

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>4999 R</b>	17 novembre 2000	ISTITUZIONI
Concerne		

## **della Commissione della legislazione sul messaggio 19 aprile 2000 concernente la modifica parziale della legge sulla polizia**

### **I. PARTE GENERALE**

#### **A. Tema del messaggio**

Il messaggio governativo del 19 aprile 2000 propone modifiche della vigente legge sulla polizia 12 dicembre 1989. Si tratta di modifiche aventi prevalente carattere riorganizzativo (disposizione nel territorio, separazioni funzionali, organigramma dei quadri, collaborazione con le polizie comunali).

Nel diritto costituzionale e nella tradizione legislativa ticinese l'organizzazione dell'amministrazione, compresi l'ordinamento delle funzioni dirigenti e l'affidamento di compiti a singoli funzionari o a categorie di funzionari, sono largamente delegati al Governo. È ammesso che il Governo riformi costantemente l'amministrazione (si veda quanto sta succedendo con Amministrazione 2000), creando o lasciando vacanti funzioni, separando o riunendo uffici e sezioni, senza far avallare puntualmente e preventivamente tali cambiamenti dal Parlamento.

La vigente legge sulla polizia fissa alcuni principi organizzativi che - pur permettendo ampio margine d'applicazione - non possono essere violati senza adattare prima il testo di legge. Cambiamenti organizzativi introdotti negli ultimi anni nella polizia cantonale, nell'organigramma dei dirigenti e nella sede di lavoro di alcuni servizi - sicuramente al limite e anche oltre quanto la legge prevedeva - hanno suscitato dissensi, sia per ragioni di merito (opportunità ed efficacia di questi cambiamenti), ma soprattutto per il modo in cui sono stati avviati: ritenuto poco trasparente, e non solo per la carenza di basi legali.

Il Parlamento aveva chiesto di vederci chiaro e di conoscere le intenzioni del Governo circa i cambiamenti fatti e previsti nel Corpo di polizia. Il precedente messaggio del 25 novembre 1998 (no. 4810) non ha riscontrato l'adesione del Gran Consiglio, che l'8 marzo 1999 si è limitato a concedere il credito per consulenze esterne.

Con questi antecedenti, il giudizio parlamentare sulle proposte governative (al di là della loro necessità legale e portata pratica) è stato caricato di significati politici d'avallo o di sconfessione rispetto a quanto era stato fatto (per diretta opera e volontà od omissione del Governo, del Dipartimento o del Comando) nel Corpo di polizia.

## **B. Il lavoro della Commissione**

La Commissione ha ascoltato, in un'apposita giornata e in successive audizioni, le relazioni dei dirigenti della polizia cantonale, del rappresentante dei maggiori corpi di polizia comunali, del consulente esterno, del responsabile di Amministrazione 2000 (nella quale, dal profilo del controllo formale di progetto, la riorganizzazione della polizia è inserita dalla fine del 1999) e dei rappresentanti delle tre organizzazioni del personale di polizia.

Tutto questo ha permesso di valutare che:

- vi è un forte consenso sulla necessità di una riforma e su parte almeno delle proposte governative, anche se dall'interno del Corpo giungono preoccupati e preoccupanti segnali, circa la non corrispondenza tra quanto viene portato avanti e presentato dai vertici da una parte, e le difficoltà operative concrete dall'altra, dovute proprio anche a problemi organizzativi e alla non chiarezza delle proposte per risolverli. Viene quindi chiesta con urgenza una decisione politica e una base legale per dare avvio a questa riforma;
- è nell'interesse del lavoro della polizia - e della popolazione tutta che ha bisogno che sia svolto in un clima di serena efficacia - sbloccare la situazione, indipendentemente dal grado di maturazione e di consenso odierno intorno a singole proposte, per permettere al Consiglio di Stato di portare avanti la riorganizzazione. La durata stessa di questa pendenza ha comportato effetti negativi nel Corpo di polizia, costretto a convivere con situazioni interinali e con l'incertezza circa la riorganizzazione in corso;
- il progetto di riforma presentato nel messaggio si è rivelato piuttosto un indirizzo di riforma organizzativa, con punti determinanti ancora da chiarire, come si dirà in seguito;
- resistenze interne del Corpo di polizia sono riconducibili d'altra parte ai modi con cui la riforma era stata avviata, e vanno quindi meglio superate attraverso un processo con nuovi inizi, meglio che con un infinito braccio di ferro su alcuni principi, che finiscono col diventare pretestuosi.

La Commissione ha pertanto risolto unanime di entrare in materia e quindi, a maggioranza, proporre o non proporre taluni emendamenti. Il Consiglio di Stato dovrà attentamente considerare i punti critici e rendere conto del procedere della riforma e dei risultati conseguiti.

Il successo della riforma, più che dagli articoli di legge qui approvati, dipende anzitutto dalla motivazione e dalla prova nei fatti di un impiego efficace del personale: possibile in verità con diverse formule organizzative, ognuna della quali con i suoi vantaggi e svantaggi.

## **C. Analisi generale**

Il messaggio si sforza di inserire le proposte in un quadro generale esaustivo, ma non approfondisce né i presupposti (risorse, rapporti istituzionali con i comuni ecc.) né le conseguenze (processi lavorativi, carriere per il personale ecc.) delle proposte di riorganizzazione delle quali chiede in concreto l'approvazione. Tenta di dimostrare che i cambiamenti in atto e proposti, fino all'ultimo organigramma, discendono coerentemente e quasi necessariamente da una nuova "filosofia" del lavoro di polizia. Ma non si vede come necessariamente da questa filosofia (in linea di massima condivisibile) debbano discendere le solu-

zioni organizzative concrete per il territorio ticinese, visti i condizionamenti dati (dalla geografia, dalla tradizione, dalle risorse ...).

