale fermo preventivo hanno sempre (e contemporaneamente) presentato risvolti di carattere penale. Pertanto gli Ufficiali della Polizia cantonale hanno sempre proceduto ad ordinare il fermo, rispettivamente l'arresto provvisorio, ai sensi della procedura penale. Nemmeno vi sono mai stati particolari problemi nell'ambito di decisioni concernenti l'allontanamento e il divieto di rientro in ambito di violenza domestica ai sensi dell'art. 9a LPol, recentemente modificato da questo Parlamento per eliminare l'intervento automatico del Pretore<sup>14</sup>, che di fatto concretamente confermava quasi sempre la decisione dell'Ufficiale di Polizia.

La maggioranza della Commissione della legislazione è dunque persuasa del fatto che 9 anni di esperienza data dal fermo preventivo, 8 della misura di allontanamento in ambito di violenza domestica e 7 di applicazione del CPP unificato, hanno permesso agli Ufficiali della nostra Polizia cantonale di acquisire l'esperienza necessaria per comprendere la portata di tali disposizioni e discernere sull'opportunità se applicare o meno le misure qui proposte.

### **c. Fonti confidenziali**

L'obiettivo di questa norma è sempre quello di prevenire la commissione di reati. Quindi sembra evidente che la Polizia cantonale possa poter ricorrere alle rivelazioni di informatori. Altrettanto logico quindi che queste persone vengano adeguatamente protette. Uno dei relatori ha vissuto in prima persona l'assassinio di un informatore avvenuto nel Locarnese. La maggioranza commissionale ritiene opportuno l'accoglimento della norma proposta dal messaggio governativo.

### **d. Indagini di polizia preventive**

La maggioranza della Commissione della legislazione è d'accordo con l'adozione delle necessarie basi legali, atte a consentire alla Polizia di operare in un quadro legale giuridicamente corretto a tutela dell'interesse pubblico, in uno dei suoi compiti principali: la prevenzione dei reati. Per questa ragione la maggioranza commissionale condivide l'introduzione dei nuovi art. 9e-i LPol, concernenti i seguenti strumenti: osservazione preventiva, indagine in incognito preventiva, inchiesta mascherata preventiva, costituzione di identità fittizie e segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta.

A proposito di alcune contestazioni mosse da una minoranza della Commissione della legislazione e da alcuni interlocutori nell'ambito delle audizioni, val la pena di evidenziare i seguenti aspetti:

- le indagini di polizia preventive promosse dal Messaggio potranno avere luogo unicamente in luoghi pubblici, sia a livello di spazio sulla Terra, che nella rete. La differenza tra luogo pubblico e sfera privata è già stato ben differenziato in giurisprudenza e si evince dagli art. 179 e seg. CP, che sanciscono la punibilità di chi invade la sfera privata delle persone;
- sul destino dei dati raccolti nell'ambito di inchieste preventive che non portano all'apertura di un procedimento penale, le disposizioni della proposta di revisione della LPol rinviano all'art. 298 CPP, giusta il quale di principio la persona sulla quale è stata svolta l'inchiesta preventiva è avvisata, a meno che le informazioni non siano utilizzate a scopo probatorio o non vi siano interessi pubblici o privati preponderanti da difendere. Si tratta ad esempio del caso in cui si sospetta che una persona faccia parte di un

---

<sup>14</sup> Messaggio n. 7299 del 28 marzo 2017.

gruppo criminale e al termine dell'indagine non emergono elementi certi, pur restando tuttavia il sospetto sul gruppo. In questo caso, l'indagine si interrompe senza che sia data comunicazione alla persona interessata. La decisione di differimento o di tralascio dell'informazione è presa dal Giudice dei provvedimenti coercitivi. Il rinvio al CPP in questo contesto comporta anche la facoltà di interporre reclamo da parte delle persone nei confronti dei quali è stata svolta un'inchiesta mascherata (art. 298 cpv. 3 CPP);

