

Messaggio 3198

Concernente la nuova Legge sulla polizia

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

vi trasmettiamo il progetto di una legge destinata a sostituire quella in vigore sulla polizia cantonale, e nel contempo a fungere da controprogetto all' iniziativa parlamentare del 31 gennaio 1977 presentata dal gruppo PST per la revisione della medesima legge.

Cenni introduttivi

La parola "polizia" ha subito nel tempo importanti mutazioni di significato; basti rammentare che la radice etimologica è la stessa di "politica": quanto attiene alla cosa pubblica.

Nell' evo moderno polizia significava ciò che oggi definiamo "pubblica amministrazione", cioè tutte le attività di governo distinte dal dibattito parlamentare e dall' operato dei tribunali. Potere esecutivo dunque, nel più ampio significato, dal controllo alla coercizione, ma anche attività normativa regolatrice dei costumi e dei commerci: leggi ed ordinanze di polizia, contrapposte alle codificazioni civili e criminali, comprendevano tutti quei precetti che non derivavano direttamente dal diritto naturale o dalla tradizione giuridica romana, ma erano imposti dai bisogni contingenti della convivenza o in genere della ragione di stato. Polizia come sinonimo di buona amministrazione: si citano, per un esempio noto della storiografia ticinese, i rimproveri di K. V. von Bonstetten "che la polizia faccia buona guardia, si vigili con energia e diligenza sopra i costumi, senza che questo o quel maniate di paese possa esercitare troppo arbitrariamente la propria potenza".

Fino all' avvento della Repubblica, organi e agenti di polizia nelle terre ticinesi, più di qualche raro sgherro del balivo, erano i saltari, i campari, i consoli medesimi e tutti i magistrati o funzionari incaricati della vigilanza sui comuni interessi secondo gli ordinamenti locali. Così nella legge organica comunale il Municipio venne confermato "organo di polizia locale": con facoltà cioè di regolare e controllare, nei limiti della legislazione federale e cantonale, tutti gli aspetti della vita locale.

Il neonato Cantone affiancò ai suoi primi funzionari i "fucilieri della compagnia assoldata permanente". Detti in seguito gendarmi, dal modello della gendarmeria francese cui si ispiravano, e distribuiti nel territorio, cumularono la funzione di braccio armato con quella di funzionario per il disbrigo decentrato delle pratiche non delegabili ai Municipi, spesso attribuiti per questo ai Commissari di governo distrettuali.

Ancora ai nostri giorni gli sportelli dei posti di gendarmeria sono ambiti, nelle regioni periferiche del Cantone, come una possibilità di disbrigo di pratiche amministrative in loco, in una visione certo non più attuale dei compiti della polizia.

A quali usi potesse essere destinata la forza pubblica, curiosamente lo rammenta una legge del 23 maggio 1878 sulla procedura per la esazione dei crediti dello Stato: "scorso il termine di 5 giorni, come al precedente articolo, senza che l' escusso abbia soddisfatto quanto è stabilito nel decreto del Consiglio di Stato, il commissario manderà uno o più gendarmi a stanziare nel domicilio dell' escusso a carico e spese dell' escusso medesimo".

A partire dal 1905 fu denominata di "pubblica sicurezza" una piccola sezione di gendarmi che, senza uniforme, svolgevano controlli e sorveglianze nei pochi luoghi del Ticino di allora ove fosse possibile agire in incognito: stazioni ferroviarie e centri turistici.

Nel 1903 era stato istituito il "Delegato svizzero di polizia alla stazione internazionale di Chiasso" funzionario direttamente subordinato al Dipartimento di polizia avente i compiti di regolare con il corrispondente Delegato italiano di pubblica sicurezza" la consegna delle persone estradate o rimpatriate e di vigilare sulle società di emigrazione. IL delegato di

Lugano fu pure istituito nel 1905 come funzionario aggiunto all' ufficio del commissario di governo in quella Città.

Aboliti nel 1922 i commissari di governo, le relative incombenze (rilascio di passaporti e permessi diversi direzione delle carceri distrettuali, polizia degli stranieri incassi di tasse multe e diritti diversi) passarono alla gendarmeria, per essere ritrasferite negli ultimi tre decenni a nuovi uffici costituiti nel Dipartimento (degli stranieri, della circolazione e di polizia amministrativa).