Le audizioni condotte dalla Commissione hanno lasciato un po' l'impressione che dietro la "vetrina" dei progetti e delle intenzioni espresse da chi si occupa della riforma (Comando della polizia in primo luogo, ma anche consulenti esterni collegati con il progetto Amministrazione 2000) - progetti ed intenzioni sicuramente bene illustrati - vi sia una realtà operativa in difficoltà e una grande necessità di collegare la teoria alla pratica.

Confrontandosi con le argomentazioni del messaggio e le audizioni e discussioni fatte, si possono evidenziare **cinque requisiti** per una polizia efficace, tra loro spesso in contraddizione, a meno di moltiplicare le risorse fino ad un improponibile "Stato di polizia". La soluzione organizzativa deve quindi scaturire da un compromesso tra questi requisiti, commisurato al territorio e alla popolazione ticinesi e che evolva al mutare di questi.

### **1. Primo requisito**

Un **rapporto stretto con il territorio** (o "prossimità"), nel senso della conoscenza (e un rapporto reciproco di fiducia) con la popolazione residente. Ciò comporta il decentramento. In questo modo, la forza di controllo, investigativa (e dissuasiva) passa dalla raccolta di informazioni confidenziali, dalla conoscenza delle "scene" e dei "personaggi" locali che possono avere rilevanza per la sicurezza e per l'ordine pubblico, dalla immediata individuazione di chi proviene "da fuori".

Questo modello organizzativo trova i suoi limiti nella mobilità delle persone (dei capitali, delle attività) nella società moderna, che può essere solo in piccola parte supplita (per ragioni di protezione della sfera privata) dai sistemi tecnologici di sorveglianza, raccolta ed elaborazione dei dati. Questo modello di copertura sistematica del territorio è diventato difficilmente praticabile con l'inurbamento.

I limiti si vedono anche nella città-regione ticinese, fatta di agglomerati e valli molto interdipendenti, dove sempre più spesso chi abita in una parte lavora in un'altra e intrattiene relazione di vario genere in una terza e quarta parte, oltre che "fuori". La "prossimità" va quindi concretizzata (in Ticino) su quale scala? di villaggio? di valle? di regione? di quartiere? di agglomerato? o addirittura secondo concetti non più territoriali (prossimità "etnica", o per categorie professionali?). A questo riguardo manca una chiara concezione, motivata e calcolata nelle conseguenze.

Lo stretto rapporto con il territorio è oggi affidato alla decina di Posti di gendarmeria. Ma anche ai quattro commissariati di pubblica sicurezza (l'agente senza uniforme può svolgere nel territorio compiti che l'agente in uniforme svolge con maggiore difficoltà), e anche di fatto alle polizie comunali, le quali dispongono però di competenze (legali e professionali) quasi esclusivamente di intervento (senza mezzi né specializzazioni particolari, tranne poche eccezioni) e non di indagine. Il cittadino è di conseguenza confrontato con un dualismo tra servizi cantonali e comunali difficilmente comprensibile.

### **2. Secondo requisito**

Una **prontezza di intervento**, con (quasi) tutto il ventaglio dei propri mezzi (anche specializzati) sulle 24 ore, nei 365 giorni. Una condizione che veniva un tempo soddisfatta con la "messa in caserma" di personale in servizio permanente; oggi, con più moderne condizioni

di lavoro (messa di picchetto, pattuglie mobili in circolazione ecc.), conducendo centralmente per un territorio sufficientemente ampio. Va ridotto al minimo necessario - perché sprecato - e pertanto centralizzato il personale "pronto in attesa che succeda qualcosa".

Risulta evidente il conflitto tra questo requisito e il primo. Il compromesso va trovato disperdendo nel territorio (quanto, resta da vedere) il personale che svolge lavoro preordinato (in servizio soltanto negli orari necessari) e concentrando invece su un più ampio comprensorio (l'intero Cantone, o quasi) il personale pronto ad intervenire 24 ore su 24.

Nell'ottimizzare questo dispositivo, vanno considerate le condizioni del traffico, che permettono lo spostamento motorizzato tra le regioni del Cantone (e negli agglomerati) molto più rapidamente "fuori orario" (di notte) che negli orari di lavoro "normali". Le ore di lavoro "perse" da agenti di polizia nelle colonne motorizzate, per recarsi sul posto di un intervento o per svolgere un'indagine, diventano facilmente decine di migliaia all'anno. Si può quindi mirare a strutture decentrate nelle ore di lavoro e centralizzate fuori orario, che possono anche essere le medesime (lasciando cioè sguarnita nel fuori orario una parte delle sedi).

### **3. Terzo requisito**

Disporre di **personale specializzato**. Sia gli interventi (uso di gas lacrimogeni, di cani, di sommozzatori, di tiratori scelti ecc.), sia le indagini (criminalità economica, informatica, vittime minorenni, stupefacenti, rilievi ed esami di polizia scientifica ecc.) richiedono sempre maggiore competenza specialistica. La Giudiziaria è del resto, a ben vedere, il principale reparto "specializzato".