- il rinvio all'art. 141 CPP - valido per tutte le disposizioni sulle indagini di polizia preventive - include il principio dell'inutilizzabilità delle prove acquisite illegalmente;
- l'intervento del magistrato nell'ambito dell'osservazione preventiva e dell'indagine in incognito preventiva avviene solo se tali indagini si dovessero protrarre per oltre un mese. L'inchiesta mascherata preventiva richiede invece l'approvazione del Giudice dei provvedimenti coercitivi. Ciò in analogia rispetto a quanto stabilito dal CPP: le indagini in incognito e l'osservazione non richiedono l'approvazione preventiva del giudice (a differenza dell'inchiesta mascherata) e devono essere sottoposte all'attenzione del Ministero pubblico se superano la durata di un mese. Nel già citato rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 3 febbraio 2010 si legge che *"l'approvazione del giudice anche per le indagini in incognito sarebbe in un certo qual modo in contraddizione con la scarsa incidenza delle misure rispetto a quanto avviene nel caso dell'inchiesta mascherata e soprattutto comporterebbe difficoltà pratiche"*<sup>15</sup>;
- a chi sostiene che la misura della custodia di polizia sia inutile e paventa il rischio di eccessiva limitazione della libertà personale con essa connesso, va risposto che l'introduzione di tale misura è prevista proprio per colmare una lacuna laddove non vi siano estremi per ricorrere al ricovero coatto. La maggioranza della commissione ritiene che lo strumento possa avere una sua utilità. In ogni caso il fatto che dovrà essere approvato da un ufficiale, l'adozione di precisi ordini di servizio e l'introduzione della possibilità di sottoporre la persona a visita medica, permetteranno di evitare il verificarsi di situazioni di abuso.

Gli strumenti che si vogliono introdurre sono senza dubbio utili: grazie all'osservazione preventiva si potranno ad esempio legalmente posare dei localizzatori GPS sui veicoli delle persone sorvegliate, offrendo la possibilità di conoscere la posizione del veicolo in questione, senza doverlo necessariamente seguire. L'indagine in incognito preventiva consentirà invece alla Polizia cantonale di indagare segretamente in ambienti particolari, in modo tale da poter individuare situazioni potenzialmente criminose e impedirne la realizzazione, segnatamente nella rete. L'indagine in incognito costituisce un ulteriore strumento nella lotta al traffico di sostanze stupefacenti, poiché permette di effettuare acquisti fittizi sulla scena aperta dello spaccio. L'inchiesta mascherata preventiva permetterà ad agenti della Polizia cantonale di entrare in contatto con persone o con gruppi di persone, in modo da poter prevenire o impedire la commissione di determinati reati. L'utilizzo di agenti infiltrati o di terzi all'interno di reti sociali permetterebbe, per esempio, di anticipare l'organizzazione di azioni punitive o di scontri tra bande in occasione di manifestazioni sportive o di altro genere. Contribuirà inoltre alla lotta contro la pedo-pornografia sulle piattaforme di comunicazione in Internet, tramite un "pattugliamento" e usando identità fittizie. Anche l'articolo concernente le segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta è condiviso, considerata l'utilità dello strumento e il fatto che la disposizione proposta è il risultato di quanto scaturito da un confronto con le basi legali adottate da altri Cantoni, che si sono già dotati di una simile norma.

---

<sup>15</sup> Rapporto 08.458 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 03.02.2012, pag. 6.

La maggioranza della Commissione ha raccolto la sollecitazione giunta in primis dal PG Andrea Pagani e concorda che sia necessario definire un'informazione dettagliata agli ufficiali di Polizia su competenze e margini di manovra nell'applicazione delle nuove misure. Pertanto, si invita il Dipartimento delle istituzioni e il Comando della Polizia cantonale a voler concordare con il Ministero pubblico l'adozione di precisi e dettagliati ordini di servizio, per definire i casi d'applicazione e la procedura da seguire.