Cominciò nel contempo una lentissima evoluzione riconosciuta nel suo sviluppo finale con la legge del 1963: gli agenti di pubblica sicurezza si diffusero, in certi anni perfino nei posti secondari, sostituendo i giudici di pace come collaboratori dei procuratori pubblici nell' assunzione delle informazioni preliminari di polizia giudiziaria; i delegati, istituiti a Locarno e Bellinzona soltanto nel 1955, da funzionari del Dipartimento divennero ufficiali subordinati al comandante, sostituendolo vieppiù nella vigilanza sui gendarmi insediati nella loro stessa residenza di servizio e finendo col dirigere di fatto la pubblica sicurezza accentratasi nei posti principali; il Corpo medesimo mutò il nome, sul modello dei cantoni romandi, comprendendo nella polizia i due servizi paralleli della gendarmeria (forze di sicurezza in uniforme) e della pubblica sicurezza (agenti investigativi senza uniforme). Non vi è dubbio che, per la loro presenza locale in un Ticino con le vie di comunicazione di allora, i delegati di polizia di Chiasso e di Lugano avevano sostituito extra legem la figura dei commissari di governo, come interlocutori fra le autorità locali ed il governo cantonale per tutti i problemi di ordine e sicurezza. Ultimi ad essere creati, con la legge del 1963, i settori attribuirono ai quattro delegati una giurisdizione territoriale comprendente i posti secondari di gendarmeria, mentre si sviluppavano i primi servizi speciali detti impropriamente "del comando": polizia stradale, SIR. Questo quadro organizzativo è rimasto sostanzialmente immutato negli ultimi 25 anni.

Situazione giuridica

La scienza contemporanea del diritto amministrativo definisce "di polizia" l' attività amministrativa che limita le libertà individuali nella misura necessaria a tutelare le libertà altrui o superiori interessi pubblici. Essa si distingue dalle attività di tipo promozionale dell' ente pubblico, educative e sociali. Le leggi edilizie e pianificatorie, quelle igienico-sanitarie, quelle sui commerci, ecc., sono in senso tecnico tutte leggi di polizia. Per polizia va inteso quindi oggi l' insieme dei mezzi giuridici (diritto di polizia) e materiali (forza pubblica) aventi per scopo il mantenimento dell' ordine pubblico, cioè la protezione dello Stato e delle sue istituzioni, della vita, della libertà, della salute, della tranquillità, della buona fede, della sicurezza e del patrimonio pubblici o dei singoli individui (STF 91 I 457). Qualsiasi misura di polizia, cioè ogni limitazione della libertà individuale, deve fondarsi su di un prevalente diritto privato o un proporzionato interesse pubblico legalmente riconosciuti. Alla condizione della base legale si può fare a meno nei casi di turbamento serio, diretto e imminente secondo la clausola generale di polizia (STF 108 I 21). A ciò corrisponde l' insegnamento fondamentale impartito all' agente di polizia, che in presenza di azioni illecite imminenti gravi o irreparabili deve impedirle, mentre di regola negli altri casi deve limitarsi ad accertarle e a fare rapporto all' autorità competente per le misure da prendere.

Uno dei tratti distintivi di uno stato di diritto è quello di avere una polizia non soltanto incaricata di far rispettare la legge e l' ordine, ma essa stessa sottomessa all' ordine legale democraticamente istituito.

L' estensione del controllo giudiziario sulle decisioni amministrative ha formalizzato procedimenti un tempo liquidati in modo più spiccio dalle "forze dell' ordine; l' esigenza in particolare di motivare dovutamente le decisioni e l' istituzione di procedure di ricorso ha fatto trasferire a uffici specializzati competenze di polizia: si spiega così come il numero dei funzionari abbia superato nel tempo quello dei gendarmi, e come questi ultimi da tutori della legge nel senso più lato si siano trasformati in controllori e denunciatori per conto di altri uffici. In tempi non lontani i gendarmi percorrevano le strade (a piedi o in bicicletta) riscontrando le contravvenzioni di pertinenza di tutti i Dipartimenti, compreso il sistematico spoglio dei libri contabili dei negozianti alla ricerca di evasioni delle leggi fiscali.

Oggi, per conoscere il contenuto di un documento sequestrato, occorre più sovente attendere le decisioni dei tribunali.

In questa sempre più complessa realtà del controllo sul rispetto delle leggi, fatta complessa a tutela del cittadino contro l'arbitrio delle autorità, non bisogna però credere che gli agenti di polizia siano scaduti al rango di ignari esecutori nell'ambito di procedure condotte e decise da funzionari specialisti. Le esigenze di qualità nel lavoro della polizia si sono sviluppate e hanno raggiunto un elevato grado di professionalità nell'ambito ad esempio del procedimento penale, dove gli agenti si sono di fatto sostituiti ai giudici di pace come assuntori delle informazioni preliminari, come specialisti dell'interrogatorio e delle tecniche di accertamento e ricostruzione. Anche l'impiego della forza richiede tecniche sempre più differenziate: si pensi all'uso dei molti strumenti sostitutivi delle armi da fuoco. L'aumentata mobilità internazionale delle persone ha pure fatto nascere problemi ed esigenze nuove, come le migliaia di telescritti trattati ogni anno dalla polizia cantonale per i canali Interpol.