Questo requisito è in contraddizione con il primo e si sposa invece bene con il secondo. Non si possono avere specialisti per ciascuna porzione di territorio: vanno concentrati e spostati dove necessario (in ogni caso per il lavoro "fuori orario"). Vi è inoltre il rischio che lo specialista finisca assorbito dai suoi compiti e disimpari il resto, quando invece le mutevoli esigenze di ordine pubblico richiedono maggiore flessibilità d'impiego (anche di massa) di tutto il personale di polizia.

Il compromesso, tipico per le dimensioni delle polizie cantonali svizzere, consiste nel non specializzare troppe funzioni a "tempo pieno" (i casi estremi si può sempre più facilmente ricorrere alla collaborazione di polizia intercantonale e internazionale) e nel favorire invece le doppie funzioni: l'agente di polizia che agisce cioè come generalista nel territorio, pur coltivando una propria specializzazione, da utilizzare all'occorrenza (caso più banale: l'agente che parla una lingua straniera particolare, che partecipa ad un'indagine dove torna utile la conoscenza di quella lingua, anche quando essa si svolge in un settore territoriale diverso dal suo abituale).

Ne derivano evidentemente problemi di coordinamento, aggiuntivi a quelli comuni a tutte le polizie del mondo (coordinamento tra agente che interviene per primo e investigatore che assume l'indagine): chi decide quali agenti impiegare quando, dove e come? lo specialista toglie di mano l'indagine al collega "locale" intervenuto per primo? o se lo associa, chi coordina i due?

### **4. Quarto requisito**

**Coordinamento.** Il rischio del conflitto interno tra agenti o tra polizie parallele è costantemente in agguato. Una certa rivalità professionale, tra agenti in uniforme e agenti in abito

civile, tra specialisti e generalisti, tra "locali" e rinforzi centrali, è inevitabile. Ad essa si rimedia con le regole di carriera (rotazioni di posto e di funzione), ma anzitutto con adeguate strutture di coordinamento.

Fino alla legge del 1989, il Delegato di polizia (un ufficiale per ciascuna dei 4 settori geografici) coordinava in tutto e per tutto gli agenti, uniformati e no, alle "sue" dipendenze nel "suo" settore. Il Comando cantonale, con i restanti ufficiali, aveva funzioni di supporto logistico e amministrativo e gestiva alcuni servizi specializzati centrali, sia d'intervento (polizia stradale, gruppi speciali) sia d'indagine (scientifica, reati particolari di competenza federale ecc.).

Con la legge del 1989, per contrastare la tendenza dei 4 settori a diventare tra loro impermeabili e rivali (segnatamente nel campo delle indagini, a motivo anche dell'interfaccia diretta tra Delegati e magistratura, ancora distinta in Sopra- e Sottocenerina), venne affermato il principio che gli ufficiali operano sull'intero territorio cantonale: senza abolire i Delegati regionali, cui restava un residuo ruolo di coordinamento locale, ma senza renderli davvero obbligatori. Ne è risultata una struttura a matrice, per cui il Delegato continuava a coordinare localmente gendarmi e ispettori, ma partecipava al coordinamento centrale, sia assumendo funzioni speciali per tutto il cantone (p.e. il Delegato di Chiasso responsabile di tutta la polizia di frontiera, anche fuori dal Mendrisiotto), sia dirigendo a turno come ufficiale di picchetto i maggiori interventi, ovunque in corso, 24 ore su 24.

Il cambiamento più rilevante introdotto di fatto negli ultimi anni, cogliendo l'occasione del pensionamento di taluni ufficiali, di pari passo con la concentrazione a Lugano delle funzioni specializzate d'indagine, è stato l'abolizione dei Delegati e la suddivisione tra ufficiali preposti alla gendarmeria (suddivisi a loro volta tra Sopraceneri e Sottoceneri) e ufficiali preposti alla polizia giudiziaria (concentrati a Lugano). La coordinazione viene quindi fatta su scala cantonale anziché regionale.

Di particolare rilevanza è anche il problema del reclutamento o della provenienza degli ufficiali. Il messaggio non propone cambiamenti, ma l'equilibrio tra le categorie di provenienza (art. 17 cpv. 2) è stato piuttosto disatteso. L'inserimento esterno deve arricchire la competenza e la credibilità (perfino di ex magistrati giudiziari, com'è il caso in altri cantoni per dare peso e credibilità alla conduzione della polizia giudiziaria), senza avvilire le possibilità di carriera interna a chi può rappresentare un esempio di professionalità acquisita sul terreno.

## **5. Quinto requisito**

**Mezzi adeguati.** Il tema delle risorse umane è scaturito più volte dalla discussione. La tentazione di chiedere più personale per risolvere i problemi della pubblica amministrazione è sempre in agguato, ma la risposta presuppone sempre una chiara concezione dei compiti dello Stato e per il coordinamento tra i vari compartimenti dei quali lo Stato, tanto più quello federale, tende a dotarsi.

Sommando il personale operativo della polizia cantonale (500), delle polizie comunali (300) e del Corpo delle guardie federali di confine (200), anche senza considerare gli operatori privati (parecchie centinaia) e il vasto supporto amministrativo, in Ticino vi è una presenza ragguardevole di professionisti della sicurezza. Manca soprattutto un coordinamento e una concezione che permetta di impiegare al meglio i singoli enti e servizi, al di là

delle barriere istituzionali (anzitutto quella tra Cantone e Comuni, ma anche tra Cantone e Confederazione e tra pubblico e privato).

Queste modifiche di legge devono dare un primo e decisivo impulso verso una nuova concezione per i servizi di sicurezza in Ticino, che trascende di molto l'organizzazione e gli organigrammi della polizia cantonale.

