

Rapporto del Gruppo di lavoro per la riorganizzazione della polizia in Ticino

Bellinzona, 25 gennaio 2010

	Pag.
Indice	1
1. Introduzione	2
1.1 I temi e le conclusioni del rapporto in sintesi	2
1.2 Lo svolgimento dei lavori	3
2. Premessa	5
2.1 La decisione del Gran Consiglio sulla riforma della polizia	5
2.2 La costituzione del GL per la riorganizzazione della polizia in Ticino	6
2.2.1 Composizione	6
2.2.2 Obiettivi del GL	6
3. Le riunioni del GL	7
3.1 La posa dei quesiti	8
3.2 Le audizioni	10
3.2.1 La situazione cantonale	10
3.2.2 Le soluzioni organizzative di alcuni cantoni	12
3.3 La riunione seminariale	17
3.3.1 Le minacce alla sicurezza	17
3.3.2 Le risposte del GL ai quesiti	21
3.3.3 Altri aspetti importanti	45
3.4 Ricapitolazione finale	47
4. L'attuazione delle proposte del GL	50
5. Prossimi passi	51

1. Introduzione

1.1 I temi e le conclusioni del rapporto in sintesi

I temi affrontati dal Gruppo di lavoro (in seguito GL o commissione) per la riorganizzazione della polizia in Ticino, e le conclusioni a cui esso è pervenuto possono essere compendiate come segue:

In merito all'ipotesi di creare in Ticino una **polizia unica**, unificando la polizia cantonale con le polizie comunali, pur riconoscendo che possa rappresentare un obiettivo a lungo termine, nel GL sono emerse posizioni inconciliabili, tali da indurre la commissione a privilegiare d'acchito il compimento degli approfondimenti insiti nella seconda variante suggerita dalla Commissione della legislazione (cfr. rapporto del 12 novembre 2008 sui Messaggi 5932 e 6006), riguardante la creazione di polizie su base regionale attorno ai Comuni polo. L'esposizione delle ragioni favorevoli o avverse alla riferita alternativa, sono diffusamente riportate nel presente rapporto.

La commissione condivide all'unanimità che **l'attuale situazione**, pur essendo caratterizzata da una buona collaborazione operativa fra i corpi di polizia, non può essere considerata soddisfacente e richiede l'apporto di miglioramenti in relazione ai seguenti aspetti:

- a) dal profilo della sicurezza il Ticino deve essere gestito come **regione unica** all'interno della quale la polizia cantonale e le polizie comunali agiscono reciprocamente nell'ambito di un comune dispositivo di sicurezza. A tal fine occorre creare le condizioni per una forte e costante cooperazione non soltanto a livello operativo, ma anche a livello strategico (mediante la creazione di un gremio in cui interagiscono le istanze politiche) e a livello tattico, attraverso un rapporto dei comandanti delle polizie.
- b) per conseguire l'obiettivo è pure necessaria una più chiara **ripartizione dei compiti** del Cantone e dei comuni in materia di sicurezza, rispettivamente delle attività di prossimità che possono essere assunte dai corpi delle polizie comunali. Al tema il GL ha riservato speciale attenzione, elaborando un elenco di compiti specifici di cui le polizie comunali dovranno farsi carico nell'ambito del nuovo scenario organizzativo. Inoltre, relativamente all'attività di polizia giudiziaria che sarà svolta dalle polizie comunali, la Commissione riconosce il ruolo indiscusso di coordinamento della Polizia cantonale in collaborazione con il Ministero pubblico.
- c) Il mantenimento dei corpi di **polizia comunale**, fortemente voluto dai rappresentanti dei comuni nel gruppo di lavoro, è possibile per tutti i membri della commissione se si realizzano due condizioni. In primo luogo le polizie

comunalì devono essere strutturate (e quindi disporre di un effettivo minimo di 6 agenti operativi a tempo pieno); in secondo luogo devono essere in grado di assicurare i compiti comunali in materia di sicurezza su tutto il territorio. In questo senso, il rapporto suggerisce la suddivisione territoriale del cantone in regioni di competenza delle polizie comunali; all'interno di ogni regione la polizia comunale principale assume un ruolo di coordinamento e di anello di congiunzione nei confronti del cantone, rispettivamente assicura l'adempimento dei compiti di sicurezza nei comuni sprovvisti di un corpo di polizia strutturato. Una speciale convenzione dovrà disciplinare la collaborazione fra la polizia comunale principale e le altre polizie strutturate che operano nella medesima regione, ritenuto che solo la polizia principale riveste il compito di interlocutore della polizia cantonale nell'ambito del dispositivo di sicurezza. Tutti i comuni dovranno in ogni caso garantire l'assolvimento dei compiti di sicurezza di competenza comunale, se necessario concludendo un mandato di prestazioni con la polizia leader sul piano regionale o con una polizia strutturata. La polizia cantonale sarà riorganizzata per tener conto del quadro regionale delle polizie comunali.

- d) Il gruppo di lavoro considera inoltre necessario che tutte le polizie possano comunicare attraverso la rete radio nazionale di sicurezza, la creazione di una **centrale cantonale di condotta e di allarme**, l'uniformazione progressiva delle **condizioni di lavoro e dei gradi**, così come la creazione di una comune **rete informatica** di polizia per assicurare lo scambio d'informazioni.

1.2 Lo svolgimento dei lavori

Tali conclusioni sono l'esito dei lavori plenari svolti dalla commissione, la quale si è riunita in otto occasioni, di cui sette nel 2009 e l'ultima durante l'anno corrente; e meglio: il 30 aprile, il 13-14 maggio, il 12 giugno, il 3 luglio, il 3-4 settembre (seminario), il 18 settembre, il 9 novembre 2009 ed infine il 15 gennaio 2010.

Oltre alla determinazione del calendario delle riunioni, nel primo incontro il GL ha definito l'impostazione generale dei lavori commissionali, avente lo scopo finale di fornire risposte puntuali ad una serie di quesiti preventivamente concordati.

Le tre riunioni successive (dal 13-14 maggio al 3 luglio 2009) sono state improntate alla raccolta di informazioni, nell'intento di fornire ai commissari un quadro generale delle attuali problematiche in materia di sicurezza. In questo ambito sono stati sentiti i comandanti delle polizie comunali facenti capo ai principali centri urbani del cantone, come pure i responsabili di polizia di alcuni altri comuni. Queste audizioni sono state completate con alcune relazioni da parte di rappresentanti dei cantoni di Berna, San Gallo, Vaud e dei Grigioni, al fine di valutare se il modello organizzativo di uno di questi, potesse ispirare soluzioni simili per il cantone Ticino.

A testimonianza di quanto compiuto in tema di audizioni, giova riprodurre l'elenco dettagliato delle persone convocate:

13/14 maggio	deputati Graziano Pestoni e Carlo Luigi Caimi , membri della sottocommissione della legislazione sul messaggio governativo no. 5932;
--------------	--

deputato **Giorgio Galusero**, promotore della mozione parlamentare del 2 giugno 2008 “Per una sola polizia nel cantone Ticino”;

Luca Bieri, ufficiale dello Stato Maggiore della Polizia cantonale, responsabile dei corsi di formazione della scuola di polizia.

Roberto Torrente, Comandante della polizia comunale di Lugano, **Ivano Beltraminelli**, Comandante della polizia comunale di Bellinzona e **Nicolas Poncini**, Comandante della polizia comunale di Chiasso.

12 giugno

Mark Burkhard, capo dello Stato Maggiore della polizia del cantone di Berna, coresponsabile del progetto di accorpamento delle forze di polizia del cantone di Berna;

Laurent Kruegel, perito esterno;

Giansandro Gatti, responsabile della polizia comunale di Massagno, **Adriano Fattorini**, responsabile della polizia comunale di Agno-Bioggio-Manno, **Giorgio Carrara**, responsabile della polizia comunale di Minusio-Muralto e **Brenno Grisetti**, Comandante della polizia comunale di Mendrisio.

3 luglio

Hans-Rudolf Arta, segretario generale del Dipartimento della sicurezza e giustizia del cantone di San Gallo, e **Andreas Brunner**, primo tenente della polizia cantonale di San Gallo, capo della sezione “doveri speciali”, vicecapo della polizia regionale;

André Etter, responsabile del progetto di riforma dell’organizzazione delle forze di polizia del canton Vaud;

Robert Willi, vicecomandante della Polizia cantonale dei Grigioni.

3 settembre

Maurizio Checchi, municipale capo del Dicastero sicurezza del comune di Ascona, e sgt I **Orlando Bezzola**, responsabile del posto misto di Ascona.

In seguito, tenendo conto delle acquisizioni delle precedenti riunioni, il seminario di settembre è stato dedicato al dibattito sulle problematiche sollevate dall’elenco dei quesiti approvati nel corso della prima riunione.

Gli elementi di convergenza scaturiti dal seminario settembrino, sono stati riuniti in un apposito documento, i cui principi in esso enunciati costituiscono i capisaldi del presente rapporto (cfr. sezione 1.1 “I temi e le conclusioni del rapporto in sintesi”).

La presentazione del riferito documento è stata oggetto delle seduta plenaria del 18 settembre. La riunione del 9 novembre ha discusso il progetto del rapporto concentrandosi sulle competenze di coordinamento conferibili alla polizia del comune polo affinché questa possa esercitare correttamente il suo ruolo guida sul piano regionale, sì da garantire un'organizzazione efficiente delle attività di polizia di competenza comunale.

Infine nell'ultimo incontro del 15 gennaio 2010, il GL ha approvato la versione finale del presente esposto.

2. Premessa

2.1 La decisione del Gran Consiglio sulla riforma della polizia

Con il messaggio 5932 del 22 maggio 2007, il Consiglio di Stato intendeva completare il processo di riorganizzazione delle attività di polizia in atto, avviato con il licenziamento del messaggio governativo 4999 del 19 aprile 2000, suggerendo un accresciuto coinvolgimento delle polizie comunali nei compiti di sicurezza locale e di consulenza al cittadino. Per la realizzazione di questo intento il messaggio 5932 prospettava alle polizie comunali la facoltà di assumere nuove competenze compatibilmente con le loro capacità strutturali e operative, grazie alla quale veniva a delinearsi una nuova ripartizione dei compiti fra queste e la Polizia cantonale, a vantaggio di una migliore definizione delle responsabilità e dei ruoli per entrambe.

In questo contesto il riferito messaggio governativo prospettava l'assegnazione alla Polizia cantonale degli interventi d'urgenza e la lotta alla grande e media criminalità, riservando alle polizie comunali attività di sicurezza locale, di contrasto alla microcriminalità di massa e di consulenza al cittadino, da esplicarsi con il coordinamento della Polizia cantonale.

Il messaggio in parola non ha incontrato i favori del Gran Consiglio, che l'ha ritornato al Governo allineandosi alle considerazioni ed alle conclusioni del rapporto del 12 novembre 2008 della Commissione della legislazione sui messaggi governativi 5932 e 6006.

Quest'ultima ha ritenuto che la proposta governativa rappresentasse l'ennesima riforma parziale di un infinito processo di adeguamenti organizzativi, anch'essa destinata a procrastinare ulteriormente l'assestamento definitivo del dispositivo di sicurezza cantonale, ed a perpetuare la situazione di incertezza vigente da oltre un decennio. In particolare nell'istituto della concessione di deleghe differenziate a favore dei comuni, veniva ravvisato un fattore di instabilità, propiziatore di un quadro eterogeneo sul piano cantonale, giacché l'assolvimento e l'entità dei compiti di polizia di prossimità dipendeva dalla capacità del singolo comune interessato ad assumerli. Conseguenza diretta di questa impostazione sarebbe stata l'avvento di uno scenario cantonale con competenze operative varianti, non solo da una regione all'altra, ma persino da un comune all'altro anche se territorialmente limitrofi.

In una prospettiva così frastagliata e confusa, lo sforzo di coordinamento generale degli interventi da parte della polizia cantonale, si sarebbe tradotto in un'impresa di ardua attuazione.

La commissione della legislazione ha pertanto ritenuto che il progetto di modifica contenuto nel messaggio 5932 non rispondesse adeguatamente alle esigenze della realtà, e che i tempi fossero ormai maturi per affrontare la questione della sicurezza con un approccio globale e risolutivo, capace di porre termine all'incessante successione di riforme parziali ed ai continui aggiustamenti. Sulla scorta di queste considerazioni la proposta governativa è stata ritornata al mittente con l'invito a voler compiere maggiori approfondimenti per elaborare una proposta che tenesse conto delle seguenti alternative:

- a) La creazione di una polizia unica;
- b) La creazione di polizie su base regionale facenti capo ai Comuni polo.

2.2 La costituzione del GL per la riorganizzazione della polizia in Ticino

2.2.1 Composizione

La commissione è formata dai seguenti membri:

- Luigi Pedrazzini, Direttore del DI e Consigliere di Stato, Presidente
- Giorgio Battaglioni, Coordinatore del Dipartimento delle istituzioni
- Romano Piazzini, Comandante della Polizia cantonale
- Decio Cavallini, Capo della gendarmeria della Polizia cantonale
- Pierluigi Vaerini, Capo della gendarmeria territoriale della Polizia cantonale
- Erasmo Pelli, Vice-Sindaco della Città di Lugano e Capo Dicastero polizia
- Mauro Tettamanti, Municipale della Città di Bellinzona e Capo Dicastero polizia
- Roberta Pantani Tettamanti, Vice-Sindaco del Comune di Chiasso e Capo Dicastero polizia
- Silvano Stern, Comandante a.i. della Polizia comunale di Locarno
- Marialuce Valtulini, in rappr. della Co.Re.Ti (Comuni e Regioni di montagna ticinesi)
- Dimitri Bossalini, Presidente dell'Associazione Polizie comunali ticinesi
- Bruno Balestra, Procuratore pubblico generale
- Giovan Maria Tattarletti, Procuratore pubblico generale aggiunto
- Michele Sussigan, in rappr. FSFP, VPOD, OCST - Polizia
- Giacomo Gemnetti, Capoufficio permessi, Segretario del Gruppo di lavoro

2.2.2 Obiettivi del GL

L'istituzione della commissione e le sue intrinseche finalità sono descritte nella nota a protocollo della seduta del Consiglio di Stato del 1° aprile 2009 "Gruppo di lavoro sul futuro della polizia", contemplante:

- l'invito a studiare approfonditamente due possibili alternative per il futuro dei rapporti fra Polizia cantonale e le Polizie comunali, segnatamente:

- a. la creazione di una Polizia unica
 - b. la creazione di Polizie su base regionale attorno ai Comuni polo;
- l'obiettivo prioritario di assicurare al Cantone una presenza capillare ed efficace di polizia di prossimità;
 - l'intento di coinvolgere adeguatamente i comuni nell'elaborazione del rapporto.