Essendo le norme "di polizia" in senso tecnico-giuridico ripartite per argomenti nella legislazione speciale, nei cantoni svizzeri una "legge sulla polizia", dove esiste, è rimasta a definire poco più dell'organizzazione dei Corpi di polizia. Simili disposizioni organizzative, come per qualsiasi altro settore della pubblica amministrazione, sono per regola ampiamente delegate all'autorità esecutiva, tant'è che alcuni cantoni neppure posseggono una legge ma soltanto regolamenti sulla polizia (BL: BS; GL; URI). Finora in Svizzera non si è riusciti ad esprimere in modo sistematico e completo la complessa e fin qui dalle scienze giuridiche piuttosto trascurata materia degli interventi di polizia, in fase esecutiva o in situazioni d'urgenza. Il tentativo più completo è sinora quello del progetto zurighese di 118 articoli caduto però in votazione popolare nel 1984. Si tratta in fondo di una materia che sta al diritto penale ed amministrativo come i primi soccorsi stanno alla medicina. E' normale che lo Stato faccia le sue leggi ed impieghi i suoi giuristi in primo luogo per istruire e decidere le pratiche ordinarie, mentre dai funzionari "al fronte" richiede soprattutto correttezza istintiva e buon senso pratico, senza paralizzarli in normative complesse che andrebbero a favorire il sopruso privato e la formalizzazione burocratica di ogni intervento. Come già avviene con i medici che prestano il primo soccorso sulle ambulanze e gli elicotteri, è però sensibile la tendenza ad una sempre maggiore specializzazione negli interventi di polizia; nella Repubblica Federale Tedesca la formazione professionale degli agenti si avvicina a corrispondere ad un intero ciclo di livello universitario; in Ticino riscontriamo la migliore possibilità di scelta degli ultimi arruolamenti, con candidati in numero crescente provenienti da studi medio-superiori e perfino superiori, e l'elevata qualità in un confronto intercantonale della scuola per aspiranti-gendarmi della durata di un ann.

Motivi della revisione

La legge in vigore fu approvata il 22 gennaio 1963 sul fondamento di lavori preparatori che risalivano alla prima metà degli anni '50, e sostituiva il precedente testo del 1893 riassumendo come detto gli sviluppi maturati nella prima metà di questo secolo.

Quanto e come sia cambiato in questi anni il Ticino è cosa nota. Di pari passo sono cambiati i problemi che la polizia ha dovuto affrontare; molto meno gli strumenti a sua disposizione, continuamente adeguati però nel limite del possibile.

E' indicativo un confronto attraverso l'effettivo del personale:

- Al 1. gennaio 1961, mentre era nella decisiva fase di preparazione la legge in vigore, la Polizia cantonale raggiunse le 309 unità, di cui 59 agenti PS, senza altro personale addetto.
- Al 1. novembre 1986 l'effettivo totale del Corpo è di 426, di cui 74 agenti PS, oltre a 37 funzionari per compiti tecnici e amministrativi e a 25 aspiranti-gendarmi in formazione.

Questo corrisponde in 25 anni ad un potenziamento relativamente modesto, accompagnato da sostanziali modifiche della prontezza e degli oneri di presenza sul lavoro:

- 1961: gendarmi dispersi in 26 posti aperti temporaneamente, allarmabili a domicilio, e in 4 caserme con il personale celibe obbligatoriamente accasermato, più qualche ridotto servizio speciale presso il Comando

- 1985: 9 centrali, di cui 3 autostradali, cui fa capo in permanenza personale in servizio a turni, più 6 posti secondari e 3 sportelli aperti temporaneamente, più una molteplicità di specialisti e servizi speciali.

Tenuto conto dei nuovi oneri (autostrada, polizia lacuale, aeroporto, stupefacenti, diversi gruppi speciali, servizi tecnici) e di altri fattori (raddoppio dei giorni di congedo mensile e di vacanza e diritto acquisito al recupero delle ore straordinarie), il personale disponibile per il servizio normale" è molto più mobile (autoveicoli, radio), ma praticamente diminuito di numero durante 25 anni, nei quali sono aumentati:

	1961	1985
- la popolazione residente	195'000	275'000
- il numero delle case abitate	36'000	132'000
- i fuochi familiari	62'000	103'000
- le automobili. in circolazione	21'000	132'000
- le contravvenzioni per infrazioni della circolazione stradale	800	42'000
- i telescritti in uscita dal Comando (segnalazioni)	3'300	40'000
- i crimini violenti (omicidi + rapine)	0	56
- i furti denunciati	1'750	13'000
- gli arresti	1'340	2'620
- i Magistrati (PP + GI)	6	12
- le condanne per violazioni della legge sugli stupefacenti	2	800
- le accuse promosse (decreti e atti d' accusa)	600	2'880

Un adeguamento dei metodi di lavoro è giustificato con tutta evidenza da questi soli raffronti numerici. Le strutture esistenti, in particolare le 9 permanenze talvolta a pochi minuti di percorso una dall' altra (Bellinzona-Camorino; Chiasso-Mendrisio) non saranno mai tutte completamente funzionali con il personale che si potrà ragionevolmente impiegare nel complesso. Per questo occorre ristrutturare, concentrando le forze sui compiti più produttivi .