## II. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Le modifiche proposte dal messaggio agli art. 12, 17, 20, 22, 29, 30, 31, 32 sono puramente formali e condivisibili. Riguardano la modifica del nome della Pubblica sicurezza in Polizia giudiziaria, la nuova dichiarazione di fedeltà che ha sostituito giuramento e promessa e l'abrogazione di norme transitorie obsolete.

### **Art. 11 cpv. 1**

Nella legge in vigore (cfr. messaggio del 24 febbraio 1987, che codificava al proposito la situazione preesistente) l'articolo descriveva i **tre statuti per il personale di polizia**:

- **gendarmi**, in uniforme ("forze dell'ordine"), incaricati di "coprire" il territorio, tramite la presenza dissuasiva e il primo intervento, comprese le indagini di routine e l'interventistica specializzata (con armi speciali ecc.);
- agenti di **pubblica sicurezza**, senza uniforme ("investigatori"), incaricati delle indagini più approfondite con impieghi duraturi su singoli casi gravi o richiedenti specializzazione (polizia scientifica ecc.);
- **ufficiali**, funzionari dirigenti, che non appartengono (più) per definizione né alla gendarmeria né alla pubblica sicurezza, e che hanno anzitutto il compito di coordinare entrambe, garantendo l'unità d'azione e il controllo generale di legalità e proporzionalità.

Questa distinzione di statuti resta inalterata, alle base delle norme relative alle carriere (art. 16-24), che non cambiano. Nuova è la proposta del messaggio, tramite questo articolo, di organizzare la polizia cantonale in **5 "grandi unità" (pilastri)** diretti centralmente per tutto il Cantone:

- Stato maggiore
- Servizi generali
- Polizia di prossimità
- Polizia mobile
- Polizia giudiziaria

Lo Stato maggiore è lo staff che supporta direttamente l'attività del Comandante, mentre i Servizi generali raggruppano i supporti logistici, tecnici e amministrativi del lavoro di polizia (affidati in larga parte a personale estraneo alla normale professionalità e carriera di polizia). L'organizzazione di queste attività (così o altrimenti strutturate) compete senz'altro al Consiglio di Stato, così come gli competono i dettagli di pianta organica, vertici compresi (ad esempio circa l'esistenza o meno di uno o più Vicecomandanti o di altre funzioni di vertice, connesse o meno con la responsabilità per singoli "pilastri").

Più importante invece - siccome rilevante per l'interazione con i cittadini e le diverse autorità (giudiziarie, locali), e come tale sottoposta a discussione parlamentare - è la struttura-

zione di massima e il coordinamento fra loro delle forze operative attraverso le quali si svolge il servizio di polizia nel territorio.

Il messaggio sostanzialmente propone di:

- bipartire la gendarmeria in Prossimità e Mobile; quest'ultima assicura la prontezza sulle 24 ore, orientata verso le sempre nuove priorità immediate (incidente, intervento urgente, interventistica specializzata). La Prossimità svolge le indagini di routine in un territorio limitato e opera per singoli progetti locali di prevenzione (marketing di sicurezza);
- cambiare nome alla Pubblica sicurezza, che diventa Polizia Giudiziaria e viene distribuita nel territorio in modo un po' diverso. Questo tema è ripreso all'art. 15 cpv. 2;
- togliere dalla legge il coordinamento locale affidato a ufficiali (i Delegati). Questo tema è ripreso all'art. 15 cpv. 6.

La distinzione tra Mobile e Prossimità non è contestata, sul piano concettuale. È senz'altro coerente tendere a separare i servizi di pronto intervento (specializzati o meno, in prontezza permanente e con una visione su tutto il Ticino), da quelli che - localmente e di preferenza nei soli orari necessari - curano i rapporti con la popolazione locale.

Le audizioni e la discussione fatte in Commissione hanno tuttavia portato a giudicare non adeguatamente approfondita la bipartizione organizzativa. In questo senso si sono espresse le organizzazioni che rappresentano gran parte del personale di polizia (FSFP e VPOD).

La Mobile agirebbe dalle due sedi tradizionali della polizia stradale di Camorino e Noranco (nel messaggio, a pag. 34 cpv. 4 si dice che la dimensione minima a livello operativo di un comprensorio per il servizio "mobile" ha da essere cantonale). La Polizia di Prossimità manterrebbe a suo carico le carceri pretoriali e la frontiera (almeno a Chiasso e ad Agno) e deve di conseguenza operare sulle 24 ore a Lugano, Bellinzona, Locarno, Mendrisio, Chiasso. Con tutte queste permanenze e calcolando almeno 5 unità di personale per avere 1 agente in servizio sulle 24 ore per 365 giorni, gli effettivi non bastano per una Mobile in grado di pattugliare capillarmente il territorio, e nel contempo per una Prossimità diffusa capillarmente nel territorio.

È difficile ipotizzare concretamente, con la dotazione attuale di gendarmi, che ogni evento urgente in ogni angolo del Cantone (ogni incidente della circolazione? ogni altra situazione che richiede un intervento immediato? anche nel Locarnese nelle Valli, nel Mendrisiotto?) venga gestito centralmente da Noranco o Camorino, esentando dall'occuparsene i gendarmi in servizio localmente, siccome adibiti al solo servizio di Prossimità.

Ma anche i gendarmi a Lugano, Chiasso, Mendrisio, Locarno e Bellinzona (forse Airolo), pur con la "etichetta" di Prossimità, mantengono un vincolo di permanenza in servizio sulle 24 ore, e quindi turni di lavoro irregolari. È difficile che possano condurre, operando a turni sulle 24 ore, progetti coerenti di "marketing di sicurezza" che comportano una continuità di contatti personali.