3. Le riunioni del GL

Sin dall'inizio i commissari sono stati concordi nel ritenere che un approccio pragmatico alla problematica della sicurezza, avrebbe consentito di ottenere risultati maggiormente rispondenti ai compiti ed alle finalità assegnati al GL (cfr. sezione 2.2.2 "Obiettivi del GL" pag. 6-7). Tale impostazione si è inevitabilmente ripercossa sull'andamento dei lavori commissionali, sostanzialmente scandito in tre momenti cruciali:

a) Posa dei quesiti:

Il GL ha voluto affrontare la questione della sicurezza tenendo conto delle specifiche problematiche che erano affiorate in precedenza nell'ambito dell'approvazione delle precedenti riforme come pure delle puntuali osservazioni contenute nel rapporto del 12 novembre 2008 della Commissione della legislazione. Questo intento si è concretizzato nell'elaborazione di un elenco di domande specifiche sui temi della sicurezza, a cui il GL si è prefisso di rispondere.

b) Audizioni

L'approccio pragmatico dei lavori del GL, ha richiamato la necessità di raccogliere preliminarmente un certo numero di informazioni riguardanti, da un lato l'attuale situazione cantonale, dall'altro i modelli organizzativi prescelti negli altri cantoni.

1. L'attuale situazione cantonale

L'apprendimento della realtà e delle dinamiche cantonali in materia di sicurezza, è avvenuta tramite il compimento delle audizioni di alcuni responsabili delle polizie comunali, che hanno testimoniato la loro esperienza ed espresso valutazioni sul contesto attuale e sui possibili accorgimenti che potrebbero essere apportati per migliorare il coordinamento del dispositivo di sicurezza cantonale.

2. Le soluzioni organizzative adottate da altri cantoni

Per meglio rispondere ai propri compiti ed avere una visione più estesa in tema di sicurezza, la Commissione ha ritenuto

importante acquisire le esperienze effettuate dagli altri cantoni, onde poter valutare se l'organizzazione delle forze di polizia di uno di questi potesse prestarsi a suggerire risposte simili per il Ticino.

c) Riunione seminariale

Infine il GL si è riunito in un seminario per elaborare le risposte da rendere ai quesiti, tenendo conto sia delle informazioni acquisite in precedenza (audizioni), come pure delle brevi relazioni tenute da alcuni commissari in tema di minacce alla sicurezza, che hanno introdotto i lavori seminariali.

3.1 La posa dei quesiti

Come riferito, l'allestimento di una lista di domande puntuali sullo stato della sicurezza in Ticino e sulla sua possibile riorganizzazione istituzionale, è il necessario corollario di un'impostazione generale di tipo pragmatico. Lo sforzo del GL si è pertanto appuntato a discutere ed a escogitare le soluzioni che potessero rispondere il più adeguatamente possibile alle problematiche sollevate dai quesiti. Questo approccio induttivo ha consentito di poter ideare un nuovo concetto generale sull'organizzazione e sul funzionamento delle forze di polizia, che andava strutturandosi con sempre maggiore chiarezza man mano che l'evasione dei quesiti avanzava.

Gli interrogativi su cui si è chinata la Commissione sono stati:

1. **Giudizio sulle difficoltà della situazione attuale** :come giudica il GL la situazione attuale della polizia ticinese sotto i seguenti profili:
 - a. presenza di polizia nel territorio (prossimità)
 - b. conoscenza del territorio
 - c. impiego razionale delle forze di polizia
 - d. esercizio di attività di prevenzione
 - e. coordinamento delle attività di prevenzione e di contrasto alla microcriminalità (inclusi compiti di polizia giudiziaria) ?
 - f. l'attuale ripartizione fra gli attori responsabili (pubblici e privati) dei costi di intervento di polizia per il mantenimento della pubblica sicurezza, può ritenersi equa o ancora sostenibile?
2. **Ripartizione dei compiti**: il GL condivide la ripartizione dei compiti fra polizia cantonale e polizie comunali, concordato nell'ambito della revisione della Lpol ? Quali modifiche suggerisce ?
3. **Polizia unica**: tenuto conto di quanto discusso e deciso in relazione alla ripartizione dei compiti, il GL ritiene che il modello della polizia unica cantonale possa migliorare la situazione dal profilo della:
 - a. presenza di polizia nel territorio (prossimità)
 - b. conoscenza del territorio
 - c. impiego razionale delle forze di polizia

- d. esercizio di attività di prevenzione
 - e. coordinamento delle attività di prevenzione e di contrasto alla microcriminalità (inclusi compiti di polizia giudiziaria)
 - f. efficacia?
4. **Polizia regionale:** tenuto conto di quanto discusso e deciso per la ripartizione dei compiti, il GL di lavoro ritiene che il modello della polizia regionale che fa riferimento ai poli urbani possa migliorare la situazione dal profilo della:
- a. presenza di polizia nel territorio (prossimità)
 - b. conoscenza del territorio
 - c. impiego razionale delle forze di polizia
 - d. esercizio di attività di prevenzione
 - e. coordinamento delle attività di prevenzione e di contrasto alla microcriminalità (inclusi compiti di polizia giudiziaria)
 - f. efficacia ?
5. **Partecipazione dei comuni ai costi della sicurezza:** Il GL condivide il principio che ogni comune, indipendentemente dalla presenza o meno di un corpo di polizia comunale, deve contribuire ai costi della sicurezza:
- a. finanziando mediante contratto di prestazione un'eventuale polizia unica cantonale
 - b. finanziando mediante contratto di prestazione o convenzione una polizia regionale facente capo ai comuni polo ?
 - c. finanziando in base a mandato di prestazione o a fatturazione specifica la polizia cantonale per eventuali prestazioni di sicurezza di competenza comunale ?
6. **Politica regionale, quale modello?** Per il gruppo di lavoro la polizia regionale è :
- a. il risultato di una fusione delle polizie di una regione in una polizia subordinata al municipio della città di riferimento, che poi conclude mandati di prestazioni con i comuni della regione ?
 - b. un consorzio fra i comuni ?
 - c. l'attuale situazione meglio disciplinata dal profilo convenzionale?
7. **Compiti di coordinamento per la polizia cantonale:** al di là del modello futuro di polizia per il cantone, il GL è d'accordo che:
- a. deve essere data alla polizia cantonale la possibilità di coordinare l'azione delle polizie regionali/comunali nell'ambito delle azioni di prevenzione di fenomeni che interessano tutto il cantone, rispettivamente nell'ambito delle attività di Polizia giudiziaria riferite ai reati minori ?

- b. devono essere creati gremi operativi a livello di polizie, coordinati dalla polizia cantonale ?
- c. deve essere unificato il sistema di comunicazione ?
- d. occorre tendere verso un'unica centrale di allarme ?

3.2 Le audizioni

Come brevemente accennato in precedenza, la raccolta di informazioni preliminari si è concentrata su due fronti: quello cantonale interno, e quello esterno riguardante alcuni cantoni che per la soluzione organizzativa adottata in tema di sicurezza, ha attirato l'interesse dei commissari, risvegliando il desiderio di esaminarla più da vicino.

3.2.1 La situazione cantonale

Quale esigenza imprescindibile, il GL ha ritenuto doveroso poter acquisire una conoscenza generale del quadro della situazione esistente. In questo ambito sono pertanto stati sentiti alcuni responsabili delle polizie comunali. A complemento di ciò si è ritenuto opportuno procedere all'audizione dell'on. Giorgio Galusero, dell'ufficiale della Polizia cantonale Luca Bieri, ed infine del perito esterno Laurent Kruegel. Il primo è stato sentito per apprendere i contenuti e le motivazioni alla base della mozione proponente l'istituzione di una polizia unica; il secondo per conoscere il tipo di formazione impartita agli allievi che frequentano i corsi della scuola di polizia, ed in che misura tale formazione tenesse conto delle esigenze dettate dall'assolvimento dei compiti di prossimità; il terzo per disporre di un giudizio da parte di uno specialista del ramo, sulla praticabilità per il nostro cantone delle alternative suggerite dalla Commissione della legislazione.

A queste audizioni sono state dedicate le giornate del 13-14 maggio, 12 giugno e della prima parte della mattina del 3 settembre 2009.

I risultati di questi lavori possono essere compendati come segue:

- In generale i **responsabili delle polizie comunali** hanno tenuto a precisare l'importanza del ruolo di quest'ultime nell'espletamento dei compiti di prossimità, rivelatosi talvolta determinante per l'avvio di inchieste giudiziarie anche di una certa importanza. Da parte di costoro vi è il convincimento che l'esercizio dei compiti di prossimità, che richiama l'acquisizione di conoscenze capillari del territorio locale e dei loro abitanti, difficilmente possa essere adeguatamente assolto nell'ambito di un corpo di polizia unificato, scevro della presenza delle polizie comunali. Infine gli interpellati, pur reputando buona la collaborazione esistente con la Polizia cantonale, non hanno escluso che quest'ultima possa essere ampliata con un maggiore coinvolgimento delle polizie comunali, alla stregua di quanto compiuto con la creazione di nuclei speciali (SAD) che operano a tempo pieno nella lotta al traffico di sostanze stupefacenti sotto la direzione ed in coordinazione con le unità della polizia cantonali.

- Le motivazioni che hanno indotto l'on. **Giorgio Galusero** a promuovere l'iniziativa di una polizia unica, procedono dalla convinzione della necessità di assicurare al cantone maggiore prontezza operativa in materia di sicurezza. La realizzazione di questa non può prescindere dalla dotazione al cantone di un unico ente responsabile, capace di assumere la direzione strategica, di accrescere la rapidità degli scambi di informazione, di assicurare un impiego razionale di mezzi e uomini e di porsi come unico interlocutore nei confronti del Ministero Pubblico. Inoltre il relatore ritiene che la limitatezza numerica di alcuni corpi di polizia comunale che contano solo uno o due agenti, costituisca un oggettivo impedimento all'esecuzione dei normali compiti di sicurezza, e che l'impiego di costoro sarebbe maggiormente proficuo all'interno di una struttura avente dimensioni e compiti più estesi.
- Il responsabile dei corsi della scuola di polizia, **Luca Bieri**, ha avuto modo di precisare che la formazione degli agenti è mirata al conseguimento dell'attestato federale di professione che richiede l'apprendimento di ben definite conoscenze professionali. Pertanto lo scopo precipuo della scuola consiste nel predisporre i candidati ad affrontare e superare gli esami. Le esigenze dei comuni circa una maggiore preparazione dei candidati relativamente all'attività di sicurezza di prossimità, sono state recepite recentemente con l'inserimento di appositi corsi nel piano di formazione scolastica.
- Infine il perito esterno **Laurent Kruegel**, ha denunciato come la carenza del nostro cantone di:
 - a) una rete comune di trasmissione per tutti i servizi di sicurezza;
 - b) una centrale unica di allarme e d'impiego dotata di un moderno equipaggiamento,

sia una lacuna incompatibile con un dispositivo di sicurezza efficace ed aggiornato a rispondere alle insidie della realtà odierna.

Per quanto riguarda la creazione di polizie regionali, il perito si è dichiarato scettico, ritenendo questa prospettiva organizzativa, che attribuisce il comando a più di un ente, d'ostacolo alla messa in atto di interventi rapidi ed efficaci. A giudizio del perito una forza che abbia per missione la salvaguardia della sicurezza secondo criteri di rapidità ed efficienza, è concepibile unicamente in una struttura unica e verticale, gerarchicamente ordinata al suo interno. La prospettiva delle polizie regionali avrebbe senso solo nel quadro di un sistema in cui i compiti di prossimità, attualmente ripartiti fra le polizie comunali e la Gendarmeria territoriale, fossero riuniti in un unico servizio, la cui direzione potrebbe rivestire un carattere parzialmente regionale.

3.2.2 Le soluzioni organizzative di alcuni cantoni

La selezione dei cantoni a cui dedicare maggiore attenzione per il tipo di organizzazione adottata, è stata preceduta da un breve sondaggio comprendente una serie di domande relative all'organizzazione delle forze di polizia, al numero degli effettivi ed ai rapporti che le polizie comunali intrattengono con quella cantonale, ai compiti svolti da queste ed al loro coordinamento con l'attività della polizia cantonale, ecc. Tale questionario è stato recapitato ai responsabili delle polizie cantonali di dieci cantoni; segnatamente quelli di Berna, Grigioni, Lucerna, Zurigo, San Gallo, Argovia, Neuchâtel, Vaud, Friburgo e Vallese. In base alle risposte ottenute dal sondaggio, il GL ha compiuto una selezione di quelli che suscitavano maggiore interesse. La preferenza dei commissari è ricaduta sui cantoni di Berna, di San Gallo, di Vaud e dei Grigioni. La presentazione dei sistemi organizzativi dei cantoni prescelti, ha costituito l'oggetto di apposite audizioni avvenute il 12 giugno ed il 3 luglio, di cui si propone un breve sunto.

Cantone di Berna

A partire dal 1° gennaio 2008 è entrata in vigore la modifica della legge di polizia che prescrive l'istituzione di una polizia unica in uniforme, e l'integrazione delle unità di polizia comunale in quest'ultima. L'intento perseguito dalla riforma è consistito nell'istituire un solo interlocutore responsabile in materia di sicurezza. Questa impostazione, che stabilisce un comando, una formazione, un equipaggiamento ed una centrale di allarme unici, consente di ottimizzare l'attività di polizia.

La riforma introdotta, prevede che i comuni acquistino delle prestazioni alla polizia cantonale. Questi dispongono della facoltà di definire l'estensione delle prestazioni esigibili tramite la stipulazione di uno specifico contratto.

Per quanto attiene alla ripartizione delle attribuzioni, i comuni restano competenti in materia di polizia di sicurezza e della circolazione, di aiuto amministrativo e d'assistenza all'esecuzione. I compiti di polizia giudiziaria invece sono appannaggio della polizia cantonale.

La nuova impostazione non consente ai comuni di poter assolvere autonomamente i compiti di polizia di sicurezza e di circolazione ricorrendo al loro personale. Qualora l'adempimento di queste incombenze richiedesse una formazione specifica, l'esecuzione dell'intervento è assicurato dalla polizia cantonale, quale detentrica unica dei poteri di polizia conformemente alle finalità della revisione normativa. Grazie a questa impostazione la polizia cantonale assurge ad interlocutore unico per il compimento di tutti gli interventi puntuali afferenti la sicurezza (monopolio dell'esercizio dei poteri di polizia).

Le competenze in materia di polizia di sicurezza e della circolazione, consentono ai comuni di esercitare una certa influenza sulle prestazioni esigibili nei confronti della polizia cantonale. In questo ambito si configura uno scenario contrassegnato dalla presenza di:

- una moltitudine di piccoli comuni senza particolari necessità di richiedere prestazioni alla polizia cantonale. La sfera d'influenza di quest'ultimi sulle prestazioni che la polizia cantonale deve fornire loro sarà pertanto limitata a eventi particolari e delicati;

- altri comuni che tramite la stipulazione di contratti di acquisto di prestazioni (mandato) fanno capo alla polizia cantonale per l'assolvimento di prestazioni ben specifiche;
- comuni di medie o grandi dimensioni che tramite la conclusione di contratti sulle risorse (convenzioni) fanno capo alla polizia cantonale per assicurarsi l'esecuzione di un servizio completo di prestazioni in materia di sicurezza.