A differenza di quanto avvenne nel 1963, per le condizioni sempre più rapidamente in evoluzione, una nuova legge non può limitarsi a fissare gli sviluppi maturati nel frattempo ai margini di quella in vigore, ma deve definire il quadro entro il quale gli sviluppi in corso e futuri potranno maturare.

Come nella scuola e negli altri grandi settori dell' amministrazione, vi è un rapporto sempre più dialettico tra le tappe della produzione legislativa e gli adeguamenti alla realtà per forza di cose. Una legge è strettamente vincolante nella misura in cui limita i diritti dei cittadini o gli impegni finanziari dello Stato, ma può essere soltanto indicativa nel definire in particolare attività amministrative, a maggior ragione quelle che esistono da sempre, prima ancora che le scienze giuridiche e di riflesso le leggi le rivestissero di costruzioni concettuali.

Le linee conduttrici del progetto di legge che vi sottoponiamo si possono così riassumere:

- creare o riformulare in termini più adeguati ma senza pretesa di perfezionismo le basi legali per alcune attività di polizia che incidono sulla libertà personale;
- definire in modo più generale e flessibile l' organizzazione della polizia cantonale, astenendosi dalla materia più propriamente di pianta organica;
- assimilare l' agente di polizia agli altri funzionari, limitando al necessario le particolarità del suo statuto;
- delineare il coordinamento con e fra le polizie comunali.

Questi quattro indirizzi corrispondono ai quattro titoli del progetto. Un quinto titolo avrebbe potuto essere quello sulla protezione dei dati, per quanto concerne specificamente gli incarti di polizia. La complessità della materia e la necessità di prima sperimentare le direttive

interne già in vigore ci hanno imposto però di attendere una più avanzata elaborazione delle norme internazionali, federali e cantonali su di essa in genere.

L' iniziativa elaborata 31 gennaio 1977 del gruppo PST

Scopo principale dell' iniziativa era l' adeguamento dello statuto giuridico dell' agente tramite la modifica di alcuni articoli della legge del 1963. Parte di queste proposte viene accolta nel nostro progetto, con la pronunciata assimilazione allo statuto degli altri funzionari. Di altre, come per le commissioni consultive interne del personale, si parla nel progetto di nuova legge sull' ordinamento dei funzionari e dei docenti, applicabile anche al corpo di polizia.

Altre proposte dell' iniziativa invece, miranti a riprendere letteralmente nel testo di legge norme del regolamento in vigore, non trovano il nostro consenso. Ad esempio l' elencazione esaustiva nella legge delle condizioni d' ammissione nel Corpo, che non trova corrispondente per alcuna funzione della pubblica amministrazione ed impedirebbe all' Esecutivo di tener conto con modifiche di regolamento e nei bandi di concorso, delle mutevoli condizioni del mercato del lavoro e delle esperienze fatte in altri cantoni, soprattutto per quanto concerne le attitudini psicofisiche. Per quanto concerne infine altre proposte dell' iniziativa che non hanno trovato pieno accoglimento, rinviando al commento ai corrispondenti articoli da noi proposti.

Va riconosciuta all' iniziativa il pregio di aver tenuto aperta l' attenzione su alcuni problemi reali, che hanno potuto e potranno trovare soluzione soltanto in un più ampio riassetto legislativo e regolamentare, insieme con il necessario ricambio di persone ed abitudini.

Commento agli articoli

Articolo 1

"I concetti di impostazione di principio e giuridica e l' essenza della funzione della polizia non possono mutare con il passare degli anni": così si esprimeva il messaggio del Consiglio di Stato a sostegno della legge del 1963. D' altra parte ogni nuovo fenomeno sociale è accompagnato da nuovi bisogni di sicurezza, per la comunità e per il privato, che la polizia deve soddisfare, nel limite dei mezzi di cui dispone, sovente senza dover attendere precise disposizioni di legge, nella misura in cui la sicurezza può essere prodotta anche senza nuove limitazioni della libertà individuale. Per queste ultime è ovvio invece, come in ogni attività statale, che la polizia è rigorosamente tenuta ad agire nei limiti legali, e si è omesso di ripeterlo ad ogni passo della legge.

La clausola generale che definisce i compiti della polizia va accompagnata da un elenco necessariamente indicativo. La legislazione cantonale è del resto colma di riferimenti ad obblighi di segnalazione, controllo, intervento o assistenza da parte della polizia.

L' elencazione va letta in ordine logico e non di importanza: la cifra 2 definisce un' eccezione rispetto ad un principio espresso nella cifra 1; la cifra 3 rappresenta un corollario alla cifra 2; la cifra 5 un caso particolare della cifra 4.