Va infine evidenziato che le misure proposte sono già note (in parte anche da anni) in molti Cantoni Svizzeri, senza che vi siano mai stati particolari problemi di ogni sorta. Mal si comprende pertanto tutta questa preoccupazione in Ticino di fronte a strumenti utili e validi nella lotta contro la criminalità. È vero che il nostro Cantone costituisce un Sonderfall in molti ambiti, ma tutti questi dubbi sulla capacità e professionalità della nostra Polizia cantonale non possono essere condivisi.

Sulla scorta delle considerazioni suesposte la maggioranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare l'annesso disegno di legge con le modifiche apportate dalla stessa Commissione, che concernono unicamente l'art. 7c (custodia di polizia).

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Giorgio Galusero e Amanda Rückert, relatori  
Agustoni (con riserva) - Aldi - Celio - Ducry - Ferrara -  
Filippini - Gendotti (con riserva) - Ghisolfi (con riserva) -  
Giudici - Minotti - Petrini - Viscardi

Disegno di

## **LEGGE**

### **sulla polizia del 12 dicembre 1989 (LPol); modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 30 gennaio 2018 n. 7496 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto di maggioranza 6 novembre 2018 n. 7496 R1 della Commissione della legislazione,

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

#### **I.**

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

#### **Art. 7c (nuovo)**

##### **Custodia di polizia**

<sup>1</sup>La polizia cantonale può porre provvisoriamente sotto custodia:

- a) persone che mettono in pericolo sé stesse o terzi in modo grave ed imminente;
- b) persone che, per il loro comportamento, perturbano la sicurezza e l'ordine pubblico in modo grave ed imminente;
- c) persone al fine di garantire l'esecuzione di una decisione di consegna, di traduzione forzata, di allontanamento, di respingimento o di espulsione, ordinata dall'autorità competente.

<sup>2</sup>La persona presa in custodia va informata sul motivo del provvedimento e, se le circostanze lo consentono, deve esserle fornita l'opportunità di informare una persona di sua fiducia. Per persone minorenni o interdetto deve essere informato il rappresentante legale.

<sup>3</sup>La persona può essere trattenuta in custodia di polizia per il tempo necessario, tuttavia al massimo per 24 ore. La misura deve essere disposta dall'ufficiale di polizia.

<sup>4</sup>Contro la misura della custodia di polizia è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

<sup>5</sup>La persona presa in custodia può essere sottoposta a visita medica.

<sup>6</sup>La persona presa in custodia ha il diritto di farsi assistere da un patrocinatore.

<sup>7</sup>I costi vengono, di regola, addossati alla persona posta sotto custodia.

#### **Art. 7d (nuovo)**

##### **Trattenuta e consegna di minorenni**

La polizia cantonale, se disposto dall'ufficiale, può trattenere minorenni per il tempo necessario alla loro riconsegna a chi ne detiene la custodia o all'autorità di protezione dei minori competente.

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

#### **Fonti confidenziali**

Per raccogliere informazioni utili allo svolgimento dei propri compiti, la polizia cantonale può, garantendone la confidenzialità, far ricorso alle rivelazioni di fonti confidenziali.

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

#### **Osservazione preventiva**

<sup>1</sup>Per prevenire e impedire dei crimini e dei delitti, la polizia cantonale può osservare discretamente persone, cose e luoghi liberamente accessibili, alle seguenti condizioni:

- a) in base a indizi concreti si può ritenere che potrebbe essere commesso un crimine o un delitto; e
- b) altre misure d'inchiesta risulterebbero vane o eccessivamente difficili.

<sup>2</sup>Nell'ambito di un'osservazione preventiva, gli agenti della polizia cantonale possono utilizzare, nei luoghi liberamente accessibili, dei dispositivi tecnici al fine di:

- a) ascoltare o registrare delle conversazioni;
- b) effettuare delle registrazioni video;
- c) localizzare persone o cose.