I comuni che intendono avvalersi delle prestazioni ricorrendo alla polizia cantonale, sono pertanto tenuti a siglare degli accordi (contratto di prestazione o sulle risorse) per l'osservanza dei quali dovranno versare delle congrue indennità. Parti contraenti di tali convenzioni sono, da un lato il comune interessato, dall'altro il Dipartimento cantonale di polizia. I comuni sottoscrittori un contratto sulle risorse concordano con la polizia cantonale la natura ed il volume delle prestazioni annuali. Grazie alla conclusione di tale accordo, i comuni sono pertanto in grado di influenzare l'orientamento politico degli indirizzi del cantone in materia di sicurezza, anche se limitatamente ai settori di loro competenza (polizia di sicurezza e della circolazione).

Oltre alla consueta pianificazione annuale, i riferiti comuni dispongono di strumenti supplementari per condizionare la determinazione del contenuto delle prestazioni: essi possono definire alla polizia cantonale un quadro strategico da rispettare, fissando un ordine di priorità dei compiti eseguibili o privilegiando l'importanza di determinati avvenimenti rispetto ad altri, segnatamente quelli delle manifestazioni sportive o concertistiche di grande richiamo. La portata di tale influenza si arresta comunque alle attribuzioni riconosciute ai comuni, senza estensione alcuna alla sfera d'intervento, la quale, come detto, resta di esclusivo dominio della polizia cantonale.

Cantone di San Gallo

Sulla base dei compiti assegnati dalla costituzione cantonale, la legge sulla polizia del cantone di San Gallo (art.li 12 e 13) stabilisce i compiti della polizia cantonale e delle polizie comunali. Quest'ultima garantisce ai comuni il mantenimento di un proprio organico per l'esercizio di determinate funzioni.

In precedenza la situazione era caratterizzata dalla presenza di corpi di polizia anche in molti comuni di modeste dimensioni. Attualmente invece, tranne la città di San Gallo che dispone di una propria polizia cittadina, solo un numero ristretto di comuni ha mantenuto delle proprie forze.

I compiti della polizia cittadina di San Gallo e della polizia cantonale si presentano come segue:

- la prima, entro i confini della sua giurisdizione, si occupa del mantenimento della quiete e dell'ordine pubblici, e vigila sul traffico stazionario. Sempre a questa, il cantone ha delegato i controlli del traffico mobile (controlli di velocità, di osservanza alla segnaletica stradale, ecc);

- la seconda si occupa di assicurare l'esercizio di tutti gli altri compiti di sicurezza sull'intero territorio cantonale, inclusi quelli di polizia giudiziaria e di prossimità nonché del soccorso stradale.

Per il resto, ossia per i pochi comuni che ancora dispongono di forze di polizia proprie, quest'ultime sono impiegate per il controllo e la sorveglianza del traffico fermo.

Tale assetto organizzativo è improntato al rispetto del principio dottrinale "un territorio, un compito, un comando", che consente di definire chiaramente i compiti ed il campo di azione delle forze di polizia, a vantaggio di un'accresciuta efficacia d'intervento.

L'organizzazione delle forze di polizia del cantone di San Gallo, non preclude ai comuni la possibilità di ottenere l'assegnazione di un numero maggiore di agenti presenti sul loro territorio, al fine di poter soddisfare delle accresciute esigenze sicurezza. In tale evenienza ai comuni interessati è concessa la facoltà di stipulare un apposito contratto con il cantone per l'ottenimento di prestazioni speciali, supplementari a quelle basilari generalmente garantite.

L'erogazione di queste prestazioni aggiuntive avviene nel quadro di ciò che è designato come "modello leasing", in base al quale il comune richiedente s'impegna a corrispondere lo stipendio degli agenti, formati ed equipaggiati, che il cantone mette a sua disposizione per l'assolvimento delle attività supplementari. Pur appartenendo formalmente al corpo della polizia cantonale, di fatto questi agenti sono dei veri e propri poliziotti comunali a cui il comune può fare capo per il soddisfacimento delle sue specifiche esigenze.

La ripartizione dei compiti di polizia nel Canton San Gallo è pertanto ben definita: la polizia cantonale detiene la competenza generale in materia di sicurezza ed è responsabile dell'esercizio dei compiti di polizia nella misura in cui non siano stati delegati (città di San Gallo), e non siano oggetto di una speciale convenzione con i comuni (modello leasing).

Recentemente tale suddivisione è stata valutata in un rapporto governativo del 13 gennaio 2009 ed è stata giudicata soddisfacente. Il Gran Consiglio da parte sua ha sostanzialmente confermato questa impostazione, non ritenendo opportuno apportare correttivi al dualismo esistente nella città di San Gallo, contrassegnato dalla compresenza della polizia cantonale e di quella cittadina. Alla capitale cantonale è stata pertanto riconosciuta la facoltà di continuare a gestire un proprio corpo di polizia con compiti delegati chiaramente definiti.

Cantone di Vaud

L'attuale progetto di riforma è l'ultimo atto di un processo costellato da una serie di tentativi volti a migliorare l'organizzazione delle forze di polizia del canton Vaud. Sforzi In questo ambito sono intervenuti in precedenza con l'elaborazione del progetto di riforma denominata "Police 2000", seguita dalla presentazione di una proposta mirante ad accrescere il coordinamento delle forze (mozione Aubert) e dall'iniziativa per l'unificazione del corpo di polizia (iniziativa D'Artagnan). Il presente progetto di riforma è il frutto di una riflessione congiunta fra il Dipartimento cantonale della sicurezza e dell'ambiente ed i comuni che, tenendo conto dei

contenuti della mozione e dell'iniziativa, è sfociata nella messa a punto di un documento denominato "Convention sur la réforme de l'organisation policière conclue entre une délégation du Conseil d'Etat, l'Union des communes vaudoises et l'Association de communes vaudoises" (in seguito Convention).

Gli elementi caratterizzanti la riferita convenzione si riassumono come segue:

- direzione unificata subordinata all'autorità del comandante della polizia cantonale;
- abilitazione ad operare, da parte del Dipartimento della sicurezza, dei corpi di polizia municipale a condizione che questi dispongano di risorse sufficienti per erogare un servizio (interventi, sportello) operativo 24 ore su 24 e durante 365 giorni all'anno;
- ampliamento delle competenze dei corpi di polizia abilitati, in materia di circolazione stradale e in materia giudiziaria: verbali di constatazione, registrazione delle denunce senza compiti investigativi; tranne che per la città di Losanna, che mantiene le sue attuali competenze;
- integrazione dei comuni nel processo decisionale a livello politico e operativo, tramite la creazione:
 - di un Consiglio cantonale di sicurezza composto dal Direttore del dipartimento della sicurezza, unitamente a tre municipali del dicastero di polizia, di cui uno appartenente al comune di Losanna;
 - di una Direzione operativa retta dal comandante della polizia cantonale e composta da due rappresentanti dei comandanti delle polizie municipali, di cui uno appartenente al comune di Losanna;
- soppressione della concorrenza fra i corpi di polizia tramite un'armonizzazione dei loro statuti come pure delle loro condizioni di impiego (salari, gradi, funzioni, ecc.) da compiersi nei prossimi 5-10 anni, in vista di realizzare la loro definitiva integrazione;
- miglioramento della distribuzione territoriale delle unità di polizia (cantionali e comunali);
- neutralità dei costi sia per il cantone che per i comuni.

Il cantone resta pertanto garante del sistema di polizia istituito, esercitandone il controllo generale tramite la facoltà di abilitare i corpi di polizia comunali all'esercizio di attività determinate. Per i grossi agglomerati urbani, dotati di corpi di polizia comunali strutturati, l'abilitazione non pone particolari problemi. Diversa invece la situazione per la maggior parte degli altri comuni che, non potendo beneficiare direttamente dell'abilitazione per la carenza di enti strutturati, dovranno aggregarsi ad una associazione di comuni, oppure fare capo ai servizi erogati dalla polizia cantonale previa congrua remunerazione.

Questo assetto organizzativo consente di distinguere chiaramente l'ambito delle competenze spettanti al cantone ed ai comuni, offrendo al cittadino la possibilità di rivolgersi ad un interlocutore unico per la trattazione del proprio caso. L'impostazione in parola riserva i compiti di polizia giudiziaria, di lotta alla media e grande criminalità all'esclusiva competenza della polizia cantonale. L'impiego delle risorse (uomini e mezzi) ed il sostegno ai corpi di polizia municipale in caso di eventi o operazioni d'impatto regionale rilevano pure al dominio della polizia cantonale.

A seguito della votazione cantonale del 27 settembre 2009, con cui gli elettori vodesi hanno respinto l'iniziativa D'Artagnan mirante alla costituzione di una polizia unica (54% contrari, 46% favorevoli), gli elementi fondanti il progetto in parola (Convention) saranno ripresi per l'elaborazione di una legge cantonale proponente la riforma della normativa sulla polizia.

Cantone dei Grigioni

Nel cantone si contano 180 comuni di cui 126 sguarniti di un proprio corpo di polizia.

La costituzione cantonale prevede che il cantone ed i comuni sono tenuti a garantire l'ordine e la sicurezza pubblici. L'attuazione di questi compiti a livello legislativo è regolata dalla legge sulla polizia, dalla legge sull'aiuto in caso di catastrofe e dalla legge sulla giustizia penale.

Le disposizioni della legge sulla polizia non sono applicabili ai compiti di polizia assegnati ai comuni. Quest'ultimi non sono comunque rilevanti limitandosi ad attività di sicurezza di rango minore, quali ad esempio il mantenimento dell'ordine pubblico ed il controllo del traffico stazionario. L'art. 5 della legge sulla polizia conferisce alla polizia cantonale la facoltà di richiedere la collaborazione dei corpi di polizia comunale per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, previo versamento di congrue indennità.

Il cpv. 3 della medesima norma sancisce che su richiesta di un comune e previo indennizzo, il governo può definire contrattualmente ed in modo permanente l'onere dei compiti comunali di cui la Polizia cantonale dovrà farsi carico.

Inoltre il cpv. 4 della riferita norma prescrive che, previo indennizzo, il governo può concordare contrattualmente con un comune, la delega di compiti di polizia cantonale alla polizia comunale, nella misura in cui ciò appaia opportuno ed il comune interessato sia dotato di un corpo adeguatamente organizzato per assicurarne l'esercizio.

Concretamente ciò si verifica unicamente nella città di Coira dove i compiti di polizia stradale sono delegati interamente alla polizia municipale, ad esclusione delle altre attribuzioni, comprese quelle di polizia giudiziaria.

In virtù dell'art. 5 cpv. 3 della legge sulla polizia, recentemente la polizia cantonale ha assunto compiti di polizia comunale in diversi comuni. In questo ambito, a dipendenza delle esigenze dei comuni, a loro favore sono stati messi a disposizione agenti di polizia cantonale oppure degli assistenti alla sicurezza, i cui costi sono a carico del comune interessato.

La messa a disposizione di personale da parte del cantone avviene tramite la stipulazione di un contratto generale di prestazioni, oppure tramite la conclusione di un contratto di mandato in caso di attività specifiche o limitate. Generalmente l'occupazione per la quale si richiede la concessione di assistenti alla sicurezza, riguarda la sorveglianza del traffico stazionario.

Durante la sessione di febbraio 2009, il Gran Consiglio si è occupato del Rapporto sulla polizia 2010. In tale occasione si è pure discusso il tema della polizia unica. Il riferito rapporto ha prospettato le seguenti quattro varianti:

- la rinuncia a stipulare contratti con i comuni (abrogazione dell'art. 5 cpv. 3 della legge sulla polizia);
- il mantenimento della situazione vigente definita dall'art. 5 cpv. 3 della legge sulla polizia;
- l'istituzione di una polizia unica;
- l'istituzione di una polizia unica con delle eccezioni.

La tendenza è quella di privilegiare la polizia unica con delle eccezioni, per tenere conto della specificità della città di Coira che conta un importante corpo di polizia municipale dotato di 72 agenti.

Considerato che numerosi comuni non dispongono di proprie unità di polizia, non appare irragionevole ritenere che la realizzazione del progetto di polizia unica possa riscuotere successo nella misura in cui i costi di tale operazione siano in gran parte assunti dal cantone, senza eccessivi sforzi finanziari da parte dei comuni.

3.3 La riunione seminariale

3.3.1 Le minacce alla sicurezza

I lavori seminariali hanno esordito con la presentazione di alcune relazioni da parte dei commissari Piazzini, Tattarletti, Pantani-Tettamanti, Pelli e Tettamanti incentrate sul tema delle minacce attuali alla sicurezza per il nostro cantone. Queste relazioni hanno tracciato un quadro generale della situazione attuale in materia di sicurezza, e di quanto dovrebbe essere tenuto in conto per rispondere in modo adeguato alle sfide del futuro prossimo.

Grazie a questa presentazione introduttiva, il GL ha guadagnato una visione più ampia sulle problematiche della sicurezza ed acquisito importanti informazioni che gli ha permesso di affrontare i quesiti con maggiore predisposizione critica.

Questo il sunto dei contenuti essenziali delle esposizioni che si sono succedute.

1. I cambiamenti nella società

Una società multietnica, caratterizzata da una libera circolazione dei servizi e delle persone, può implicare il rischio di conflitti culturali e di un minor controllo sociale e territoriale, capace di innescare dei fenomeni di violenza e di abuso di sostanze illecite. La globalizzazione, caratterizzata da un'accresciuta dimensione internazionale richiede una rafforzata cooperazione internazionale nell'ambito della

sorveglianza della piazza finanziaria svizzera e dell'uso dei sistemi informatici, divenuti essenziali per lo scambio di informazioni che, con la moltiplicazione delle reti e delle banche dati, è sempre più frenetico.

2. L'evoluzione del prodotto sicurezza

I riferiti fenomeni generano una preoccupazione oggettiva e soggettiva che può sfociare in casistiche problematiche e di difficile gestione con necessità di un intervento informativo e rassicurante in collaborazione con gli altri enti pubblici preposti a contrastare le attività illegali. L'aumento dell'insicurezza combinata talvolta con un'incomprensione verso il sistema legale, ha per conseguenza una perdita di credibilità nelle istituzioni con conseguenti maggiori difficoltà per chi è deputato a rappresentarle. Pertanto è necessario adottare un approccio concertato e coerente. Il lavoro di polizia si compone per 1/3 della lotta contro il crimine, per un 1/3 della gestione del traffico e per 1/3 dell'aiuto e dell'intervento in caso di conflitti (ruolo di regolatore sociale). La sicurezza si suddivide in diversi sottoprodotti: la sicurezza di prossimità, la sicurezza mobile, l'intervento specialistico, il mantenimento dell'ordine in casi particolari e la lotta contro la criminalità (di massa e specializzata).

3. Le minacce alla sicurezza in senso lato

Le minacce attuali e future alla sicurezza provengono da:

- i reati contro il patrimonio;
- il traffico di sostanze stupefacenti;
- varie forme di violenza (giovanile, domestica, ecc);
- la criminalità economica;
- lo sfruttamento della prostituzione e dalla tratta di esseri umani;
- l'immigrazione illegale e il lavoro nero in condizioni di clandestinità.