1. La polizia assicura l' esecuzione di decisioni delle autorità amministrative (confische, demolizioni, evacuazioni, ecc.) del Magistrato penale (arresti, comparizioni, perquisizioni, ecc.) o del Giudice civile (sfratti, intimazioni, consegna di oggetti, ecc.). Senza la "forza pubblica" qualsiasi decisione delle autorità sarebbe rimessa, in ultima analisi, al consenso delle persone che vi si oppongono. Lo Stato esercita, tramite la polizia, il monopolio della coercizione, anche nei conflitti tra privati, che si trasformano nella fase esecutiva in conflitti tra l' autorità incaricata di far eseguire la decisione e la parte soccombente. Nel processo civile è il giudice medesimo a dirigere l' esecuzione con i decreti. La magistratura penale per l' esecuzione di arresti o perquisizioni ricorre direttamente alla polizia; per l' esecuzione delle pene invece ricorre tramite il governo ad altri servizi. In assenza di motivi di urgenza (cifra 2) e di casi preordinati (per esempio la cattura di evasi) la polizia esercita quindi i suoi poteri coercitivi solo per esplicito ordine dell' autorità competente, che può essere anche federale o comunale.

2. Per proteggere una persona aggredita, per impedire la distruzione o la sottrazione di un bene pubblico o privato e per simili interventi contro palesi illegalità, l' agente di polizia non attende evidentemente la decisione dell' autorità competente. Non potrà mai essere tolto all' agente di polizia, nei casi più urgenti, il diritto e dovere di applicare di propria iniziativa la clausola generale di polizia.

L' art. 1 cpv. 3 della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPA) tien conto di questi particolari "procedimenti".

Resta naturalmente riservato il diritto, secondo le norme delle diverse procedure, di far accertare l' illiceità dell' atto di autorità subito, come pure di chiedere, tramite le competenti autorità, la restituzione, la reintegrazione o il risarcimento. L' intervento urgente della polizia è soprattutto conservativo, a favore della situazione di fatto, tranne nei casi espressamente previsti dalla legge (per esempio in ausilio al privato che agisce nei limiti dell' art. 926 CCS). In questo modo la polizia esercita il monopolio della coercizione, impedendo ad altri di esercitarla, non solo in opposizione all' autorità, ma anche e soprattutto nei confronti del prossimo.

3. La polizia ha sempre avuto fra i propri compiti quello di prestare soccorso, indipendentemente dalla natura criminale o accidentale dell' evento che crea il pericolo o il danno.

Col tempo una molteplicità di enti pubblici e privati si sono specializzati nel pronto soccorso di persone e di beni: pompieri, ambulanze, servizi di sgombero dei veicoli accidentati, imprese di pompe funebri, associazioni di soccorso stradale, elicotteri, colonne di soccorso in montagna, ecc., assicurano, con ripartizioni territoriali e servizi di picchetto, interventi rapidi e specializzati.

Nei casi più gravi il Consiglio di Stato dispone, come organo di condotta, dell' apposito stato maggiore di catastrofe. La coordinazione deve tuttavia essere garantita anche negli incidenti quotidiani, come pure fino all' entrata in funzione di strutture straordinarie di condotta appositamente mobilitate. Appare quindi opportuno dare fondamento legale alla situazione di fatto, la polizia costituendo una permanente garanzia di pronto allarme, grazie alla conoscenza di chi, dove e come allarmare nei diversi casi e grazie ai mezzi di trasmissione diversificati che possiede (fra cui l' esercizio della costruenda rete radioelettrica cantonale e della progettata rete integrata federale), e costituendo pure, già per i poteri coercitivi che può esercitare in caso di urgenza (cfr. cifra 2), la attuale istanza di riferimento per ogni servizio speciale impedito o incerto nel proprio compito.

L' ufficiale di polizia di picchetto, immediatamente raggiungibile, assume in permanenza l' obbligo di allarmare in casi gravi le autorità e i servizi cantonali specializzati.

4. La tradizionale competenza della polizia di prevenire e reprimere i reati si è trovata confrontata con lo sviluppo del diritto penale amministrativo. In materia tributaria, di polizia degli stranieri, sanitaria o commerciale, la distinzione di competenza fra magistratura penale e autorità amministrativa si è viepiù raffinata e compenetrata; lo stesso dicasi per la partizione dei compiti tra agenti di polizia e altri funzionari specializzati nell' attività di prevenzione e repressione (dai guardacaccia, agli ispettori fiscali o sanitari).

Soltanto nelle leggi speciali trova posto una precisa regolamentazione delle competenze e delle modalità di intervento.

Riguardo alla competenza generale della polizia di far rispettare le leggi, va smitizzato il concetto di prevenzione, spesso enfaticamente contrapposto alla repressione. La prevenzione del crimine e dei comportamenti asociali è compito generale, della famiglia, della scuola, di ciascun. La prevenzione specifica di polizia consiste essenzialmente nel controllo. La repressione medesima esplica effetti preventivi. La sola presenza dell' agente di polizia, obbligato a denunciare l' infrazione, costituisce la miglior opera di prevenzione (si pensi alla circolazione stradale) nei confronti del cittadino che le norme conosce. A ciò si aggiunge l' attività di prevenzione tramite informazione, sia del potenziale autore che della potenziale vittima, di recente introduzione per le specifiche attività della polizia.