Il rimedio, giustamente, è stato visto nel condividere con le polizie comunali il servizio di Prossimità. Ma questa è per il momento soltanto un'intenzione, non un progetto esaminato in tutti i suoi aspetti e conseguenze, come si dirà oltre (art. 13).

La Commissione propone quindi un testo emendato all'art. 11 cpv. 1, accettando la distinzione concettuale (priorità nelle attività svolte) tra Mobile e Prossimità (distinzione che serve intanto a definire il campo d'integrazione con le polizie comunali), ma ritenendo nelle

contingenze attuali difficilmente praticabile una condotta centrale totalmente separata per lo svolgimento di questi due compiti.

L'organizzazione della Gendarmeria dovrà evolvere sì nel senso prospettato dal messaggio, ma le tappe (partendo dai processi di lavoro concreti) dovranno essere approfondite e sperimentate, parallelamente all'integrazione con le polizie comunali per un "unico" servizio di Prossimità.

Come soluzione intermedia, che richiede una condotta unitaria, si può immaginare che talune sedi di Gendarmeria svolgano alternativamente compiti di Mobile, di Prossimità o entrambi negli orari di lavoro "normali", rispettivamente nel "fuori orario".

### **Art. 13 - cpv. 1**

Secondo la legge attuale, tutti i gendarmi possono ambire a terminare la carriera con il grado di sergente, mentre i gradi di sergente maggiore e di aiutante presuppongono la nomina "alla testa dei posti e servizi principali". Con il nuovo testo proposto dal messaggio si rinuncia a menzionare i "posti e servizi principali", che nella nuova organizzazione della Gendarmeria possono acquisire diverse denominazioni. Ma questa rinuncia non deve implicare la scomparsa del vincolo tra i più alti scalini della carriera e le corrispondenti funzioni di comando, comunque denominate.

La Commissione auspica che il nuovo testo di legge non sottintenda una più larga prassi in materia di promozioni. Gli aumenti di stipendio corrispondenti a promozioni nel grado per meriti ed anzianità vanno ben distinti e non devono eguagliare quelli cui si accede con l'assunzione di ben precise responsabilità. Al Consiglio di Stato resta delegata la competenza di definire, tramite la pianta organica, per quali posizioni di comando, alla testa di unità funzionali di una certa importanza, si può accedere ai gradi di sergente maggiore e di aiutante.

### **Art. 13 - cpv. 2**

Si accetta il testo proposto nel messaggio, richiamando il commento all'art. 11 cpv. 1 in merito ai due compiti di Prossimità e Mobile conferiti alla Gendarmeria.

### **Art. 13 - cpv. 3 e 4 (nuovo)**

L'inclusione delle polizie comunali nel servizio di Prossimità costituisce, a mente della Commissione, non soltanto una possibilità ma una necessità, per un servizio di polizia efficiente in Ticino.

Il messaggio e le presentazioni ascoltate non chiariscono i modi di collaborazione con le polizie comunali, a cominciare dai comprensori territoriali e dalle modalità di coordinamento. Si propongono strutture miste tutte da sperimentare (art. 27a), mentre da parte dei comandanti delle polizie cittadine si auspica un trasferimento integrale dei compiti di Prossimità a polizie "regionalizzate" (cioè intercomunali?). Quest'ultima soluzione comporterebbe il consenso tra tutti i comuni, o un intervento coercitivo dello Stato (possibile secondo il diritto vigente soltanto tramite il consorzio coatto dei comuni).

La soluzione pratica resta tutta da trovare, e non sarà forse unica e simmetrica per tutto il Cantone. La diversa dimensione e la diversa presenza nel territorio dei singoli corpi di polizia comunale, con una rete solo parziale e non sempre razionale di convenzioni interco-

munali, rende difficile concepire una soluzione unica. Gli agenti comunali sono in genere molto disponibili a collaborare con la polizia cantonale, ma i singoli Comuni sono poco propensi ad assumere personale per farselo "assorbire" in servizi organizzati dalla polizia cantonale, senza alcun equo riparto degli oneri con altri comuni meno disponibili. Esperimenti di strutture miste tra polizie comunali e cantonale sono stati avviati in questi ultimi mesi, ma manca una concezione, con particolare riguardo ai corpi delle città.

Le regole di legge attuali (subordinazione della polizia comunale alla cantonale quando operano insieme; nessun rapporto diretto delle polizie comunali con la magistratura; deleghe singole e ristrette in materia giudiziaria) fanno chiarezza nel coordinamento ma non incentivano una crescita delle comunali fino a poter assumere un compito di "prossimità", con quanto tutto questo comporta, compresa la gestione delle indagini di routine.

Si ribadisce pertanto, con un nuovo cpv. 4, l'esigenza di un coordinamento cantonale che coinvolga le importanti realtà comunali. Si veda inoltre il commento agli art. 27a e 32.

#### **Art. 14**

La Pubblica Sicurezza (investigatori senza uniforme, che fanno le indagini più approfondite o specializzate) cambia nome e diventa Polizia giudiziaria.

Va detto subito che, a differenza di quanto avviene in Italia e come avviene invece in tutta la Svizzera, anche i gendarmi sono "agenti di polizia giudiziaria" (e non soltanto semplici "agenti della forza pubblica") nel senso proprio (giuridico) del termine: abilitati cioè a svolgere indagini, ad interrogare persone ecc. Da questo punto di vista, la proposta governativa di cambiare il nome non deve modificare la sostanza giuridica della definizione.