4. I processi ed i mestieri della sicurezza

Il contatto capillare, la consulenza, la raccolta di informazioni, la prevenzione ed il controllo del traffico indigeno avvengono a livello locale regionale. Gli interventi d'assistenza, quelli repressivi e di soccorso hanno luogo invece a livello cantonale e regionale. Il controllo del traffico sulle arterie cantonali e nazionali ha dimensione cantonale. L'intervento specialistico si svolge a livello cantonale ed intercantonale. Il mantenimento dell'ordine avviene su scala cantonale ed intercantonale. La lotta alla criminalità di massa e specialistica si svolge su scala cantonale, intercantonale, federale e internazionale.

5. Gli attori in campo

Gli operatori nel campo della sicurezza sono molteplici; e meglio:

- la polizia cantonale;
- le polizie comunali;
- il corpo delle guardie di confine;

- la polizia federale;
- la polizia ferroviaria;
- la polizia militare;
- le agenzie private.

Questa frammentazione ha per conseguenza una confusione sui compiti e sulle competenze delle varie polizie, che genera prestazioni differenti e non omogeneamente distribuite sul territorio, ritardi e inconvenienti nel passaggio delle consegne come pure costi maggiorati.

In merito alla collaborazione tra i vari corpi si rileva l'assenza di una visione strategica comune e di un dispositivo cantonale per i fenomeni seriali (furti), una situazione di rivalità, un'ambigua ripartizione dei compiti, una diversità nelle priorità d'impiego del personale e nella trattazione dei fenomeni, come pure un passaggio lacunoso non solo delle informazioni ma anche delle inchieste in corso.

Si nota inoltre un accesso difficoltoso alle reti informatiche di polizia ed alle banche dati. A livello di risorse si riscontrano dei doppioni, una mancanza di flessibilità, ed una ripartizione eterogenea dei costi e delle forze sul territorio. Sul piano della condotta poi, vigono sistemi di telecomunicazione diversi e non sempre compatibili, una dottrina d'impiego a volte discordante ed una lentezza d'azione provocata da ostacoli posti dalle differenti linee gerarchiche. Riguardo al personale si constatano divergenze a livello salariale e nelle modalità di reclutamento, l'esistenza di criteri diffusi nell'assegnazione dei gradi, l'assenza di una formazione generale costantemente aggiornata come pure una scarsa attrattiva della professione. Infine a livello di immagine verso l'esterno la situazione è caratterizzata da una comunicazione confusa e rivaleggiante, generatrice di dati statistici a volte discordanti.

6. Due modelli a confronto

La prospettiva di una polizia unica, che accentra tutto in un solo apparato, facilita il processo di uniformazione dei mezzi, delle procedure e dell'impiego del personale. Per contro lascia incerto il destino dello svolgimento di alcuni compiti che sono assunti dalle polizie comunali sebbene non strettamente attinenti alla sicurezza ed alla lotta alla microcriminalità¹.

Lo scenario delle polizie regionali richiama invece un intensificato sforzo di coordinamento di tutte le forze di polizia in campo, in un contesto che riesce a preservare l'importanza dei compiti di prossimità.

La scelta di questa alternativa comporta questioni estranee a quella precedente, segnatamente quelle relative al numero delle circoscrizioni territoriali, alla definizione della ripartizione dei compiti, alla concertazione di strategie comuni, ecc.

¹ Trattasi di mansioni che solitamente rientrano nell'ambito dell'applicazione delle ordinanze municipali, quali ad esempio le attività relative alla segnaletica, al controllo dei cantieri e del traffico locale, alla riscossione delle tasse per l'uso accresciuto del suolo pubblico, all'intimazione di atti ufficiali emessi dalle autorità, alla notifica di precetti esecutivi, ecc.

7. Aumento dei compiti

Per far fronte alle future sfide la Polizia e la Magistratura devono poter contare su informazioni celeri e capillari a livello intercantonale e internazionale, che non si limitino alle usuali comunicazioni dei precedenti penali. Il Ministero pubblico deve poter fare capo a inquirenti di polizia adeguatamente formati a livello giudiziario (su aspetti finanziari, informatici e psicologici) e fare affidamento su di un'organizzazione di polizia che consenta un celere coordinamento degli interventi sorretto da un flusso incessante e completo di informazioni. Ciò è condizione necessaria per la definizione delle priorità dell'attività giudiziaria, e per assicurare ai procedimenti una trattazione costante e coerente.

8. La nuova procedura federale

La nuova procedura attribuirà alla polizia competenze inquirenti autonome e un maggior contatto diretto con gli avvocati, beneficiari di un ampliato accesso ai mezzi d'impugnazione delle decisioni. Per converso ciò richiede un accresciuto coordinamento giudiziario sia per le inchieste nate a livello cantonale sia per la collaborazione con gli altri cantoni e con la polizia federale e le altre forze di polizia.

9. Conclusione

La futura organizzazione della polizia dovrà garantire:

- una copertura omogenea del territorio cantonale;
- un'unica centrale di allarme e di impiego con un unico sistema informatico;
- l'intervento preventivo (vicinanza a cittadino e raccolta informazioni) e repressivo (inquirente);
- una precisa separazione dei compiti per un miglior sfruttamento delle risorse;
- un migliore coordinamento del flusso di informazioni;
- un coordinamento che garantisca al Ministero pubblico un unico interlocutore ed un unico canale di informazioni;
- una dotazione di risorse sufficienti e ben formate (agenti e mezzi per la Polizia cantonale; specialisti in ambito finanziario e informatico per il MP).

Quesito 1: Le difficoltà della situazione attuale

Il compimento di uno sforzo teso a migliorare il quadro generale della sicurezza cantonale, non può prescindere da una preliminare valutazione sul funzionamento e sull'organizzazione attuali delle forze di polizia che, a diverso titolo, concorrono ad assicurare il mantenimento dell'ordine pubblico.

In tale prospettiva critica il GL ha individuato alcune disfunzioni del vigente dispositivo di sicurezza cantonale, che inibiscono la piena efficacia della sua azione. Trattasi dei seguenti aspetti :

- La collaborazione fra i diversi corpi di polizia (cantonale e comunali)

Attualmente a livello operativo, la collaborazione fra polizia cantonale e comunale, come pure fra le diverse polizie comunali, avviene soprattutto sulla base delle conoscenze personali e dei buoni rapporti che gli agenti intrattengono con i loro omologhi. Nell'ambito concreto delle operazioni di polizia, la trasmissione dell'informazione ed il coordinamento degli interventi sono essenzialmente basati sulla qualità dei rapporti collegiali, sulla stima e sulla fiducia reciproca dei singoli operatori. Per quanto importante ed apprezzabile ciò possa risultare, appare evidente che tale collaborazione, circoscritta all'intervento contingente, è insufficiente a poter garantire l'efficienza del dispositivo di sicurezza cantonale. Ciò soprattutto alla luce delle nuove e sempre più insidiose minacce alla sicurezza, rappresentate dall'espansione del traffico internazionale di stupefacenti, dalla criminalità economica, dall'immigrazione illegale foriera di sfruttamento e tratta di esseri umani come pure di forme d'impiego clandestino, ecc.

La portata di questi fenomeni è generale, ed investe indistintamente tutti gli attori responsabili della sicurezza sul nostro territorio, sia il cantone che i singoli comuni.

Per il coinvolgimento comune che implicano, questi fenomeni richiamano forme accresciute di collaborazione, trascendenti il semplice livello operativo e riscontrabili anche al superiore livello strategico, di pianificazione della politica di sicurezza. Ovvio che questo tipo di cooperazione non può trovare altra sistemazione se non all'interno di un assetto organizzativo capace di congiungere le forze in campo, e di articolare il loro coordinamento in una visione strategica globale.

In altri termini, la lotta alle attuali minacce alla sicurezza richiede che l'esistente collaborazione fra le forze di polizia non sia limitata al solo piano operativo degli interventi puntuali, ma possa espandersi anche a quello superiore degli indirizzi strategici.

La necessità di ricercare una rafforzata collaborazione fra le varie forze di polizia è anche solo dettata da semplici ragioni pratiche, riconducibili alla carenza di personale in dotazione ai due corpi, cantonale e comunali, che rende affannoso l'esercizio delle ordinarie funzioni. Per quanto attiene alle polizie comunali dei centri urbani, è stato rilevato che queste già tuttora faticano a garantire il pieno esercizio dei compiti di prossimità e di quelli afferenti l'art. 107 LOC. Per la polizia della città di Lugano e quella di Chiasso

per esempio, si è stimato che per l'assolvimento delle attuali mansioni, l'organico andrebbe completato con l'innesto di circa una decina di unità supplementari per ciascuna.

- Strutture logistiche, informatiche e di telecomunicazione

Il conseguimento di una maggiore collaborazione e di un accresciuto coordinamento sul piano operativo, non può essere raggiunto senza il supporto di un'adeguata strumentazione tecnica, atta a consentire il rapido scambio delle informazioni. La sua attuale carenza è una delle cause del rallentamento, o peggio ancora, della sovrapposizione degli interventi operativi fra polizia cantonale e comunale. L'acquisizione di un sistema di comunicazione condiviso è premessa indispensabile per assicurare la tempestività degli interventi, consentendo alla pattuglia di polizia più vicina di intervenire.

Per garantire lo scambio di informazioni, è pertanto necessario che le polizie possano comunicare attraverso una rete radio nazionale di sicurezza, coordinarsi tramite una centrale di condotta e di allarme ed attingere direttamente le informazioni ad una comune rete informatica.

L'acquisizione di questo strumentario è condizione inderogabile per la messa in atto di un dispositivo di sicurezza efficace, a prescindere dal modello di organizzazione prospettabile per le forze di polizia (unico o regionale).

Pertanto questo convincimento, trova conforto nelle considerazioni conclusive espresse dal perito Kruegel in sede della sua audizione (cfr. sezione 3.2.1 "La situazione cantonale" pag. 11).

- Copertura del territorio cantonale

Attualmente lo scenario delle forze di polizia è caratterizzato dalla presenza:

- della polizia cantonale;
- di polizie comunali strutturate;
- di uno scarso numero di agenti (1-2) in dotazione di qualche comune;
- di un rilevante numero di comuni di dimensioni modeste, sprovvisti di un proprio servizio di polizia.

La distribuzione dei servizi di polizia è strettamente correlata alla densità della popolazione residente, la quale non occupa il territorio cantonale in modo uniforme. Pertanto il cantone presenta delle zone geografiche prive della presenza di un servizio di polizia. Una stima compiuta in passato (Progetto polizie intercomunali di prossimità, 2001), ha valutato la mancata copertura del territorio cantonale a poco meno della metà della sua estensione (46%). Tale situazione è divenuta ormai insostenibile e richiama l'apporto di correttivi, che consentano alla polizia cantonale di dotarsi di un'organizzazione consona all'espletamento delle sue priorità, capace di distoglierla dal compimento di interventi puntuali e di minore importanza nelle zone periferiche ai comuni polo. Criteri di razionalizzazione organizzativa suggeriscono che nel quadro della riforma delle forze di polizia, l'esercizio di questi compiti minori, di prossimità e di pertinenza all'art. 107 LOC, siano demandati ai comuni provvisti di corpi di polizia strutturati. In tale modo si

potrà garantire la copertura uniforme del territorio, sopprimendo l'esistenza di zone geografiche del tutto prive di servizi (scomparsa di un territorio "a macchie di leopardo").

L'integrazione del precetto della copertura del territorio nel futuro dispositivo di sicurezza, dovrà conformarsi ai criteri di razionalità e di efficienza che dovranno informare la futura organizzazione delle forze di polizia. Pertanto la copertura globale del territorio non dovrà essere assicurata dalla costante presenza di agenti anche nelle zone geografiche più discoste, ma dalla garanzia che ognuna di queste possa avvalersi dei servizi di sicurezza nel momento del bisogno. Appare infatti incongruente stanziare e mantenere agenti laddove vi siano scarse esigenze quanto alla loro incessante presenza. Di conseguenza per copertura globale del territorio deve intendersi copertura dei servizi da parte delle polizie comunali, e non certo l'ininterrotto presidio locale da parte di agenti, che si giustifica solo nelle zone densamente popolate.

In altri termini, l'attuazione dell'accennato precetto interessa l'ambito dell'esecuzione degli interventi anziché quello dell'occupazione territoriale.

- **Finanziamento**

La mancata presenza di forze di polizia in ogni comune, dovuta all'assenza di investimenti nel servizio di sicurezza da parte di alcune amministrazioni locali, richiama in causa la problematica del finanziamento del dispositivo di sicurezza e della partecipazione di tutti gli attori a contribuirvi.

Lo scenario attuale è contraddistinto dalla presenza di comuni che si organizzano ed investono risorse per l'adempimento dei compiti di prossimità sanciti dalla LOC, accanto ad altri in cui l'assolvimento di queste mansioni è trascurato, malgrado la normativa cantonale ponga a loro carico l'obbligo del mantenimento della sicurezza locale. Questi ultimi tuttavia beneficiano dei servizi di sicurezza generati nel loro insieme dalla polizia cantonale e dai comuni polo dotati di polizie strutturate. Infatti la prima accorre in loro soccorso anche per fattispecie esulanti l'interventistica d'urgenza, i secondi invece generano un clima di sicurezza generale che oltrepassa i loro confini giurisdizionali, e di cui profittano in forma indiretta anche i comuni limitrofi sguarniti di un servizio di polizia.

Questa situazione non è che il corollario della mancata copertura del territorio cantonale ed è un aspetto problematico tutt'altro che trascurabile.

In conclusione, alla luce delle condizioni attuali della realtà, il GL ritiene che indipendentemente dal modello prescelto, la riforma dell'organizzazione delle forze di polizia non possa essere portata a buon fine senza tenere conto delle seguenti problematiche:

1. necessità di innalzare a livello strategico, la buona collaborazione fra polizia cantonale e polizie comunali, esistente a livello operativo;

2. esigenza di migliorare lo scambio di informazioni tramite l'acquisizione di una centrale cantonale di condotta e di allarme, come pure di una comune rete informatica;
3. copertura integrale del territorio cantonale tramite l'erogazione di prestazioni di sicurezza da parte delle polizie comunali per i compiti che le competono (attività di prossimità);
4. partecipazione dei comuni proporzionalmente alle loro risorse ed esigenze al servizio di polizia locale.

Quesito 2: La ripartizione dei compiti

Una chiara suddivisione dei compiti fra i differenti corpi di polizia è l'importante premessa per accrescere l'efficienza del coordinamento delle attività, indispensabile per scongiurare interventi accavallati e dare modo alla polizia cantonale di potersi dotare di un'organizzazione più consona ai compiti che la riguardano direttamente. In quest'ottica si è ritenuto giudizioso assegnare i compiti di prossimità alle polizie comunali, riservando l'esercizio di tutti gli altri, segnatamente quelli giudiziari, alla competenza della polizia cantonale. Le ragioni sottese a questa scelta sono principalmente due. Da un lato si è reputato che per la specificità dei compiti di prossimità, la cui esecuzione presuppone una conoscenza capillare del territorio e delle persone che vi risiedono, le polizie comunali potessero svolgere queste mansioni in modo più rispondente. Dall'altro è parso ragionevole tener conto del regime maggiormente garantista che il nuovo codice di procedura penale si appresta ad introdurre, il quale comporta un'accresciuta specializzazione per l'espletamento dei compiti giudiziari. Quest'ultima non può essere assicurata se non sollevando la polizia cantonale di parte delle sue attuali mansioni, ritenuta la ferma esigenza del Ministero pubblico di fare capo prevalentemente a questo corpo per consentire lo sviluppo di una prassi unitaria nella trattazione dei procedimenti penali.