5. I compiti di polizia giudiziaria sono regolati dalle norme di procedura penale non solo cantonali, ma anche della procedura penale e del diritto penale amministrativo federali. Si sottolinea la particolarità e legittimità delle primissime indagini sull' esistenza di reato, svolte autonomamente dalla polizia; in materia di criminalità organizzata, stupefacenti o reati contro lo Stato, il costante interessamento per persone o cose precede di regola la "notizia" su di un concreto reato commesso o prevedibile, con la quale soltanto si introduce la competenza del

magistrato per l' apertura del procedimento penale (art. 142 CPP) e quindi per le più incisive e formali misure di indagine.

La subordinazione dell' attività di polizia giudiziaria al magistrato è opportunamente ribadita all' art. 2 cpv. 2 e ricalca l' art. 27 LOG. Non si tratta però dei soli magistrati cantonali: parte dei compiti della polizia cantonale sono svolti in diretta subordinazione al Ministero pubblico della Confederazione.

Articolo 3

Sull' uso della forza ed in particolare delle armi da parte della polizia esiste un' ampia giurisprudenza dei tribunali. Riassumendo fino alla semplificazione, occorre distinguere tra i casi di legittima difesa o stato di necessità, in favore proprio o di terzi, e i casi nei quali l' impiego della forza è necessario per assicurare l' esecuzione della decisione di un' autorità oppure il rispetto di una norma di legge: in entrambi i casi è determinante il principio della proporzionalità, che non può essere ridotto a semplici ricette.

La materia trova i propri fondamenti nel diritto federale (principio costituzionale di proporzionalità, art. 32-34 del CPS, ecc.). Il Tribunale federale ha ripetutamente confermato che le disposizioni di una legge o di un regolamento cantonali sono ininfluenti per giudicare la legittimità dell' uso della forza o dell' arma da parte della polizia in un determinato caso (STF 94 IV 8 JT 1986 IV p. 34).

Resta evidentemente la necessità di istruire il personale, con un testo il più didattico possibile, che non avrebbe senso, già per la sua estensione, ospitare in una legge.

Nel 1951 una commissione incaricata dall' Istituto svizzero di polizia di Neuchâtel aveva elaborato un modello di regolamentazione, raccomandato a tutti i corpi di polizia della Svizzera, che era stato ripreso nella legge del 1963. Nel 1976 analoga commissione, presieduta dal Procuratore Pubblico della Confederazione, ha aggiornato queste direttive rendendole molto più estese e suscettibili di precisazione ad ogni nuova sentenza dei tribunali. Esse saranno riprodotte nel regolamento, e il relativo commento concordato costituirà documento ufficiale di istruzione.

Articolo 4

All' obbligo vigente di collaborazione per le persone sul luogo". si è ritenuto opportuno, sul modello di quanto prescritto dai codici di procedura per l' attività di perito giudiziale, aggiungere un apposito per coloro che sono ufficialmente autorizzati all' esercizio di professioni specializzate.

Il problema si è posto particolarmente in relazione all' aiuto necessario dei medici e del personale sanitario, ad esempio per il prelievo del sangue in occasione di sospetta ebbrietà al volante oppure per perquisizioni intime nei confronti di persone che trasportano nel proprio corpo sostanze stupefacenti.

La norma non prevede sanzioni nei confronti di coloro che rifiutano la richiesta collaborazione. Lo scopo è però di fornire una rassicurante base legale a coloro che, richiesti di aiuto dalla polizia, come talvolta accade, si interrogano sulla propria facoltà di agire, come pure, in casi estremi, all' autorità che fosse costretta ad emettere un esplicito ordine di collaborazione con le comminatorie in caso di disobbedienza (art. 291 del CPS), come previsto del resto dall' art. 91 LOC per i municipi.

Per quanto concerne la responsabilità, non si ritiene d' istituire un' apposita norma per i funzionari di polizia, dovendo valere quelle in corso di istituzione per i funzionari dello Stato in genere. Privati o agenti di polizia comunale (cfr. art. 24 cpv. 2) che agiscono per diretta e richiesta collaborazione della Polizia cantonale sono assimilati a funzionari dello Stato per quanto concerne la responsabilità.

Una prudente proposta di norma transitoria (art. 28) vuol evitare una lacuna legislativa nell'

eventualità di una posteriore adozione della legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici (cfr. lo specifico messaggio del 14 ottobre 1986).

Articolo 5, 6 e 7

La maggior parte degli interventi di polizia sulle persone, in particolare quello più incisivo dell'arresto, avvengono sul fondamento delle norme della procedura penale, per dare esecuzione all'ordine di un magistrato, o di propria iniziativa nei casi flagranti, dandone subito notizia al magistrato (art. 35 e 46-51 CPP).

Altri sono però i casi e altre le autorità competenti: citiamo l'art. 28 della Legge sull'assistenza sociopsichiatrica, le disposizioni sul respingimento, allontanamento o internamento della legislazione federale sugli stranieri, perfino l'art. 89 della LOC.

Accanto ai casi regolati da leggi speciali, vi sono quelli tipicamente "di polizia", in primo luogo il controllo d'identità delle persone.

