

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Raoul Ghisletta
Deputato al Gran Consiglio

Interrogazione 11 febbraio 2019 n. 24.19

Poliziotti cantonali nettamente svantaggiati rispetto ai poliziotti comunali: cosa intende fare il Consiglio di Stato?

Signor deputato,

in entrata non ci si può esimere dall'evidenziare alcune considerazioni essenziali per meglio comprendere il tema "Polizia ticinese", il quale si prefigge di identificare il miglior assetto di Polizia a beneficio della sicurezza dell'intero Cantone, contemplando e valutando tutti gli aspetti che ne concernono, tra cui anche le condizioni lavorative, salariali, e via dicendo. In effetti la tematica, oltre ad essere da anni di forte attualità nonché oggetto di accese discussioni politiche e operative, è regolarmente al centro di valutazioni di vari gremi, con differenti punti di vista, ma con l'obiettivo comune di garantire la miglior soluzione (da un profilo della sicurezza) per tutti i cittadini del Cantone Ticino.

Ciò premesso è innegabile che, nonostante le diverse misure già adottate, la soluzione ottimale non sia ancora stata raggiunta, e ciò forse più a causa di posizioni inconciliabili dettate da personalismi anziché da ragioni oggettive. Per questo motivo, in un'ottica costruttiva e alla ricerca di un vero risultato, lo scrivente Consiglio ha - per il tramite del Dipartimento delle istituzioni - (ri)avviato il gruppo di lavoro "Polizia ticinese", collegandolo al progetto "Ticino 2020" anch'esso del Dipartimento delle istituzioni, allo scopo di condividere e ottimizzare le visioni strategiche su due progetti che devono evolvere in maniera parallela anziché svilupparsi compartimenti stagni. Appare però evidente che, se davvero si vuole raggiungere un risultato proficuo per la popolazione tutta e non solo per singole realtà o singole persone, si dovrà essere pronti a mettere in atto dei cambiamenti, talvolta non facili, ma necessari.

Fatta questa prima premessa è essenziale precisare come le normative in vigore demandino compiti e competenze differenti alla Polizia cantonale per rapporto a quelli assegnati alle polizie comunali.

La legge sulla polizia (LPol, RL 561.100) assegna alla Polizia cantonale il compito di tutelare la sicurezza e di mantenere l'ordine legalmente costituito. La Polizia cantonale in particolare previene e, per quanto possibile, impedisce le infrazioni mediante l'informazione e il controllo, le accerta e le denuncia alle autorità competenti; indaga sui reati di propria iniziativa o su denuncia e svolge l'attività di polizia giudiziaria su mandato del Ministero pubblico e delle autorità giudiziarie, conformemente alle norme della procedura penale, assicura con mezzi proporzionati l'esecuzione delle decisioni amministrative e giudiziarie, emesse dalle autorità; protegge l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni pubblici e privati; coordina i primi interventi in caso di incidenti e di catastrofi e presta assistenza. Se ne deduce che la Polizia cantonale ha un ruolo di leadership nel contesto della sicurezza del Cantone Ticino, questo nel rispetto dell'autonomia comunale, la quale è garantita dagli art. 50 cpv. 1 della Costituzione (Cost., RS 101) e 16 cpv. 2 della Costituzione cantonale (Cost./TI, RL 101.000), nell'ambito specifico della polizia locale dall'art. 107 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC, RL 181.100), dove si tratta di un'autonomia residua secondo l'art. 2 LOC.

La LOC assegna ai Comuni compiti di polizia di prossimità, in particolare il mantenimento dell'ordine e della tranquillità, la repressione delle azioni manifestamente illegali e le misure dettate dallo stato di necessità; la tutela della pubblica salute e igiene; le misure intese a gestire i beni comunali, ad assicurare l'uso dei beni comuni, a disciplinarne l'uso accresciuto ed esclusivo; le misure intese a disciplinare il traffico sul territorio comunale riservate le norme della legge federale e cantonale come pure le funzioni di polizia che la legislazione cantonale e federale devolvono ai municipi, riservati la legge sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le Polizie comunali del 16 marzo 2011 (LCPol, RL 563.100) e il relativo regolamento di applicazione (RLCP01, RL 563.200).