Sulla scorta di queste considerazioni il GL ha stabilito dei criteri per la ripartizione delle competenze fra polizia cantonale e comunale ed ha elaborato un elenco di compiti specifici di prossimità che potrebbero essere assunti dalle polizie comunali strutturate, e meglio:

Definizione dei criteri di lavoro:

1. I presenti punti rappresentano delle "linee direttrici" nell'ambito della definizione dei campi di competenza. In caso di dubbio viene definita come competente la polizia cantonale. Una diversa decisione in merito è possibile solo previo accordo tra quest'ultima e la polizia comunale/regionale interessata.
2. Gli agenti che per primi intervengono sul luogo assicurano le tracce. Per i casi di competenza comunale i loro agenti provvedono all'accertamento preliminare dei fatti. L'eventuale trapasso del caso avviene quindi mediante la trasmissione del corrispondente rapporto di intervento.

3. Per la definizione dell'assunzione rispettivamente del trapasso di competenze e/o casistica (cfr. elenco) valgono i seguenti criteri:
 - a. il genere di reato/attività (cfr elenco)
 - b. la gravità, rispettivamente la complessità del caso
 - c. la necessità di disporre di particolari conoscenze professionali e/o tecniche
4. La competenza così definita, assegna all'agente di polizia comunale/regionale lo svolgimento della necessaria indagine. L'agente della polizia comunale/regionale tratta quindi la querela penale secondo le indicazioni ricevute.
5. L'orientazione, rispettivamente la coordinazione con la polizia cantonale delle diverse inchieste in corso da parte della polizia comunale/regionale, deve essere assicurata dai rispettivi responsabili di settore, conformemente a modalità e tempistiche che saranno definiti di comune accordo. La coordinazione della polizia cantonale (GT o commissariato di PG competenti per luogo e fattispecie) è imperativa e vincolante per tutte le polizie comunali/regionali.
6. Allo scopo di consentire alle polizie comunali/regionali di operare nel senso prospettato dal presente documento, la polizia cantonale darà accesso alla necessaria formularistica e agli specifici programmi informatici cantonali.

Circolazione in generale	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Incidente stradale solo danni materiali - senza accertamento dei fatti	X	Necessario trattare i formulari incidenti liquidati con modalità (già affrontate da un gdl) che permettano di evitare di registrarli più volte così da garantirne i dati statistici. Prevista l'adozione di una modulistica comune mediante collegamento delle reti informatiche.
- con accertamento dei fatti	X	Come sopra.
Perturbamento del traffico	X	Escluso il reato penale (che è di competenza della Polizia Cantonale)
Controlli circolazione (rete stradale urbana/abitato)	X	In reciproco coordinamento fra polizia cantonale e comunale / regionale.
Infortunio/incidente domestico	X	Solo primo intervento (se disponibili) ad esclusione dell'inchiesta
Infortunio/incidente sul lavoro	X	Solo primo intervento (se disponibili)
Eventi di comune pericolo	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Allagamenti e scoscendimenti	X	Per allagamenti e scoscendimenti la Polizia Comunale provvede alla stesura del rapporto di constatazione
Incendi, esplosioni e inquinamenti	X	Solo primo intervento (se disponibili)
Danni al patrimonio	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Danneggiamenti	X	A querela di parte.
Furti e ritrovamenti veicoli	X	Solo per velocipedi, ciclomotori e motoleggere.
Furto s/s nei negozi Furto a querela di parte Furto/smarrimento di documenti di identità Taccheggi	X	
Rapine	X	Solo primo intervento (se disponibili) e/o dispositivo cantonale

Ordine pubblico	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Controllo di persona/identità	X	Necessità di nuova base legale (art. 25 cpv. 1 LPol aggiungere applicabilità dell'art. 9 LPol anche alle pol com).
Controllo all'interno di veicoli	X	verificare base legale.
Conflitti domestici (liti famigliari, ecc)	X	Per le polizie strutturate intervento e seguito degli accertamenti. I casi dove vi è reato e che rientrano sotto il capitolo "violenza domestica" sono di competenza della polizia cantonale.
Vie di fatto	X	A querela di parte.
Schiamazzi/rumori molesti in luogo pubblico (compresi gli EP) e privato	X	In conformità con la Legge sull'ordine pubblico e la Legge organica comunale
Stupefacenti	X	Necessità di nuova base legale (come per gli altri reati a querela di parte di cui al presente documento). Contravvenzioni in maniera indipendente al MP per il tramite polcant; infrazioni sotto il coordinamento polcant;
SO pianificato MO manifestazioni sportive, ecc, MO manifestazioni di protesta	X	Su richiesta dei rispettivi Comandi per manifestazioni rispettivamente eventi a rischio (e/o che toccano più Comuni) Occorre creare una base legale vincolante (tutti gli agt di polizia ticinesi a partire dalla SCP 2000 devono essere integrati nel Raggruppamento MO cantonale).
Danni alle persone	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Ritrovamento cadaveri: • morte naturale	X	Primo intervento Mettere a disposizione il formulario che eviterà per questi casi l'inchiesta completa (non appena sarà disponibile a seguito della revisione del processo di lavoro).
Esibizionismo	X	In coordinamento con la polizia cantonale
Scomparsa persone	X	Limitatamente alla raccolta della denuncia, trasmissione dell'informazione alla polizia cantonale e ricerca nell'immediato.

Attività giudiziaria	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Esecuzione di piccole inchieste e indagini per conto della MP (violazioni contro l'onore)	X	Limitatamente agli artt. 173, 174, 175, 176, 177, 179 septies, 186 e sempre per il tramite della polizia cantonale. Comunale sensibilizza le parti in vista di una mediazione che conduce al recesso di querela. Formulário recesso di querela. MP trasmette a GT; GT delega a Polcom tentativo sommario di conciliazione. Se conciliazione ha esito favorevole inc ritorna a GT che trasmette a MP per formalizzazione della conciliazione. Se conciliazione fallisce inc ritorna a GT che approfondisce ev inchiesta e trasmette a MP per decisione.
Attività amministrative	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Ricezione denunce sportello e servizio consulenza sportello	X	Furto e smarrimento di documenti di identità e denunce per reati di cui agli art. 173. 174, 175, 176, 177, 179 septies 186
Denuncia smarrimento oggetti (oggetti di valore)	X	
Sequestri di targhe	X	È necessario definire il rimborso ai Comuni per il sequestro.
Richieste da altri cantoni	X	Non rogatorie, solo notifiche provvedimenti amministrativi.
Richieste da altri uffici (UEF, UCL, SPI, GI militari,...)	X	
Esecuzione dello sfratto	X	Fatturazione intervento.
Esecuzione degli esami teorici di conducente di ciclomotore	X	Secondo delega cantonale.
Effettuazione dei collaudi dei ciclomotori a seguito di manomissione del veicolo	X	Solo se manomessi e secondo delega cantonale

Stranieri	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
Stranieri + asilanti	X	Solo verifiche permessi e residenza (controllo abitanti)
Nomadi	X	In collaborazione con polizia cantonale
Inchieste naturalizzazioni	X	Solo inchieste amministrative
Inchieste dimora e domicilio	X	
Leggi e regolamenti cantionali	Polizie Comunali/ Regionali strutturate	Osservazioni
		Oltre a quanto già previsto all'art. 6 RLACS, restano riservate le competenze che per Legislazione Cantonale/Federale sono demandate ai Comuni o alle Polizie Comunali (delega diretta)

Quesiti 3 e 4: Polizia unica e polizia regionale: due modelli a confronto

Il GL nutre il convincimento che le difficoltà che affliggono la situazione attuale (cfr. quesito 1 della sezione 3.3.2 “Le risposte del GL ai quesiti” pag. 21-24), non possano essere sormontate a prescindere da un nuovo approccio organizzativo delle forze di polizia. Pertanto rispetto alla realtà contingente, entrambi gli scenari prospettati dalla commissione della legislazione (polizia unica o regionale) rappresentano delle ipotesi comunque foriere di significativi miglioramenti, sia dal profilo dei servizi forniti alla popolazione, sia da quello dei costi e della loro equa ripartizione fra gli enti che concorrono a preservare la sicurezza e l'ordine pubblico. Stante questa premessa, occorre ora esaminare quali dei due scenari privilegiare, tenendo conto delle peculiarità di ciascuno di essi ma soprattutto della loro adattabilità all'odierna situazione cantonale.

- Scenario di Polizia unica

Con la creazione di un corpo di polizia unico tutte le attività di sicurezza sarebbero assicurate da un solo ente che si ipotizza possa riunire le seguenti caratteristiche:

- dotazione di una centrale di allarme e di impiego come pure di un sistema informatico unici;
- sussistenza di un unico concetto di pattugliamento del territorio con conseguente distribuzione omogenea delle forze;
- esistenza di un unico dispositivo di intervento d'urgenza con conseguente incremento dell'efficacia e della tempestività;
- presenza di un unico concetto di consulenza e di contatto di prossimità con il cittadino, con conseguente proporzionale distribuzione sul territorio dei presidi di polizia in base alla densità demografica,
- sussistenza di un unico apparato di coordinamento e sostegno;
- esistenza di un'unica cultura aziendale nei confronti del cittadino;
- creazione di un unico processo di selezione, di reclutamento e di formazione degli agenti;
- armonizzazione degli stipendi, dei gradi e delle prospettive di carriera professionale;
- scanso del pericolo di migrazione di agenti da un corpo di polizia all'altro;
- creazione di appositi “consigli di promozione della sicurezza regionali” finalizzata all'identificazione ed al soddisfacimento dei bisogni locali di sicurezza.

Per quanto riguarda le competenze, l'organizzazione e le modalità operative di un corpo di polizia unico, valgono i criteri sotto elencati.

In questo ambito, quale premessa di carattere generale, giova rilevare che l'attuazione dello scenario in parola non può eludere un ripensamento della portata dell'art. 107 LOC, relativamente all'opportunità di mantenere intatto il ventaglio di competenze che la riferita norma riconosce attualmente al municipio.

1. Tutti i Comuni stipulano un accordo/mandato di prestazione con il Cantone dove fissano:
 - i compiti in materia di sicurezza e OP che i Comuni sul loro territorio intendono salvaguardare (la predisposizione di un elenco standard di prestazioni dovrà tenere conto degli emendamenti che la realizzazione dell'ipotesi della polizia unica è destinata ad apportare ai contenuti dell'art. 107 LOC);
 - le condizioni finanziarie dell'accordo che definiscono un importo pro capite per abitante in relazione al numero di agenti necessario per svolgere i compiti di cui sopra.
2. Il personale delle polizie comunali viene ripartito come segue
 - una parte a rinforzo dei reparti mobili per garantire l'interventistica d'urgenza su 24 ore (tutta l'attività non pianificabile);
 - una parte a rinforzo dei nuovi posti di polizia territoriale (ex GT) per garantire la consulenza al cittadino, il pattugliamento di prevenzione (soprattutto appiedato), l'evasione di denunce e querele, le inchieste locali di microcriminalità, la gestione pianificabile e pianificata del traffico, l'attività di quartiere e la diagnosi della sicurezza;
 - una terza parte, con statuto di assistente di polizia, rimane ai Comuni con i relativi oneri, per l'esecuzione di attività che non appartengono alla sfera della sicurezza e dell'OP ma che per tradizione o necessità erano affidate alla polizia (es incasso di tasse ai mercati, controllo abitanti, contravvenzioni traffico fermo, ecc.).
3. I posti di polizia territoriale vengono rimessi in discussione dal profilo logistico nell'ottica di una miglior distribuzione sul territorio (più capillare e omogenea possibile) in modo tale da essere:
 - presenti con forze adeguate in rapporto alla densità demografica;
 - facilmente accessibili (posizione centrale e strategica, accogliente, posteggi, indicazioni chiare). Saranno così eliminati i doppioni (1 posto di GT e 1 posto di polizia comunale nello stesso Comune) e si appropiterà – se possibile – della miglior posizione esistente (indipendentemente che si tratti di comunale o cantonale).
4. I distaccamenti specialistici che si occupano di microcriminalità (SCAFU, TESEU, CALDO, ecc.) saranno rinforzati in maniera da risultare più efficaci ed incisivi (ma anche molto flessibili) a dipendenza dei fenomeni più emergenti e sensibili.

5. A livello di Stato Maggiore e Servizi Generali saranno adeguate le strutture di supporto per garantire un coordinamento ottimale dell'attività operativa e l'economia di scala negli acquisti di veicoli, materiale ed equipaggiamento.
6. Viene attivata una centrale d'allarme e operativa unica, alla quale è affiancata una centrale informativa a disposizione di tutto il Corpo unico. Le comunicazioni si basano su una rete informatica, radio e telefonica unica.
7. Gestione e controllo del traffico vengono coordinati a partire da un concetto unico cantonale, in stretta collaborazione con i posti di polizia territoriale locali e con gli uffici tecnici comunali preposti.
Il provento delle contravvenzioni elevate sul territorio comunale potrebbe andare ad alleggerire l'onere finanziario del Comune (cfr mandato di prestazioni).
8. Per tener conto dei bisogni oggettivi e soggettivi della cittadinanza possono venire istituiti dei Consigli regionali della sicurezza (CRS) nell'ambito dei quali il capoposto locale si riunisce con i capi dicastero dei singoli municipi della regione che hanno qui occasione di manifestare le loro necessità nel dettaglio.
A questi incontri presenza almeno una volta all'anno l'ufficiale responsabile della polizia territoriale.
9. A livello strategico, sul piano cantonale è ipotizzabile l'istituzione di un Consiglio cantonale della sicurezza (CCS), composto dal Direttore del Dipartimento Istituzioni, dai Sindaci delle principali città del Cantone (Bellinzona, Locarno, Lugano, Mendrisio e Chiasso), dal Comandante della Polizia Cantonale, dal Capo di Stato Maggiore, dal Capo della Gendarmeria, dal Capo della Polizia Giudiziaria, dal Direttore della Divisione della giustizia e dal Procuratore Pubblico Generale.
Il CCS, sulla scorta del monitoraggio e dell'analisi statistica definisce in linea generale le priorità d'azione del Corpo di Polizia Ticinese.
10. Statuto, gradi, stipendi e indennità di tutti gli agenti di polizia, vengono uniformati sul modello cantonale.
L'integrazione dei quadri ai vari livelli avviene cercando di mantenere invariate le responsabilità e la posizione gerarchica (se del caso attraverso specifici moduli di formazione e coaching).
Laddove integrando la polizia comunale al posto di polizia territoriale dovessero profilarsi dei doppioni, le autorità comunali e cantonali interessate decideranno di comune accordo.

- Scenario di Polizia regionale

Questa ipotesi prevede la creazione di poli regionali a cui fanno capo le polizie strutturate, responsabili dell'attività di sicurezza relativamente all'assolvimento dei compiti di prossimità, già definiti al quesito 2 della sezione 3.3.2 "Le risposte del GL ai quesiti" (pag 26-29). L'esercizio di tutto quanto esuli da quest'ultimi, rientra nelle spettanze della polizia cantonale.