Ancora la maggior parte dei cantoni, compreso il Ticino, non hanno basi legali che regolino questi controlli ed interventi: il solo art. 43 del Regolamento definisce oggi il "fermo per accertamento". Tribunali e perizie giuridiche (ultima quella del prof. Hauser per il Canton Argovia) hanno sempre verificato affermativamente la liceità di questi provvedimenti, se contenuti in rigorosi limiti di proporzionalità, ma la tendenza a sollecitare l'adozione di basi legali è sempre più pressante. San Gallo nel 1980 e Ginevra nel 1982, con nuove leggi, hanno regolato la materia del controllo d'identità, del fermo per accertamento, delle misure di identificazione e delle perquisizioni. Il già citato tentativo di Zurigo, con i relativi materiali preparatori, rappresenta il più valido ed approfondito studio, forse però ancora prematuro per farsi diritto positivo.

Contro la legge ginevrina è stato interposto ricorso al Tribunale federale per violazione dei diritti costituzionali e della Convenzione europea sui diritti dell'uomo in materia di libertà individuale. La sentenza del 6 luglio 1983, che respinge totalmente il ricorso, è integralmente pubblicata e contiene considerazioni fondamentali su questa delicata materia (SJ 106 N. 1).

Gli art. 5, 6 e 7 del progetto riprendono quasi alla lettera il testo di legge ginevrina. Ci limitiamo qui di seguito ad alcune considerazioni, rimandando per un più ampio approfondimento alla citata sentenza del Tribunale federale.

Il controllo dell'identità delle persone costituisce una fondamentale ed irrinunciabile misura di prevenzione. Non solo in occasione di reati particolarmente importanti, presso i blocchi stradali, ma anche durante le pattuglie notturne, specie in vicinanza della frontiera, il sistematico lavoro di prevenzione della polizia inizia proprio dal controllo dell'identità delle persone. La maggior parte delle catture di ricercati avviene grazie a questi controlli, come pure il ritrovamento di stranieri illegalmente residenti o illegalmente operanti sul nostro territorio, o perfino il fermo di criminali armati in procinto di compiere rapine ed altri gravi reati.

Nessun cittadino svizzero è obbligato al porto di documenti di identità tranne quando conduce un veicolo a motore (licenza di condurre). Per questo motivo il controllo deve possibilmente avvenire sul posto medesimo: qualche domanda od una semplice verifica per telefono bastano nella maggior parte dei casi a fugare ogni sospetto. Qualora questo non bastasse, si può condurre la persona in un posto di polizia per procedere a più approfonditi accertamenti sulle indicazioni da questa date e trattenerla per il tempo strettamente necessario. I rendiconti dimostrano che la quasi totalità delle persone così fermate sono stranieri privi di documenti e sospetti di situazione illegale, o con documenti di identità poco attendibili (sono oltre 2'000 le carte di legittimazione dichiarate rubate o smarrite ogni anno soltanto in Ticino).

Il fermo per identificazione può trasformarsi in consegna in cella soltanto quando gravi ed urgenti motivi, riconosciuti da un ufficiale di polizia, lo giustificano e in ogni caso non

superando le 24 ore senza che il Magistrato abbia a pronunciarsi (art. 5 della costituzione cantonale). E' questo in particolare il caso di persone fermate nel corso della notte, non identificate o sospettate di reato, poste in cella in attesa di essere esaminate dal Magistrato il giorno successivo. Nei confronti di stranieri di incerta identità l' accertamento richiede più di qualche ora (confronto di impronte digitali, verifica presso organi di polizia di altri paesi, ecc.). Il fermo nei limiti delle 24 ore viene anche quentemente applicato nei confronti di stranieri allontanati verso l' Italia provenienti da altri cantoni o estradati in transito, che attendono a Chiasso il disbrigo delle formalità o l' orario di accettazione da parte delle Autorità di frontiera italiane.

La nozione spesso usata a sproposito di "fermo di polizia" si estende tuttavia ad altre situazioni giuridicamente diverse e di non sempre facile distinzione.

Solitamente si tratta di arresti disposti d' urgenza previa disposizione telefonica del Magistrato, in attesa della formalizzazione scritta prescritta dalla legge. Può trattarsi di stranieri entrati illegalmente in attesa di essere respinti, o di minorenni fuggiti dal domicilio all' estero o di malati di mente fuggiti da case di cura, in attesa di essere riaccompagnati, per i quali ragioni di sicurezza rendono necessaria una proporzionata limitazione della libertà personale, che solo raramente (dipende evidentemente anche dal personale di polizia o sanitario immediatamente disponibile) è la consegna in cella per alcune ore. La pretesa di inquadrare entro rigide norme tutti questi casi sarebbe illusoria e non trova precedenti in alcuna legislazione, benché si tratti di problemi comuni a tutte le polizie del mondo.