Polizia giudiziaria è il ruolo d'indagine che la polizia svolge a profitto dell'autorità giudiziaria (e in diretta subordinazione alla medesima, di regola il ministero pubblico): ruolo che, se riservato a pochi più qualificati (come avviene in altri paesi per scrupolo di garantismo) sguarnisce completamente nei confronti della micro-criminalità.

Bisogna anzi inevitabilmente andare nella direzione contraria: estendere progressivamente agli agenti di polizia comunale (con le dovute premesse formative e di inquadramento) la competenza di raccogliere prove utili all'avvio di procedimenti giudiziari (ricevere denunce, constatare incidenti, interrogare testimoni, riferire alla magistratura, almeno per una serie di indagini di routine, simili a quelle svolte ora dalla gendarmeria).

Non risulta chiaramente dal messaggio il motivo per cui gli attuali "commissari-capo" debbano essere sostituiti da "responsabili definiti dal regolamento". I commissari-capo (diversamente dagli ispettori e dai commissari, grado quest'ultimo raggiungibile per meriti e anzianità da tutti gli investigatori di Polizia Giudiziaria) sono oggi i funzionari dirigenti a capo delle quattro sedi regionali di Polizia Giudiziaria e dei principali servizi centrali (scientifica, stupefacenti ecc.).

Un problema risiede nel rapporto tra il grado dei responsabili delle sedi regionali rispetto ai livelli di comando preso la sede principale di Polizia Giudiziaria. Un rapporto non senza conseguenza per i processi lavorativi e il coordinamento.

La Commissione ritiene anche qui di lasciare alla competenza governativa la pianta organica, ripetendo tuttavia la raccomandazione fatta nel commento all'art. 13 cpv. 1: all'atte-

nuazione del vincolo di legge non deve conseguire un'inflazione delle promozioni, a scapito del rigore e della funzionalità.

### **Art. 15 - cpv. 2**

Si propone per la Giudiziaria una sede "principale" (a Lugano), comprendente sezioni specializzate (per svolgere indagini specializzate in tutto il Cantone) accanto alle sedi di Bellinzona, Locarno e Chiasso, declassate rispetto a prima e rispetto al centro. Di fatto, questa modifica organizzativa è già stata realizzata e viene criticata (le sezioni specializzate sono troppe, sono di fatto assorbite dal lavoro "di Lugano", perdono troppo tempo quando devono intervenire in altre regioni, è difficile il coordinamento con gli agenti generalisti, troppo pochi, rimasti nelle altre regioni del Cantone).

Con un emendamento al testo di legge, la Commissione vuole attenuare questo declassamento, richiamare la necessità di mantenere decentrate quanto possibile le indagini (e anzitutto il contatto con la realtà locale che devono mantenerne gli ispettori e i commissari della Giudiziaria) e limitare al minimo necessario le sezioni specializzate a Lugano (un consenso sembra esserci soltanto per le indagini finanziarie e quelle in materia di stupefacenti, oltre alla scientifica).

Non è compito del Gran Consiglio definire il numero delle sezioni e l'esatto rapporto numerico ed operativo tra le sezioni centrali specializzate e gruppi locali. La soluzione organizzativa deve però procedere dai casi concreti (un ragionamento **per processi di lavoro**, sui quali nel messaggio pochissimo si dice), e non da teorici organigrammi (ragionando **per specialità e gerarchie**). Bisogna definire chi fa cosa, e fino a quando, a dipendenza del tipo di reato, tra il gendarme della Mobile (primo sul luogo), quello della Prossimità (che conosce la situazione locale), l'ispettore locale (che, oltre a conoscerla, può dedicare il tempo ad approfondire l'indagine) e l'ispettore di Lugano (che ha le conoscenze specialistiche).

### **Art. 15 - cpv. 3, 4 e 5**

Nel cpv. 3 viene incluso il cpv. 5 per semplicità, senza mutare la sostanza.

Si rinuncia ad emendare il testo del messaggio (gendarmeria, prossimità e mobile), fermo restando quanto detto all'art. 11 cpv. 1 e all'art. 13.

Si richiama, per la diffusione nel territorio, quando detto al capitolo C1.

### **Art. 15 - cpv. 6**

Il nuovo cpv. proposto dal messaggio ripete in sostanza il precedente l'art. 12 cpv. 1, che resta, ma sostituisce il precedente cpv. 4, nel quale erano ancorati i Delegati di polizia.

La proposta di conservare la figura di un ufficiale responsabile del coordinamento (anzitutto tra Gendarmeria e Giudiziaria) nelle quattro regioni è stata rigettata dalla maggioranza della Commissione. Si crede possibile un coordinamento, già a livello d'ufficiali, su scala cantonale, come parzialmente già sperimentato. Ma la futura soluzione organizzativa per il servizio di Prossimità, inclusivo delle polizie comunali, potrebbe riportare a una diversa conclusione. Vi è da temere che una nuova e più inopportuna compartimentazione territoriale derivi un domani dalla presenza di comandanti regionali di dipendenza comunale, ai quali, attraverso il ruolo determinante del servizio di Prossimità, finiscano per essere subordinati i servizi cantonali decentrati.

In realtà tutto il **ruolo degli ufficiali** cambia (anche se il messaggio è poco esplicito su questo aspetto). Non più di fatto terzo statuto, neutrale rispetto a gendarmeria e pubblica sicurezza, si creano di fatto "ufficiali della Gendarmeria (Mobile/Prossimità)" e "ufficiali della Giudiziaria", intesi come funzionari dirigenti dei rispettivi corpi professionali o pilastri, fino ai rispettivi vertici.