Le connotazioni di questo secondo scenario sono:

- garantire all'interno del comparto regionale, l'esercizio delle attribuzioni correlate all'art. 107 LOC ed alle altre normative per la cui applicazione sono designati i comuni (trattasi sostanzialmente di quelle riferite al quesito 2 della sezione 3.3.2 "Le risposte del GL ai quesiti", pag. 26-29);
- la determinazione di compiti chiari e distinti, che consente al cittadino di potersi avvalere di un servizio di polizia comunale a lui prossimo e rispondente alle sue immediate esigenze, dislocato territorialmente in diverse punti della regione con delle postazioni (front-office) ed in grado di intervenire prontamente in caso di urgenza (primi interventi di polizia);
- lo sviluppo di una conoscenza capillare del territorio regionale e delle relative dinamiche del tessuto sociale (drammi familiari, bande giovanili, piccola delinquenza, ecc.);
- la messa in campo di persone visibili e costantemente presenti sul territorio, a cui il cittadino può facilmente rivolgersi e che costituiscono lo strumento necessario per l'esercizio dell'attività di prevenzione;
- capacità di sfruttare al meglio la collaborazione degli enti operanti all'interno della regione (pompieri, servizio ambulanza, servizio cure domiciliari, commissioni tutorie, ecc.) ottimizzando l'attività di prossimità;
- capacità di supportare campagne di prevenzione adattandole alle sensibilità e peculiarità dello specifico contesto regionale;
- celerità di reazione nel rispondere alle sollecitazioni del cittadino, grazie alla messa in campo di un corpo di polizia abilitato a farsi carico direttamente delle problematiche che gli vengono sottoposte con il compito di suggerire soluzioni immediate.

Alla luce delle caratteristiche dei due modelli, il concetto di polizia comunale regionale è quello che è apparso il più congeniale per proporre l'avvio di una riforma seriamente praticabile in Ticino. Alla base di questa scelta, generalmente condivisa dai commissari, soggiacciono le seguenti motivazioni:

1. L'impianto di una polizia unica cantonale appare come un cambiamento radicale rispetto alla conformazione della realtà attuale, contraddistinta dalla presenza delle polizie comunali strutturate, le quali hanno instaurato

un consolidato rapporto di collaborazione con la polizia cantonale, la cui attività di assolvimento dei compiti di prossimità è giudicata pregevole e ritenuta indispensabile per rispondere agli immediati bisogni di sicurezza del cittadino.

2. Lo svolgimento dei compiti di prossimità è una funzione essenziale ai fini della sicurezza, la quale non può prescindere da una conoscenza capillare delle persone e del territorio, rivelatasi più volte particolarmente preziosa per l'avvio di inchieste penali anche di una certa dimensione. L'acquisizione di un bagaglio di conoscenze particolareggiate è maggiormente assicurato da un corpo che, per l'esercizio dei suoi compiti specifici, deve garantire incessantemente il presidio territoriale ed il contatto con la popolazione locale. In una struttura unica dalle grandi dimensioni, deputata ad assolvere anche altre importanti mansioni, il conseguimento di tale patrimonio di conoscenze risulterebbe meno agevole o trascurato. Lo stesso dicasi per l'esplicazione di tutta quella serie di attività che la normativa demanda ai comuni (107 LOC, esercizi pubblici, segnaletica, legge sui cani, legge sulla protezione dell'ambiente, ecc.), le quali se assegnate ad un unico grande corpo di polizia rivestirebbero marginale importanza. La conseguenza di ciò potrebbe coincidere con l'insorgenza del rischio per i comuni di doversi accollare oneri finanziari aggiuntivi per garantire l'esecuzione, anche solo in misura parziale, delle riferite attività.
3. Il principio della copertura del territorio geografico richiama l'omogeneità dei compiti di prossimità all'interno e fra i diversi comparti regionali. Quest'ultima è condizione necessaria per l'attuazione di una seria pianificazione della sicurezza cantonale. Ciò significa che all'interno e fra le varie regioni componenti il suolo cantonale, tutti gli agenti comunali dovranno essere in grado di attendere ai medesimi compiti e di svolgere funzioni di prossimità. Questo obiettivo appare scarsamente raggiungibile preservando quelle odierne realtà comunali che contano 1-2 agenti, la cui attività non è propriamente quella di prossimità. Solo in questa prospettiva, protesa all'uniformazione delle funzioni degli agenti comunali, il principio della copertura totale del territorio è ossequiato, al punto da risultare compatibile con la preferenza espressa a favore del modello regionale.
4. Il modello regionale consente di mettere in campo un dispositivo di sicurezza capace di tenere conto della diversità delle sensibilità locali che compongono la regione, e di adeguare l'attività di polizia in funzione delle priorità indigene.
5. Infine l'ipotesi regionale, permette entro certi limiti il compimento di mansioni che, pur non essendo assimilabili alla funzione di sicurezza in senso stretto (cfr. nota in calce a pag. 19), rivestono un peso specifico nella gamma di attività che il comune è tenuto ad assolvere. Questi compiti, importanti per una diligente amministrazione del comune ma di scarso rilievo ai fini della sicurezza, difficilmente sarebbero assolti da una struttura di grandi dimensioni come la polizia unica. A tale carenza i comuni dovrebbero sopperire a loro spese, ricorrendo

all'assunzione di personale oppure facendo capo ai servizi offerti dalle agenzie private di sicurezza.

Pertanto per quanto esposto il modello di polizia regionale è stato preferito. Conseguentemente l'elaborazione delle risposte ai rimanenti quesiti, si è compiuta nel quadro di questa scelta.

La scelta di questo modello solleva due importanti questioni che riguardano, da un lato le modalità del suo finanziamento, dall'altro il tipo di organizzazione di cui il modello in parola deve dotarsi per l'espletamento ottimale dei compiti di sicurezza. La prima questione è oggetto del successivo quesito, mentre la seconda è affrontata nel quesito 6, in cui si fornisce una descrizione generale del funzionamento del modello regionale.

Quesito 5: Partecipazione dei comuni ai costi della sicurezza

In ambito finanziario, il principio della copertura integrale del territorio richiama quello della solidarietà contributiva. Ciò significa che, proporzionalmente alle esigenze ed alle risorse disponibili, i comuni della regione interessata, sono chiamati a contribuire al finanziamento del dispositivo di sicurezza regionale quali diretti beneficiari delle prestazioni erogate da quest'ultimo. Il convincimento che l'obbligo contributivo debba valere indistintamente per tutti gli enti del comprensorio regionale, non è solo dettato dal precetto di assicurare la copertura intera del territorio, ma anche dall'esigenza di finalmente riconoscere gli importanti effetti di sicurezza indiretta che i comuni dotati di polizie strutturate producono a vantaggio di quelli che attualmente investono poco o nulla per le attività di sicurezza afferenti la prossimità, segnatamente quelle derivanti dall'art. 107 LOC.

Per quanto attiene alle modalità con cui assicurare il finanziamento delle prestazioni di sicurezza regionali da parte dei comuni fruitori, sono state individuate le seguenti varianti:

- la convenzione

stipulazione di un contratto generale con il comune responsabile dell'erogazione del servizio di sicurezza, avente come oggetto la fornitura di un pacchetto base di prestazioni minime, con facoltà del comune fruitore di ampliarlo di servizi aggiuntivi a dipendenza delle sue particolari esigenze;

- il mandato

contratto di mandato con il comune responsabile dell'erogazione del servizio di sicurezza, per la fornitura di prestazioni specifiche il cui numero non raggiunge il novero minimo compreso nel pacchetto di base.

- l'indennità

la distribuzione di prestazioni esorbitanti la convenzione o il mandato, è compensata tramite corresponsione di una congrua indennità a copertura dei costi di intervento.

Alla prima faranno capo comuni di grandi o medie dimensioni, con delle esigenze di sicurezza sufficientemente estese da poter essere incluse nella gamma di prestazioni minime offerta dalla convenzione. Al secondo invece, ricorreranno piuttosto comuni periferici che, in ragione della scarsità della popolazione residente, vantano esigenze di sicurezza più contenute, o che non dispongono di risorse sufficienti per acquistare i servizi basilari offerti dalla convenzione.

Infine per quanto attiene all'indennità, si rileva che il suo versamento è d'obbligo per ciascun comune beneficiario di prestazioni extracontrattuali.

Da ultimo giova ancora osservare come la combinazione dei differenti contratti sia possibile. Nulla osta per esempio, a che un comune, oltre alla convenzione possa concludere un apposito mandato per garantirsi l'esecuzione di prestazioni speciali non contemplate dalla prima.

Quesito 6: Modello regionale

a) Considerazioni introduttive

All'interno delle regioni il mantenimento dei corpi di polizia comunale è possibile solo se si realizzano due condizioni. In primo luogo le polizie comunali devono essere strutturate, ossia disporre di un effettivo minimo di 6 agenti operativi a tempo pieno. In secondo luogo devono essere in grado di assumere i compiti comunali in materia di sicurezza, definiti nell'elenco relativo al quesito 2 della sezione 3.3.2 "Le risposte del GL ai quesiti" (pag. 26-29). La sussistenza degli attuali 22 corpi di polizia comunale carenti dell'effettivo minimo, non è più conciliabile con una visione protesa a garantire la sicurezza sull'intero territorio, fondata su una chiara suddivisione delle competenze fra polizia cantonale e polizie comunali. Il raggruppamento delle unità che compongono questi corpi deficitari con quelle delle polizie strutturate, si palesa come un atto inevitabilmente conseguente a questa visione. Il guadagno derivante da questa riunificazione apporterà un migliore sfruttamento delle risorse umane, soprattutto di quelle giovani, le cui potenzialità d'impiego sono destinate a restare inesprese fintanto che il loro utilizzo è limitato all'assolvimento di compiti marginali alla sicurezza presso i riferiti corpi deficitari. In particolare grazie al recupero di queste forze, i servizi comunali dell'antidroga potrebbero essere rinforzati con giovani innesti, a beneficio di un'attività più intensa in questo settore e di un'accresciuta collaborazione con la polizia cantonale.

b) Organizzazione, compiti e coordinamento

La realizzazione di questo modello implica, oltre all'integrazione degli agenti dei corpi di polizia non strutturati nei corpi strutturati presenti in una regione, anche il riconoscimento al corpo di polizia comunale principale della regione (polizia polo) di un ruolo di coordinamento sull'intera regione sia per quanto concerne le attività

delle polizie comunali d'interesse regionale, sia per quanto attiene al coordinamento delle polizie comunali della regione con la polizia cantonale.

In particolare al comandante della polizia comunale che assume un ruolo di coordinamento regionale, la legge dovrà conferire adeguate competenze per quanto concerne:

- la possibilità di far capo ai corpi di polizia strutturati della regione per richiedere rinforzi per servizi d'interesse regionale o per dare seguito alla richiesta del cantone per servizi analoghi sul piano cantonale o intercantonale (IKAPOL);
- la possibilità di riunire i comandanti delle polizie strutturate sul piano regionale e concordare a livello regionale azioni d'interesse comune sul piano dei controlli e della prevenzione;
- la possibilità di far capo ai corpi di polizia strutturati della regione per organizzare servizi di pattuglia coordinati in caso di eventi o situazioni particolari;
- la possibilità di far capo a corpi di polizia strutturati della regione per dare seguito ad azioni di polizia decise sul piano cantonale per far fronte a fenomeni criminali che interessano differenti regioni del cantone, oppure per azioni di prevenzione decise a livello cantonale;
- la possibilità di rendere esecutivi, facendo capo ai corpi di polizia strutturati della regione, piani d'impiego cantonali in caso di emergenza;
- la possibilità di assicurare, in coordinamento con i corpi di polizia strutturati della regione e con la polizia cantonale, i corsi di formazione e di esercitazione;
- la possibilità di far capo ai corpi di polizia strutturati della regione per dare seguito a misure speciali decise sul piano cantonale in accordo con la polizia giudiziaria e il ministero pubblico (es. SAD).

Per quanto attiene al coordinamento con la polizia cantonale, aspetto questo specialmente trattato al quesito 7 della sezione 3.3.2 “Le risposte del GL ai quesiti” (pag. 44-45), il comandante della polizia polo sul piano regionale, partecipa, unitamente ai comandanti delle altre polizie polo regionali, ai rapporti con il comando della cantonale (livello tattico).

La realizzazione di questo modello implica la messa in atto di una riorganizzazione delle forze di polizia comunali all'interno del comparto regionale, volta a migliorare, da un lato, l'esecuzione di compiti di importanza regionale, dall'altro, l'esercizio dei compiti di prossimità all'interno della regione. Questo obiettivo può essere raggiunto mediante convenzioni a livello comunale, ritenuto che la legge cantonale dovrà fissare, nei termini sopra indicati, le forme di collaborazione minima che devono essere garantite all'interno di una regione fra il corpo di polizia polo e i corpi di polizia strutturati.

c) Considerazioni finali

Una riorganizzazione comprensiva di quanto sopra avrebbe il pregio di:

- a. agevolare il reperimento presso i vari corpi di polizia comunale, delle unità d'impiego necessarie per l'esecuzione di compiti prioritari di importanza regionale;
- b. sfruttare al meglio le potenzialità di occupazione degli effettivi disponibili, destinando le forze giovani a servizi il cui svolgimento è costante ed ininterrotto (24 ore su 24), e impiegando le altre per garantire la presenza della polizia di quartiere;
- c. realizzare una dottrina e una linea di condotta uniformi per l'approccio alle problematiche di sicurezza di spettro regionale.
- d. assicurare il coordinamento delle forze di polizia, tanto sul piano regionale che su quello cantonale.

La realizzazione di questi presupposti confluisce nella formazione di regioni caratterizzate dalla presenza di una polizia comunale principale (polizia polo) che gioca un ruolo di coordinamento all'interno di queste e di anello di congiunzione nei confronti del cantone. In virtù di questo ruolo privilegiato, la polizia polo assurge ad unica interlocutrice della polizia cantonale, nell'ambito del funzionamento del dispositivo generale di sicurezza cantonale.

All'interno della regione invece, la polizia polo assicura l'adempimento dei compiti di sicurezza nei comuni sprovvisti di corpi strutturati.

Per l'esecuzione dei compiti di importanza regionale, l'attività dei corpi di polizia strutturata dovrà esplicarsi nel quadro di una stretta collaborazione con la polizia polo, disciplinata da un apposito accordo, in mancanza del quale al Consiglio di Stato è riservata facoltà di porvi rimedio.

In ogni caso tutti gli enti comunali dovranno garantire l'esercizio e il finanziamento dei compiti di sicurezza di prossimità (art. 107 LOC), assolvendoli autonomamente se dotati di corpi strutturati, oppure siglando specifici contratti (convenzione o mandato) con la polizia polo o eventualmente con la polizia strutturata se privi di corpi strutturati, oppure ancora riconoscendo il versamento di congrue indennità per la rifusione dei costi di intervento estranei a pregresse pattuizioni; e meglio come esposto al quesito precedente. A titolo esemplificativo alla presente relazione sono allegati dei modelli di convenzione contemplanti l'attuale offerta di prestazioni di prossimità che alcuni importanti comuni dotati di polizia strutturata elargiscono a beneficio di altri (doc. A e B).