Già un decennio fa, la coesistenza di differenti corpi di polizia, con compiti e competenze diversi, ma istruiti in maniera eguale (dal 2003, secondo le direttive federali dell'ISP) aveva portato la politica a svolgere un importante approfondimento, concretizzatosi nel "Rapporto del Gruppo di lavoro per la riorganizzazione della polizia in Ticino" del 25 gennaio 2010 e nel quale vennero discussi vari modelli strutturali di polizia. La scelta del sistema attuale, definito dalla LCPol, è il risultato di una lunga discussione e della scelta politica di mantenere due tipi di corpo con competenze diverse e chiaramente definite. Questa scelta, come meglio indicato nel messaggio n. 6423 del 30 novembre 2010 concernente la LCPol, voleva ovviare a una situazione nella quale non sussisteva una copertura di tutti i servizi di polizia comunale nell'arco delle 24 ore sull'intero territorio cantonale e in cui la suddivisione delle competenze tra polizie comunali e Polizia cantonale non sempre era chiara, sia per i vari corpi di polizia che per il cittadino. Per questo motivo, nell'ambito del gruppo di lavoro, si sono definiti i compiti della Polizia cantonale e delle polizie comunali per poter identificare le risorse necessarie (cfr. gli allegati al RLCPol). Infatti, la LCPol intendeva migliorare il coordinamento degli interventi fra i vari corpi di polizia, in modo da conferire al funzionamento generale del dispositivo di sicurezza maggiore efficacia operativa e copertura di intervento ottimale sull'intero territorio cantonale. I termini di collaborazione tra la Polizia cantonale e le polizie comunali oggi sono dunque retti secondo il principio per il quale in generale la tutela della sicurezza e del mantenimento dell'ordine legalmente costituito, in particolare la conoscenza di fenomeni criminali e di competenze di gestione e coordinamento sovraregionali, sono di competenza della Polizia cantonale; le polizie comunali sono competenti unicamente laddove la legge lo prevede espressamente e soltanto in quelle attività cosiddette di prossimità, dove è necessaria la conoscenza locale. Per stabilire l'attribuzione dei compiti ai due livelli è stato valutato l'impatto di tutti i compiti di polizia.

Nel messaggio sopra citato è pure stata riconosciuta la necessità di un'uniformazione progressiva delle condizioni di lavoro e dei gradi ed è quindi stato istituito un gruppo di lavoro per promuovere l'unificazione di gradi e stipendi tra gli agenti della Polizia cantonale e quelli delle polizie comunali. Quale risultato di questo gruppo di lavoro, in applicazione dell'art. 9 lett. d) LCPol, il qui scrivente Consiglio ha emanato il regolamento concernente l'uniformazione dei gradi e delle condizioni di stipendio dei corpi di polizia cantonale e comunali (RUGraS, RL 563.210), entrato in vigore 6 giugno 2017. Si tratta di condizioni comuni minime per assicurare il funzionamento del dispositivo cantonale di sicurezza. Tali condizioni concernono degli elementi basilari che devono essere resi omogenei per tutti i partecipanti al mantenimento della sicurezza, ossia le polizie comunali e la Polizia cantonale e che riguardano aspetti relativi alla dotazione tecnica come pure aspetti legati alle condizioni professionali, segnatamente ai requisiti di stipendio, di gradi, della formazione e delle prospettive di carriera:

- stipendi: necessità di parificare le retribuzioni salariali per l'adempimento dei medesimi compiti;
- gerarchia: esigenza di uniformare i gradi per funzioni di analoga responsabilità;
- carriera: similarità delle prospettive di carriera professionale;
- formazione obbligatoria.

Cosa si intenda per condizioni di stipendio lo si può desumere dalle norme cantonali in materia, in particolare dalla legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD, RL 173.100) e dalla legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStipt RL 173.300), ovvero stipendio, supplementi e indennità (art. 40 LORD).