La nuova organizzazione (in parte già attuata) crea pure due categorie di ufficiali: i capi dei "pilastri", direttamente subordinati al comandante (con il quale formano una sorta di "direzione") e gli altri, subordinati. Bisogna che siano studiate e messe in atto misure per assicurare il coordinamento, la rotazione tra le funzioni, una pianificazione delle carriere interne armonizzata con una politica di acquisizione di figure qualificate esterne: da inserire con il giusto rango e in giusto rapporto con il personale di carriera.

La legge non dà garanzie circa il numero di ufficiali. La vecchia struttura comportava implicitamente un equilibrio quantitativo tra Delegati locali (4) e ufficiali "centrali", così da permettere che tutti fossero in un certo senso "membri di direzione" del Corpo, tutti direttamente subordinati al comandante e riunibili con frequenza intorno ad un tavolo. Valgono al riguardo le considerazioni fatte agli art. 13 cpv. 1 e 14 cpv. 1. Un numero ristretto di ufficiali resta condizione per un coordinamento effettivo su scala cantonale.

#### **Art. 27a**

Manca un disegno chiaro circa le modalità di **cooperazione con le polizie comunali** per realizzare un'autentica Polizia di Prossimità (che resta il pilastro fondamentale per tutto il lavoro di polizia).

La Commissione apprezza positivamente a questo riguardo l'intento di procedere con sperimentazioni, anzitutto con strutture miste, e quindi approva l'art. 27a, come premessa per effettuare nel prossimo futuro una scelta. Si possono infatti ipotizzare diversi modelli, tra i quali due ipotesi troppo estreme: cantonalizzare le polizie comunali, o delegare alle polizie comunali - con una copertura integrale ed equilibrata del territorio, che oggi non hanno e che va risolta - tutte le mansioni di Prossimità senza una condotta centrale.

Anche sui modi per arrivarci va trovata una soluzione mediana: non è pensabile politicamente calare dall'alto una soluzione e di imporla a tutti i comuni, ma l'integrazione va coordinata dal Cantone coinvolgendo adeguatamente gli organi comunali e tenendo conto della diversa forza (finanziaria anzitutto) dei comuni nelle diverse regioni.

La sperimentazione richiede un ingente sforzo di riqualificazione professionale e una diversa applicazione dell'art. 26 cpv. 2 e 3. Al posto di deleghe formalizzate puntualmente dal Dipartimento, il Consiglio di Stato deve rilasciare deleghe più generali alle strutture miste, la cui logica di funzionamento interno deve prevalere sull'attribuzione formale di competenze all'uno o all'altro agente.

È stato suggerito alla Commissione di inserire nella legge l'obbligo di una "regionalizzazione" delle polizie comunali, come premessa per una migliore collaborazione con la polizia cantonale, o addirittura per trasferire l'intero compito di Prossimità (dopo adeguata riqualificazione professionale) alle polizie comunali. Il suggerimento non è così semplice da applicare, perlomeno in via coercitiva. L'unico strumento coercitivo di cui dispone il Consiglio di Stato sarebbe il consorzio coattivo dei comuni per lo svolgimento di questo compito.

## **Art. 32**

La futura configurazione della Gendarmeria (quanto e come suddivisa tra Mobile e Prossimità) dipende dall'integrazione con le polizie comunali per il servizio di Prossimità. Integrazione per la quale manca ancora una concezione sperimentata e che richiederà verosimilmente più estese modifiche di legge (aspetti istituzionali e finanziari tra Cantone e Comuni ecc.).

Al Consiglio di Stato è quindi assegnato un termine per rendere conto dei passi compiuti e per proporre quanto necessario.

## **III. CONCLUSIONE**

Proponiamo pertanto di approvare la proposta governativa, con gli emendamenti ed i commenti scaturiti dal lavoro della Commissione, che si è sforzata - crediamo con successo - di mirare ad una soluzione concordata fra i diversi punti di vista, senza sottacere gli aspetti criticabili, ma con la necessaria fiducia nei confronti di chi dovrà porre mano all'applicazione.

Per la Commissione della legislazione:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore  
Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. - Bertoli -  
Bobbià - Canonica G., con riserva -  
Carobbio W. - Duca Widmer, con riserva -  
Genazzi, con riserva - Ghisletta D. -  
Jelmini, con riserva - Nova, con riserva -  
Pantani - Pini - Righinetti

Disegno di

## **LEGGE**

### **sulla polizia del 12 dicembre 1989; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 19 aprile 2000 no. 4999 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 17 novembre 2000 no. 4999R della Commissione della legislazione,

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

#### **I.**

La legge sulla polizia del 12 dicembre 1989 è così modificata:

#### **Art. 11**

##### **Composizione**

<sup>1</sup>La polizia cantonale è composta dallo Stato Maggiore, dalla Polizia Giudiziaria, dalla Gendarmeria (**con compiti di Polizia Mobile e Polizia di Prossimità**) e dai Servizi Generali.

<sup>2</sup>Il corpo di polizia cantonale è istruito ed organizzato così da poter funzionare anche come organo militare, segnatamente nell'impiego di reparti e nella condotta in situazioni d'emergenza.

<sup>3</sup>Ai funzionari tecnici e amministrativi integrati nell'organizzazione del corpo secondo la pianta organica dei dipendenti dello Stato, non si applicano le disposizioni per gli agenti di polizia, riservati analoghi diritti e doveri connessi con le funzioni svolte.