<sup>3</sup>Il prosieguo di un'osservazione preventiva oltre un mese necessita di un'autorizzazione da parte del Ministero pubblico.

<sup>4</sup>Gli art. 141 e 283 del codice penale svizzero sono applicabili per analogia.

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

#### **Indagine in incognito preventiva**

<sup>1</sup>Prima dell'apertura di una procedura penale, al fine di riconoscere ed impedire dei reati, la polizia cantonale può disporre un'indagine in incognito, alle seguenti condizioni:

- a) in base a sospetti si può ritenere che sta per essere commesso un crimine o un delitto;
- b) la gravità o la particolarità del reato giustifica un'indagine in incognito; e
- c) le informazioni raccolte in precedenza non hanno dato esito positivo, altre misure d'inchiesta risulterebbero eccessivamente difficili o onerose da attuare, oppure risulterebbero vane o non sufficienti a garantire risultati adeguati.

<sup>2</sup>Il prosieguo di un'indagine in incognito preventiva oltre un mese necessita di un'autorizzazione del Ministero pubblico.

<sup>3</sup>Gli agenti impiegati nelle indagini in incognito non dispongono di un'identità fittizia; la loro vera identità e funzione, se necessario, figurano negli atti procedurali.

<sup>4</sup>Gli art. 141 e 298a-298d del codice di procedura penale (CPP) sono applicabili per analogia.

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

#### **Inchiesta mascherata preventiva**

<sup>1</sup>Al fine di impedire o prevenire la commissione di crimini o delitti e prima dell'apertura di un procedimento penale la polizia cantonale può disporre un'inchiesta mascherata preventiva alle seguenti condizioni:

- a) in base ad indizi concreti si può ritenere che potrebbe venir commesso un crimine o un delitto ai sensi dell'art. 286 cpv. 2 del codice penale svizzero oppure per prevenire sommosse ai sensi dell'art. 260 del codice penale svizzero o gravi infrazioni alla legge federale sulla circolazione stradale del 19 dicembre 1958 (LCStr);
- b) la gravità o la particolarità del reato giustifica l'inchiesta mascherata preventiva; e
- c) le indagini già svolte non hanno dato esito positivo oppure altre misure d'inchiesta risulterebbero eccessivamente difficili o onerose da attuare, sproporzionate, vane o non sufficienti a garantire risultati adeguati.

<sup>2</sup>La polizia cantonale può avvalersi, per gli impieghi di inchieste mascherate preventive, di terze persone anche se prive di formazione professionale in materia di polizia.

<sup>3</sup>L'avvio di un'inchiesta mascherata preventiva è sottoposta all'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi.

<sup>4</sup>Gli art. 141, 151 e 285a-298 del codice di procedura penale (CPP) sono inoltre applicabili per analogia.

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

#### **Costituzione di identità fittizie**

<sup>1</sup>Il giudice dei provvedimenti coercitivi, su proposta del comandante della polizia cantonale e nell'ambito di un'inchiesta mascherata preventiva, può assegnare un'identità fittizia all'agente infiltrato, a terze persone e alla persona di contatto, allo scopo di garantirne l'anonimato.

<sup>2</sup>L'identità fittizia può essere allestita anticipatamente: a questo scopo il comandante della polizia cantonale può disporre l'allestimento o l'alterazione di documenti fittizi come pure l'impiego di altro materiale soggetto ad autorizzazione.

<sup>3</sup>Gli impieghi e l'identità fittizia degli agenti infiltrati sono strettamente confidenziali e non possono essere rivelati. Chi contravviene a queste disposizioni incorre in sanzioni disciplinari e/o penali.

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

#### **Segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta**

La polizia cantonale, in applicazione e conformemente alle condizioni di cui agli art. 33 e 34 dell'Ordinanza sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'ufficio SIRENE (Ordinanza N-SIS), può segnalare persone, veicoli, natanti, aeromobili e container ai fini di una segnalazione discreta o di un controllo mirato.

## **II.**

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