Infatti, come noto, gli agenti della Polizia cantonale rientrano a tutti gli effetti negli organigrammi dell'Amministrazione e sottostanno alle stesse disposizioni legali applicate a tutti i dipendenti. In tal senso, il Consiglio di Stato ritiene che il Cantone, in quanto datore di lavoro, non possa prevedere normative diverse tra i suoi collaboratori per quanto concerne per esempio l'onere settimanale di lavoro.

Mediante il RUGraS, sono stati prescritti parametri e condizioni armonizzanti in materia di gradi e stipendi per tutti i corpi, definendo gradi, funzioni e stipendi, uniformando indennità e compensazione del lavoro straordinario con le condizioni cantonali e stabilendo la formazione per ogni funzione.

Dal messaggio si evince chiaramente che l'intenzione della LCPol è quella di attenuare le disparità professionali parificando, tra le altre cose, le condizioni di stipendio, seppur ciò permanga estremamente difficile nel concreto a fronte dell'evidente differenza dei compiti delle competenze e delle responsabilità. In quest'ambito, ancora nel corso della 17' Conferenza consultiva sulla sicurezza del 12 novembre 2018, è stata comunicata la volontà di rivalutare i compiti da assegnare alle polizie comunali. Questa rivalutazione non potrà, in ogni caso, portare a una parificazione dei compiti sia per i differenti mandati dati alla Polizia cantonale e alle polizie comunali, sia poiché le dimensioni stesse della maggior parte dei corpi di polizia comunale non permetterebbe loro di svolgere tutti i compiti di polizia, garantendo la presenza sull'arco delle 24 ore, senza contare le ulteriori difficoltà date dalle limitate competenze territoriali.

È pure innegabile che siano rimaste delle disparità a livello di retribuzione, date dal fatto che all'interno delle classi di stipendio, fra l'importo minimo e quello massimo, sussiste un grande margine. Per contrastare queste (ulteriori) disuguaglianze, essendo evidente che la definizione di gradi, funzioni e stipendi all'art. 3 cpv. 1 RUGraS comprende pure il salario d'entrata e il metodo di calcolo degli scatti salariali ai sensi della LORD e della LStip, esplicitamente richiamate nel RUGraS, così come pure il Regolamento concernente le funzioni e classificazioni dello Stato (RL 173.310) e il Regolamento concernente le indennità ai dipendenti dello Stato (RL 173.450), si sono rese applicabili le norme cantonali, in particolare il Regolamento concernente i gradi e le promozioni presso la Polizia cantonale (RL 173.130), anche per le Polizie comunali (BU 42/2018 del 21 settembre 2018), quale ulteriore passo nell'intento di armonizzare le condizioni di lavoro degli agenti.

Inoltre, seppur sia vero che dal 6 giugno 2017, in virtù della forza derogatoria del diritto superiore, i Comuni sono tenuti ad applicare quanto sancito dal RUGraS, per tutti gli altri aspetti concernenti il rapporto d'impiego degli agenti di polizia comunale, quali la durata della settimana lavorativa e i diritti di vacanza, nel rispetto dell'autonomia comunale e in assenza di una ulteriore limitazione di quest'ultima, ai Comuni rimane un margine di manovra per quanto riguarda le condizioni d'impiego. Va da sé che più le condizioni lavorative degli agenti appartenenti ai Corpi di polizia sono effettivamente comparabili e più vi è un'effettiva armonizzazione salariale. Non appare eresia affermare che ciò può, però, essere raggiunto solo attraverso una fattiva e reale volontà da parte di tutti gli attori nell'applicare le medesime condizioni, pena un'improvvisa concorrenza fra i singoli datori di lavoro e una conseguente continua "fuga" da un corpo all'altro, casistica quest'ultima che, per quanto riguarda la Polizia cantonale è sensibilmente aumentata e corrobora l'esistenza delle differenze salariali nonostante tutto quanto fatto, come indicato dall'interrogante.

Tutto quanto precede rende l'idea della complessità del quadro attuale e delle varie misure messe in atto negli scorsi anni con l'obiettivo, in primis, di ottimizzare la sicurezza del Cantone, ma pure di raggiungere una miglior coerenza fra le retribuzioni nei diversi corpi, tenendo in debita considerazione le differenti responsabilità. Gli scriventi sono dell'avviso che, seppur molto sia già stato fatto, ancora non sia stata raggiunta la soluzione ottimale, prova ne sia il fatto che continua ad esservi un turnover di agenti, in particolare dalla Polizia cantonale alle polizie comunali, come già indicato sopra a fronte delle migliori condizioni salariali percepite nei comuni.