#### **Art. 12**

##### **Ufficiali**

<sup>1</sup>Gli ufficiali sono funzionari dirigenti del corpo che assicurano, in particolare, il coordinamento tra gendarmeria e polizia giudiziaria.

<sup>2</sup>Il comandante del corpo risponde, nei confronti del direttore del Dipartimento, per il funzionamento e la disciplina del corpo; egli assicura, con la cooperazione degli altri ufficiali, la direzione del corpo.

#### **Art. 13**

##### **Gendarmeria**

<sup>1</sup>La gendarmeria comprende aiutanti, sergenti maggiori, sergenti, caporali, appuntati e gendarmi.

<sup>2</sup>La gendarmeria presta servizio di regola in uniforme e opera prevalentemente tramite il contatto locale con la popolazione (polizia di prossimità) e l'intervento rapido (polizia mobile).

<sup>3</sup>La polizia di prossimità **deve** essere svolta in collaborazione con le polizie comunali.

<sup>4</sup>**Le strategie di polizia di prossimità sono coordinate dal comando della polizia cantonale, d'intesa con i responsabili delle polizie comunali.**

#### **Art. 14**

##### **Polizia giudiziaria**

<sup>1</sup>La polizia giudiziaria comprende commissari e ispettori, oltre ai responsabili definiti dal regolamento.

<sup>2</sup>La polizia giudiziaria svolge prevalentemente compiti investigativi in abiti civili.

#### **Art. 15**

##### **Distribuzione nel territorio**

<sup>1</sup>Il comando ha sede nel distretto di Bellinzona.

<sup>2</sup>La polizia giudiziaria, oltre ad una sede principale per le sezioni specialistiche, dispone **di sedi** nei distretti di Mendrisio, Lugano, Locarno e Bellinzona.

<sup>3</sup>**Almeno un posto di polizia di prossimità ha sede in ciascuno dei distretti di Mendrisio, Lugano, Locarno e Bellinzona; altri posti possono essere istituiti secondo il bisogno.**

<sup>4</sup>Per garantire la permanente prontezza di intervento reparti di polizia mobile hanno sede nei pressi degli svincoli autostradali di Bellinzona per il Sopraceneri e di Lugano per il Sottoceneri.

<sup>5</sup>Gli ufficiali operano su tutto il territorio cantonale secondo la specializzazione dei compiti garantendo il coordinamento tra le unità, in particolare tra polizia mobile, polizia di prossimità e polizia giudiziaria.

#### **Art. 17**

##### **Assunzione degli ufficiali**

<sup>1</sup>Gli ufficiali sono assunti per pubblico concorso, aperto ad agenti di gendarmeria o di polizia giudiziaria e a candidati esterni con titolo accademico o con altra formazione adeguata.

<sup>2</sup>Nessuna delle categorie di provenienza deve essere rappresentata in numero preponderante.

#### **Art. 20**

##### **Nomine**

<sup>1</sup>La nomina a gendarme avviene, al termine della scuola aspiranti conclusa con successo, con il rilascio, mediante la firma del relativo attestato, della Dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi.

<sup>2</sup>La nomina a ispettore di polizia giudiziaria avviene per concorso ed esame fra gli agenti idonei della gendarmeria.

<sup>3</sup>Possono essere nominati direttamente nella polizia giudiziaria i licenziati o diplomati in specializzazioni di interesse per la polizia giudiziaria, con o senza frequenza della scuola per aspiranti gendarmi.

#### **Art. 22**

##### **Promozioni e trasferimenti**

<sup>1</sup>Il grado è attribuito agli ufficiali con l'assunzione o tramite promozione, conformemente alla pianta organica e alle funzioni assunte.

<sup>2</sup>Nella gendarmeria e nella polizia giudiziaria le promozioni avvengono secondo gli esami superati, i corsi di formazione frequentati, l'idoneità, il merito e l'anzianità di servizio; la pianta organica determina il grado massimo al quale si può accedere per ciascuna funzione.

<sup>3</sup>Le funzioni che comportano trasferimenti o possibilità di promozione sono offerte di regola a concorso interno.

<sup>4</sup>Il trasferimento periodico di sede o di servizio può essere prescritto, particolarmente nei primi anni di carriera, allo scopo di migliorare l'esperienza degli agenti e la funzionalità del lavoro della polizia.

#### **Art. 27a**

##### **Strutture miste**

<sup>1</sup>I compiti di polizia di prossimità possono essere svolti da agenti di polizia cantonale in collaborazione con agenti delle polizie comunali opportunamente formati, organizzati in strutture miste.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato, nell'intento di favorire la regionalizzazione del servizio di polizia, sancisce i termini della collaborazione, stipula convenzioni con i Municipi e rilascia le deleghe necessarie.

#### **Art. 29**

##### **Norme abrogative**

Abrogato

#### **Art. 30**

##### **Legge speciale**

La protezione dei dati personali nell'ambito delle attività di polizia è disciplinata dalla legge sulla protezione dei dati personali elaborata dalla polizia cantonale e dalle polizie comunali del 13.12.1999.

#### **Art. 31**

##### **Modifica di altre leggi**

Abrogato

## **Art. 32**

**Norme transitorie**

**Il Consiglio di Stato, entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, rende conto delle sperimentazioni fatte e propone gli adattamenti di legge necessari all'integrazione tra polizia cantonale e polizie comunali nello svolgimento dei compiti di polizia di prossimità.**

## **II. ENTRATA IN VIGORE**

<sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.