Per quanto riguarda la sorte degli agenti appartenenti a corpi di polizia non strutturati, ai rispettivi comuni è offerta la seguente opzione:

- mantenimento del proprio agente per l'assolvimento dei compiti non strettamente attinenti alla sicurezza, con conseguente obbligo di stipulare un contratto con la polizia polo o eventualmente con la più vicina polizia strutturata per l'assolvimento dei compiti di prossimità relativamente alla propria giurisdizione;

- cessione del proprio agente per la sua integrazione nel nuovo dispositivo di sicurezza regionale. In questo caso nell'ambito dell'economia del contratto obbligatorio dei compiti di prossimità (convenzione o mandato), al comune prestatore dovrà essere riconosciuta questa sua importante concessione.

Infine preme rilevare come la realizzazione del modello regionale non possa compiersi efficacemente senza la soddisfazione dei requisiti indicati al punto 5 della sezione 3.4 “Ricapitolazione finale” (pag. 49-50).

Il concetto di un nuovo modello organizzativo delle forze di polizia, imperniato sul rafforzamento del ruolo delle polizie comunali strutturate all'interno delle regioni, richiama l'esigenza di una suddivisione del suolo cantonale in comparti territoriali ben distinti.

Tale suddivisione è stata compiuta tenendo principalmente conto dei seguenti criteri:

- le forze di polizia in essere all'interno di una zona;
- la presenza di un comune avente una polizia strutturata di una certa dimensione (comune polo);
- la conformazione e l'estensione geografica del territorio;
- la densità della popolazione residente;
- le sensibilità e gli equilibri politici locali.

Si tratta quindi in sostanza di suddividere il Cantone in regioni di polizia di prossimità con l'indicazione, all'interno di esse, di un corpo di polizia che sarà interlocutore della polizia cantonale per tutta la regione, rispettivamente responsabile del coordinamento delle attività di polizia comunale all'interno della regione stessa. Questo modello permetterà da una parte di evitare che nel Cantone vi siano, come è il caso oggi, delle zone d'ombra per quanto attiene alle attività di polizia comunale e dall'altra di implementare in modo efficace strategie di sicurezza estese a tutto il Ticino.

Per quanto concerne il numero delle regioni, il Gruppo di lavoro ha preso in esame differenti ipotesi. In un primo tempo ha prestato attenzione al modello, già esaminato nel passato, di suddividere il Cantone in 10 regioni. Esso appare in termini politici di più facile realizzazione perché permette di tenere in migliore considerazione le realtà locali senza sostanzialmente pregiudicare la validità del modello. Ragionando in termini di funzionalità del sistema e di coordinamento cantonale delle attività di polizia, appare però oggettivamente più interessante contenere maggiormente il numero delle regioni. Concretamente la commissione ha preso in esame uno scenario di sei sole regioni, che viene illustrato successivamente.

Essendo prevedibile che su questa specifica questione si chineranno con attenzione le autorità competenti (Consiglio di Stato e Gran Consiglio), il Gruppo di lavoro ha deciso di non formulare una proposta specifica. Una parte dei suoi

membri preferisce la limitazione a 6 regioni, ma tutti sono concordi nel sostenere che in ogni caso il numero non deve essere superiore a 10.

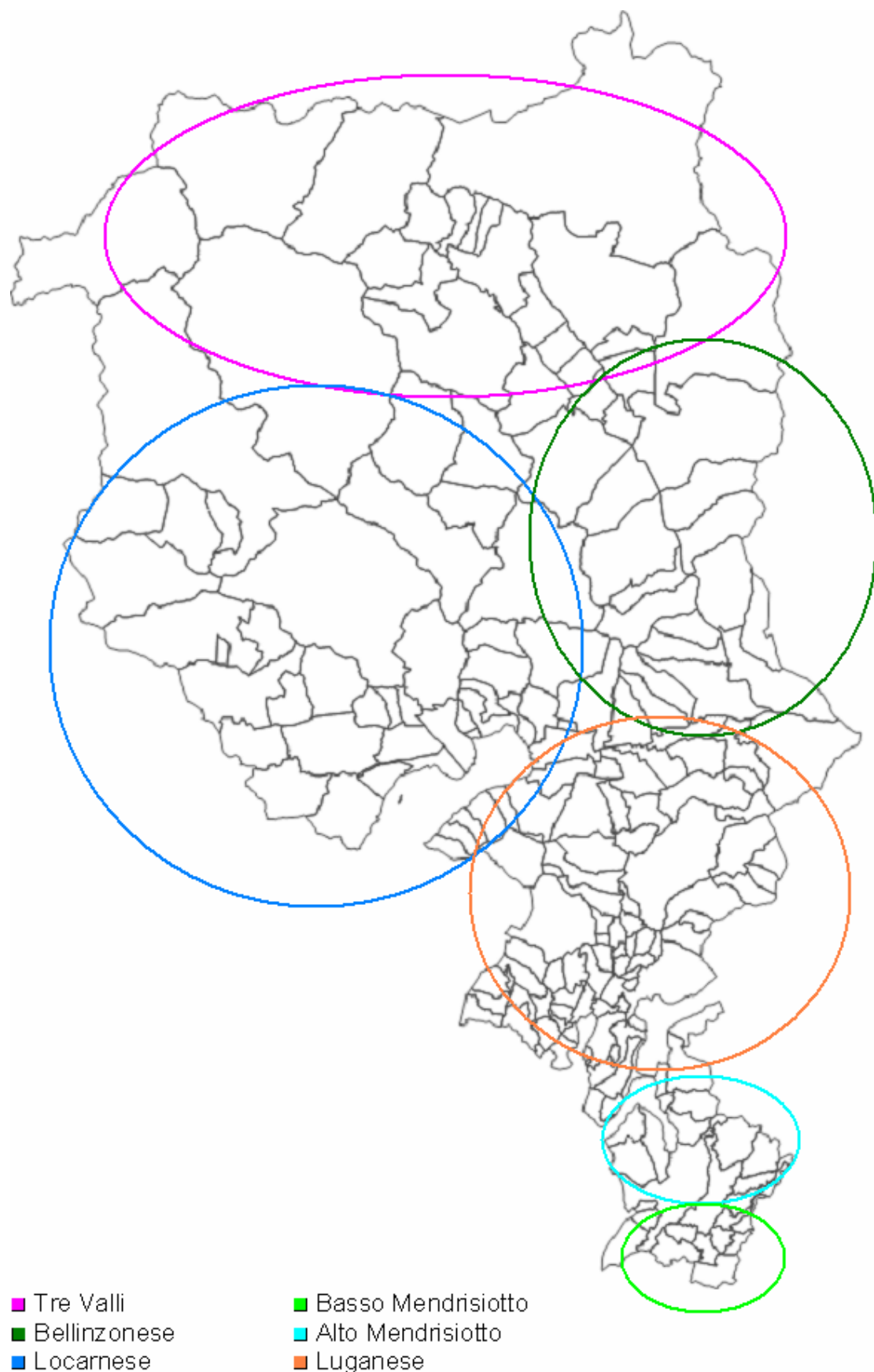
In conclusione, si tiene a ribadire che la creazione di un dispositivo di sicurezza regionale che tenga conto dei riferiti limiti numerici dei circondari, consentirebbe di:

- limitare gli interlocutori del cantone ad un numero ragionevole, sufficientemente ristretto per consentire il coordinamento agevolato del sistema;
- mettere in campo degli interlocutori regionali di importanza e dimensioni compatibili con la preservazione del ruolo guida del cantone.

A titolo esemplificativo si riproduce una rappresentazione grafica delle ipotesi di modelli regionali, comprendenti una suddivisione circondariale minima ed una massima del territorio cantonale:

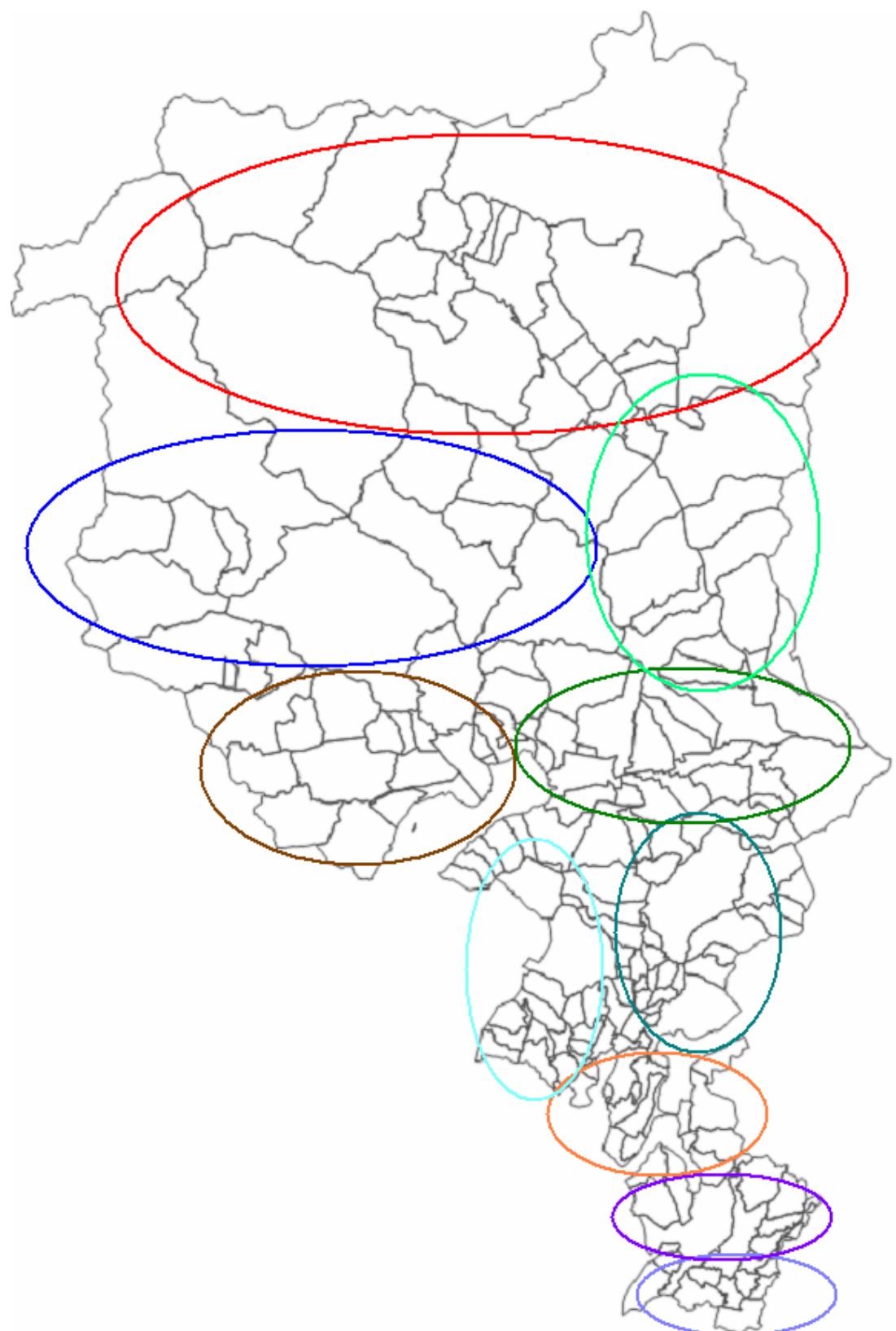
Modello comprendente 6 regioni (variante minima):

No.	Regione	facente capo a
1	Tre Valli	Biasca
2	Bellinzonese e Riviera	Bellinzona
3	Locarnese e Vallemaggia	Locarno
4	Luganese	Lugano
5	Alto Mendrisiotto	Mendrisio
6	Basso Mendrisiotto	Chiasso



Modello comprendente 10 regioni (variante massima):

No.	Regione	facente capo a
1	Basso Mendrisiotto	Chiasso
2	Alto Mendrisiotto	Mendrisio
3	Luganese sud	Lugano
4	Luganese nord	Massagno
5	Basso Malcantone-Veduggio	Bioggio, Agno, Manno
6	Bellinzonese nord	Bellinzona
7	Bellinzonese sud	Giubiasco
8	Tre Valli	Biasca
9	Locarnese sponda sinistra, Valle Maggia, Piano di Magadino, Verzasca e Gambarogno	Locarno
10	Locarnese sponda destra, Terre di Pedemonte, Valle Onsernone e Centovalli	Ascona



- Basso Mendrisiotto ■ Alto Mendrisiotto ■ Luganese sud ■ Luganese nord
- Basso Malcantone-Veduggio ■ Bellinzonese nord ■ Bellinzonese sud ■ Tre Valli
- Locarnese sponda sinistra ■ Locarnese sponda destra

Quesito 7: Coordinamento con la polizia cantonale

Il GL riconosce l'importanza per il Ticino dell'esistenza di un sistema cantonale di sicurezza, quale osservatorio necessario ed adeguato per fronteggiare le minacce che oltrepassano i confini del suolo cantonale e quale strumento indispensabile per elaborare strategie generali, protese al contrasto delle dinamiche criminogene scaturenti dalle minacce attuali, segnatamente l'espansione del traffico di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione e la tratta degli esseri umani, la criminalità economica e l'immigrazione illegale ed il lavoro nero.

Dal profilo della sicurezza generale il Ticino deve pertanto essere gestito come una regione unica, all'interno della quale la polizia cantonale e le polizie comunali agiscono nell'ambito di un comune dispositivo di sicurezza. La suddivisione regionale, la ripartizione dei compiti di sicurezza ed il rafforzamento del ruolo delle polizie comunali, sono i tratti distintivi del nuovo orientamento tracciato dal progetto di riforma della polizia, che devono essere integrati nel dispositivo generale di sicurezza cantonale diretto dalla polizia cantonale. La sussistenza di un apparato cantonale di sicurezza costituisce infatti prerogativa necessaria per garantire il raccordo dei vari attori che assicurano le attività di polizia, rendendone possibile il coordinamento.

Quest'ultimo si articola in tre livelli gerarchici:

1. livello strategico

composto dai rappresentanti politici del cantone e dei comuni aventi la polizia polo, del Ministero pubblico, unitamente al comandante della polizia cantonale ed a un rappresentante dei comandanti delle polizie polo. Un gremio strategico fissa gli obiettivi cantonali in materia di sicurezza, le priorità a livello strategico e operativo, le particolari necessità di coordinamento;

In questo ambito per esempio, contando sul coinvolgimento consensuale di tutti i principali attori, potranno essere efficacemente ideate campagne di sensibilizzazione o lanciate iniziative di spettro cantonale, su temi che toccano da vicino il cittadino, segnatamente la violenza giovanile, l'uso delle cinture di sicurezza, lo spegnimento del motore al semaforo a tutela dell'ambiente atmosferico, ecc.

2. livello tattico

il rapporto fra comando della polizia cantonale e comandanti delle polizie polo responsabili delle regioni, sulla base della strategia, analizza costantemente la situazione e decide puntuali azioni che presuppongono il coordinamento fra le polizie cantonali e delle regioni;

3. livello operativo

il coordinamento a livello operativo definisce le modalità puntuali di cooperazione sul terreno fra polizia cantonale e polizie polo comunali, responsabili delle regioni, rispettivamente, all'interno delle regioni, fra le polizie strutturate esistenti e la polizia polo.