Dopo queste imprescindibili spiegazioni, rispondiamo come segue alle sue puntuali domande.

1. migliorare le condizioni di lavoro degli agenti della Polizia cantonale

Non può essere dimenticato che è recentemente entrata in vigore la nuova legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip; RL 173.300), la quale ha, generalmente, portato a un miglioramento delle condizioni salariali dei collaboratori dell'Amministrazione cantonale. Anche gli agenti della Polizia cantonale hanno potuto beneficiare di tale cambiamento e dei relativi miglioramenti e non appare dunque attuabile, nel prossimo futuro, un'ulteriore rivalutazione delle classificazioni. Ciò detto, a fronte del fatto che, di regola, i regolamenti organici comunali (ROD) prevedono le 40 ore settimanali per i propri dipendenti, ivi inclusi gli agenti della polizia comunale, questi ultimi lavorano settimanalmente due ore in meno rispetto agli agenti della Polizia cantonale.

Il Consiglio di Stato, in occasione dell'incontro avuto il 30 gennaio u.s. con i rappresentanti sindacali, ha dichiarato la disponibilità a tematizzare la richiesta di una riduzione dell'orario lavorativo a 40 ore settimanali, oltre ad altre tematiche come i diritti alle vacanze; questa valutazione prenderà avvio prossimamente e dovrà evidentemente considerare la politica del personale nel suo insieme, tra cui anche il tema del risanamento della cassa pensione. In qualità di unico datore di lavoro, il Cantone non potrà in ogni caso prevedere un trattamento diverso degli agenti di polizia rispetto al resto dei dipendenti dello Stato.

Si ritiene quindi di aver iniziato, con la nuova LStip, il giusto cammino di (ri)valorizzazione dei collaboratori cantonali (agenti inclusi); eventuali ulteriori miglioramenti delle condizioni di lavoro potranno essere discussi e valutati nel quadro degli approfondimenti che saranno avviati con le parti sociali, dapprima a livello tecnico e in seguito a livello politico.

2. correggere la situazione a livello di responsabilità assunte, che dovrebbero essere finalmente parificate

Una parificazione dei compiti, delle competenze e delle responsabilità, a fronte delle decisioni sopra indicate, non è al momento possibile, né sarebbe coerente con gli importanti sviluppi messi in atto negli scorsi anni, sia attraverso l'introduzione della LCPol che del RUGraS, poiché si tratta di situazioni non paragonabili. L'unica e logica possibilità per parificare pienamente i compiti, le competenze e le responsabilità sarebbe quella di mettere in atto la variante "Polizia unica", soluzione che al momento non appare politicamente sostenibile anche perché non sufficientemente sostenuta e condivisa.

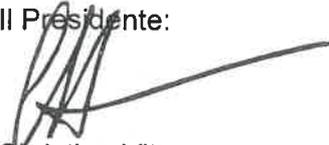
Per contro, nel caso in cui venissero parificate le responsabilità mantenendo la presenza di vari corpi, ci si troverebbe confrontati con l'esistenza di diversi enti con compiti paralleli, sovrapposti territorialmente, con gli evidenti conseguenti doppioni e situazioni equivoche per quanto concerne compiti, competenza e responsabilità; il tutto sia a scapito della chiarezza ed efficienza perseguite con le varie riforme della "Polizia ticinese" che delle finanze dei cittadini in quanto genererebbe inutili costi supplementari.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta a complessivamente a 15 ore.

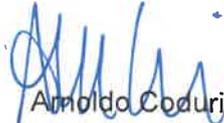
Voglia gradire, signor deputato, l'espressione della nostra massima stima.

IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


Christian Vitta

Il Cancelliere:


Arnaldo Coduri

Copia:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch)
- Servizio giuridico della Polizia cantonale (servizio.giuridico@polca.ti.ch)