Le attività di polizia giudiziaria, svolte nei limiti di quanto riconosciuto dall'elenco dei compiti di cui al quesito 2 della sezione 3.3.2 "Le risposte del GL ai quesiti" (pag. 26-29), saranno coordinate dai competenti servizi della polizia cantonale in collaborazione con il Ministero pubblico.

3.3.3 Altri aspetti importanti

Nel corso dei lavori, soprattutto quelli seminariali, le discussioni condotte hanno sollevato delle problematiche che, sebbene non comprese in quelle dei quesiti, rivestono un'importanza tutt'altro che trascurabile, meritevole di speciale menzione.

Trattasi delle seguenti tematiche:

a) Autonomia operativa della polizia comunale rispetto all'autorità politica

A differenza di quanto avviene sul piano cantonale, talvolta a livello locale accade che le informazioni in possesso della polizia comunale siano troppo frequentemente acquisite dal municipale responsabile che consulta gli appositi registri. Non di rado tale consultazione avviene senza il supporto di un giustificato motivo da parte dell'interessato, a repentaglio del segreto istruttorio e dello svolgimento efficace delle indagini. Con la nuova impostazione, che promuove forme accresciute di collaborazione comportanti un maggiore scambio di informazioni fra i diversi corpi di polizia, il rischio accennato è certamente aggravato. A tale prassi occorre pertanto porre rimedio, ritenuto che la segretezza degli interventi pianificati e delle informazioni acquisite, è prerogativa irrinunciabile per lo scambio di informazioni e per il buon esito delle operazioni di intervento. Ne discende la necessità di elaborare una norma legale istitutiva l'obbligo di astensione del municipale responsabile a consultare il registro delle informazioni raccolte (jour). Tale obbligo deve tradursi nel divieto generale al Municipio di accedere sistematicamente e senza motivi degni di protezione ai dati di polizia.

b) Uniformità delle condizioni professionali

La questione riveste una certa importanza ed invoca una soluzione atta ad infondere stabilità al funzionamento delle strutture di polizia, cantonale e comunale, ed a limitare le migrazioni di personale da un corpo all'altro, o fra i medesimi corpi di polizia comunale. Da uno

studio condotto nel 2007 sugli stipendi elargiti agli agenti appartenenti alle varie polizie comunali ticinesi, affiorano forti disuguaglianze sia dal profilo della durata di impiego settimanale, sia da quello retributivo. Orbene un assetto organizzativo che mira a intensificare il coordinamento dei corpi di polizia, non può non risentire di questo scompenso, destinato alla lunga a rallentare l'efficacia dell'azione del dispositivo generale di sicurezza. Pertanto in una prospettiva volta a migliorare il funzionamento generale del dispositivo di sicurezza, le condizioni lavorative dovranno tendere a guadagnare una maggiore omogeneità, avendo riguardo dei seguenti settori:

- stipendi: necessità di parificare le retribuzioni salariali per l'adempimento dei medesimi compiti (per es. alla stregua di quanto avviene per i maestri delle scuole elementari o per il personale delle case per anziani);
- gerarchia: esigenza di uniformare i gradi per funzioni di analoga responsabilità;
- carriera: similarità delle prospettive di carriera professionale.
- formazione: obbligatorietà di frequenza ai corsi di formazione ISP e di aggiornamento per coloro che ricoprono funzioni di responsabilità all'interno dei corpi di appartenenza, unitamente alla formazione continua per tutti gli agenti.

Infine la necessità di procedere ad un'omologazione delle condizioni lavorative s'impone anche per attenuare disparità professionali sempre meno sostenibili nell'ottica della riforma. Quest'ultima infatti, che mira ad una rafforzata collaborazione delle polizie anche sul piano operativo, presenterà situazioni frequenti in cui agenti, appartenenti a corpi distinti, saranno vieppiù chiamati ad intervenire congiuntamente, segnatamente per la medesima inchiesta o nella medesima pattuglia. In futuro questa situazione discriminatoria, che consente agli agenti di beneficiare di trattamenti differenziati malgrado l'assolvimento di mansioni e responsabilità analoghe, andrà riesaminata.

c) Adeguamento organizzativo della Polizia cantonale

Nell'ipotesi in cui dovesse essere attuata, l'implementazione del modello regionale comporterà inevitabili ripercussioni sull'attuale organizzazione del sistema di sicurezza cantonale. In tale evenienza, a quest'ultima dovranno essere apportati degli opportuni adeguamenti che riguarderanno soprattutto i seguenti aspetti:

- un attento riesame del ruolo dei posti misti;
- una riconsiderazione dei compiti e delle risorse attribuibili alla gendarmeria territoriale;
- un rafforzamento dei commissariati di polizia.

d) Obbligo di collaborazione per impieghi particolari

Attualmente l'organizzazione del servizio di sicurezza per il mantenimento dell'ordine pubblico risulta problematico. I disagi provengono soprattutto dalla difficoltà della polizia cantonale di poter fare capo a personale appartenente ad altri corpi per assicurare il regolare svolgimento di manifestazioni pubbliche di grande richiamo, quali concerti, meeting sportivi, partite di campionato, ecc. Difficoltà analoghe si registrano anche nelle occasioni in cui il cantone è chiamato a far fronte ai propri impegni per onorare gli ingaggi assunti nei confronti degli altri cantoni o della Confederazione nell'ambito dell'IKAPOL. A giudizio dei commissari, occorre porre rimedio a tale disagio offrendo alla polizia cantonale la facoltà di ottenere il rinforzo delle sue unità tramite la messa a disposizione di agenti da parte delle polizie strutturate. Trattasi di una necessità imperativa, che deve tradursi nel varo di una apposita norma, prescrivente l'obbligo delle polizie strutturate di prestare collaborazione per l'assolvimento della riferita incombenza.

3.4 Ricapitolazione finale

Le conclusioni a cui è pervenuta la commissione possono essere compendiate come segue:

1. Dispositivo cantonale

Il gruppo di lavoro condivide che Cantone e Comuni devono lavorare per realizzare in Ticino un **dispositivo di sicurezza coordinato**. In questo senso dal profilo della politica di sicurezza il Ticino deve diventare una regione unica, all'interno della quale, nei termini e modi indicati al punto successivo, vengono elaborati obiettivi comuni contro le minacce e perseguite, nella misura del necessario, strategie e azioni comuni fra i corpi di polizia.

2. Coordinamento

Per realizzare quanto indicato al punto 1, il gruppo di lavoro indica tre livelli di coordinamento necessari:

- **livello strategico:** composto dai rappresentanti politici del cantone e dei comuni polo, del Ministero pubblico, unitamente al comandante della polizia cantonale ed a un rappresentante dei comandanti delle polizie comunali con responsabilità regionale (polizie polo). Un gremio strategico

fissa gli obiettivi cantonali in materia di sicurezza, le priorità a livello strategico e operativo, le particolari necessità di coordinamento.

- **livello tattico:** il rapporto fra comando della polizia cantonale e comandanti delle polizie polo responsabili delle regioni, sulla base della strategia, analizza costantemente la situazione e decide puntuali azioni che presuppongono coordinamento fra le polizie cantonale e delle regioni.
- **livello operativo:** il coordinamento a livello operativo definisce le modalità puntuali di cooperazione sul terreno fra polizia cantonale e polizie polo, responsabili delle regioni, rispettivamente, all'interno delle regioni, fra le polizie comunali esistenti e la polizia polo.

3. Ruolo delle polizie comunali e condizione per il loro mantenimento

Il gruppo di lavoro condivide che il mantenimento delle polizie comunali in Ticino presuppone che siano realizzate una serie di importanti premesse:

- **una migliore definizione dei compiti di competenza comunale in materia di sicurezza**

La descrizione riportata a pag. 24-29 del presente rapporto indica i criteri ed i principali compiti di polizia di competenza comunale, rispettivamente la ripartizione dei compiti sul piano della polizia di prossimità fra polizia cantonale e polizie comunali.

Le attività di polizia giudiziaria svolte dalle polizie comunali saranno coordinate dai competenti servizi della polizia cantonale

- **una copertura completa del territorio da parte delle polizie comunali mediante la creazione di regioni**

Il Ticino viene suddiviso in regioni all'interno delle quali operano la polizia comunale del comune polo (polizia polo), oppure polizie comunali strutturate coordinate dalla polizia polo;

- **il riconoscimento di un ruolo guida alla polizia comunale del comune polo regionale**

La polizia polo è l'interlocutrice della polizia cantonale dal profilo del coordinamento, rispettivamente è responsabile di coordinare le attività di polizia comunale all'interno della regione di riferimento. I comandanti delle polizie polo partecipano al rapporto tattico in rappresentanza delle rispettive regioni.

- **l'eliminazione delle polizie comunali non strutturate e la subordinazione di quelle strutturate, dal profilo del coordinamento, alla polizia comunale del comune polo**

Ai fini della presente impostazione non possono essere considerate polizie comunali strutturate, polizie con un effettivo inferiore a 6 agenti

operativi a tempo pieno compreso il responsabile. In assenza di una polizia comunale strutturata, il comune è tenuto a sottoscrivere un accordo (convenzione o mandato di prestazioni) con il comune polo per lo svolgimento delle attività di competenza delle polizie comunali. Una speciale convenzione disciplina pure il rapporto fra la polizia polo e le polizie strutturate esistenti all'interno di una regione.

- **I comuni della medesima regione assicurano le attività di polizia di competenza comunale, rispettivamente quelle di prossimità delegate ai comuni, con una propria polizia strutturata, o mediante convenzione con il comune polo, rispettivamente con un comune che ha una propria polizia strutturata**

4. Conseguenze per la polizia cantonale

La polizia cantonale adatterà la sua organizzazione in funzione del modello qui presentato, per poter trovare il miglior coordinamento possibile con la polizia comunale responsabile della regione.

5. Ulteriori elementi di convergenza

- a. **Rete radio:** la realizzazione di un dispositivo cantonale di sicurezza presuppone l'allacciamento da parte di tutte le polizie alla rete radio nazionale di sicurezza acquisita dalla polizia cantonale;
- b. **Centrale cantonale di allarme e di condotta:** la realizzazione di una sola rete informatica e l'unificazione dei programmi quale premessa per un'adeguata circolazione delle informazioni fra le polizie;
- c. **Rapporti fra le polizie comunali e l'autorità politica:** le informazioni operative delle polizie comunali e di polizia giudiziaria non saranno accessibili alle autorità politiche locali (alla stessa stregua di quanto avviene a livello cantonale);
- d. **Condizioni di lavoro:** in futuro si dovranno uniformare le condizioni di lavoro, di stipendio, dei gradi, della formazione e delle prospettive professionali per tutti gli agenti di polizia (cfr. lett. b della sezione 3.3.3 "Altri aspetti importanti" pag. 45-46). In questo ambito la realizzazione della parificazione degli stipendi s'impone quale requisito particolarmente importante ed irrinunciabile.

- e. **Cooperazione obbligatoria per impieghi particolari:** andrà elaborata la base legale necessaria per imporre a tutte le polizie strutturate la messa a disposizione di agenti per servizi particolari decisi a livello cantonale (es. mantenimento d'ordine, ingaggi decisi con gli altri cantoni e con la Confederazione nell'ambito di IKAPOL), ecc.

4. **L'attuazione delle proposte del GL**

A completamento del presente esposto è parso opportuno fornire delle indicazioni per l'eventuale concretizzazione dei suoi propositi. Il carattere di queste si limita ad una descrizione generica, ritenuto che la loro precisazione presuppone un esame e degli approfondimenti trascendenti i compiti assegnati alla commissione, la cui precipua finalità risiede nel proporre una soluzione organizzativa generale delle forze di polizia, capace di sormontare gli odierni disagi (cfr. quesito 1 della sezione 3.3.2 "Le risposte del GL ai quesiti" pag. 21-24). Dovesse il Consiglio di Stato condividere l'orientamento prospettato dal GL, la precisazione delle indicazioni che seguono, avrà modo di essere adeguatamente elaborata ed espressa nell'ambito di un apposito messaggio all'attenzione del Gran Consiglio. Ciò sarà il caso laddove l'attuazione di tali suggerimenti richiama l'esigenza di emendare il vigente quadro normativo, segnatamente per:

- a) l'istituzione del divieto al Municipio di accedere sistematicamente alle informazioni raccolte dalla polizia comunale (riservatezza dei dati di polizia). Giova ricordare che l'attuale normativa cantonale, per quanto riguarda le informazioni ricevute dalla polizia cantonale, prescrive alle polizie comunali l'obbligo del segreto d'ufficio anche nei confronti delle autorità municipali (art. 27 cpv. 3 Lpol). Pertanto si tratterebbe di completare il vigente obbligo, con una norma che consenta l'estensione della sua portata anche alle informazioni direttamente acquisite dalle polizie comunali;
- b) sancire l'obbligo generale dei comuni di contribuire al finanziamento dei costi di sicurezza;
- c) introdurre il principio della suddivisione territoriale del cantone in regioni, dell'autonomia organizzativa all'interno di queste ultime e del ruolo di interlocutore unico delle polizie polo nei confronti della polizia cantonale;
- d) assicurare il coordinamento dell'attività del dispositivo di sicurezza cantonale tramite, la dotazione di un'unica centrale di allarme e di condotta, di una sola rete informatica e l'allacciamento da parte di tutte le polizie alla rete radio nazionale di sicurezza;
- e) istituire l'obbligo delle polizie comunali strutturate di collaborare con il corpo di polizia comunale principale della regione (polizia polo) e con la polizia cantonale per l'assolvimento delle attività di importanza regionale e per quelle legate ad impieghi particolari, segnatamente quelli afferenti il mantenimento dell'ordine o gli impegni di sicurezza contratti dal cantone;

Infine si ritiene che le questioni sollevate dall'uniformazione delle condizioni professionali e dall'adeguamento organizzativo che la polizia cantonale dovrà predisporre per conformarsi al modello regionale, dovranno essere demandate all'esame della Commissione per la collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali. Tale organo dispone infatti delle conoscenze necessarie per affrontare con adeguata competenza il carattere eminentemente tecnico che le riferite problematiche suscitano.

In questo ambito preme osservare la particolare importanza per il cantone di poter contare di almeno un presidio di gendarmeria territoriale in ciascuna regione.

5. **Prossimi passi**

Il presente rapporto viene trasmesso al Consiglio di Stato con l'invito a valutare l'ipotesi di avviare una procedura di consultazione, e con la richiesta di commissionare uno studio specifico più completo sugli aspetti finanziari per poter effettuare un confronto attendibile fra la situazione attuale, quella del modello suggerita dalla commissione, e l'ipotesi di una polizia unica.

Per il Gruppo di lavoro per la
riorganizzazione della polizia in Ticino
Il presidente

On. Luigi Pedrazzini

Allegati:

- 2 modelli di convenzione di prestazioni di sicurezza di prossimità (doc. A e B).

Ulteriore documentazione ottenibile dal segretario della commissione, Giacomo Gemnetti.