La dattiloscopia (ricalco delle impronte digitali) costituisce il più diffuso e sicuro modo di identificazione delle persone, e non deve essere considerata di per sé una misura umiliante: ad essa si sottopongono sovente le parti lese od i loro familiari per evitare che le impronte raccolte sul luogo del reato e classificate come quelle di possibili autori siano le loro. Del resto tutti gli agenti e i funzionari ausiliari della polizia cantonale sono dattiloscopati per i medesimi motivi.

In nessun caso il fatto di essere stato dattiloscopato costituisce di per sé indizio di condotta illegale, o viene come tale interpretato nello scambio di informazioni fra autorità di polizia.

Nella consapevolezza tuttavia che per la sensibilità del comune cittadino le impronte rilevategli quale sospetto autore di un reato costituiscono una preoccupante remora quando sia stata successivamente accertata la sua estraneità ai fatti, si è voluto istituire, analogamente alla già citata legge ginevrina, la facoltà di chiederne in questi casi la distruzione.

Il Codice di procedura penale regola le modalità delle ispezioni personali e domiciliari quale mezzo di prova. I casi nei quali la polizia deve procedere a perquisizioni eccedono però il campo del processo penale. Si pensi ad esempio alla necessità di preventivamente controllare (solitamente tramite detentori) le persone che accedono a luoghi dove si impongono particolari misure di protezione (visite di personalità minacciate). Oppure al controllo preventivo dei veicoli nei blocchi stradali: uno dei pochi modi per scoprire, insieme con la refurtiva, i ladri. La perquisizione delle persone incarcerate costituisce una misura per prevenire le possibilità di fuga o di suicidio. Anche per la perquisizione domiciliare non si potrebbe a rigore escludere in casi eccezionali l' eventualità di sufficienti motivi secondo la clausola generale di polizia (indizi importanti sulla presenza di una bomba o di altro grave imminente pericolo per gli abitanti e per terzi). per regolamento o prescrizioni di servizio, come già attualmente, si preciseranno particolarità, come quella di riservare al personale medico, conformemente alla prassi già in uso, le perquisizioni che particolarmente toccano la sfera intima delle persone, purtroppo divenute attuali con determinati modi di trasportare stupefacenti.

Articolo 8

Il concetto degli interventi straordinari o ingiustificati (in primo luogo le scorte di trasporti speciali e i falsi allarmi) è applicato nel vigente decreto esecutivo concernente le tasse per prestazioni straordinarie speciali della polizia cantonale, al quale si vuole qui fornire una

base legale.

Il proposto cpv. 3 risponde all' ingiustificato favore di cui godono i comuni privi di agenti di polizia comunali, i quali ricorrono all' intervento della polizia cantonale per compiti evidentemente di polizia locale, come la tutela della quiete pubblica e il servizio in occasione di manifestazioni ricreative o sportive.

I municipali si astengono ormai dallo svolgere personalmente compiti di constatazione, denuncia ed intervento, come sarebbero tenuti a fare per legge in mancanza di funzionari a cui delegarli.

Non sempre è soddisfatta la presenza di un agente di polizia comunale ogni mille abitanti circa, pur disponendo i comuni dello strumento del consorzio o delle convenzioni fra loro. Si potrebbero obbligare i comuni ad adempiere questa condizione, in applicazione della legge sul consorzio. Pare però adeguato e produttivo istituire in alternativa il principio dell' addebito finanziario, evidentemente solo per quei comuni che, se del caso in un ambito regionale, non rispondono ad esigenze minime da determinare con prudenza.

Questo indiretto strumento di convincimento permetterebbe ai comuni di opportunamente decidere sull' assunzione di agenti di polizia, rispettivamente sul convenzionamento con altri comuni, fondandosi sul calcolo dei costi. Non si vuole invece istituire un complesso sistema di fatturazione vicendevole fra cantone e comuni, in una materia dove la distinzione delle competenze non è sempre limpida e dove la più ampia collaborazione deve costituire la regola. I comuni che profondono adeguato sforzo per la tutela dell' ordine pubblico e che pur fossero obbligati, come è inevitabile e nel senso dell' art. 88 LOC, a ricorrere talvolta alla polizia cantonale, non devono temere alcuna conseguenza finanziaria.

Articolo 9

Per la legge in vigore, la polizia è "organizzata militarmente" quella del 1885 la definiva "forza armata"; quella del 1893 "organo militare".

La quasi totalità dei cantoni prescrive per legge o regolamento lo statuto militare della propria polizia, alcuni lo limitano alla sola gendarmeria; la tendenza nelle revisioni di legge più recenti non è univoca. All' estero e perfino nel medesimo paese assistiamo contemporaneamente a riforme "smilitarizzanti" dagli effetti valutati in modo controverso e alla salvaguardia o al recupero di tradizioni: così per la polizia di stato e per i carabinieri in Italia, che per ovvi motivi, in primo luogo la quotidiana intensa collaborazione, riflettono usi ed immagini rispettivamente sulla nostra pubblica sicurezza e sulla nostra gendarmeria. Tenuto conto dei compiti che può essere chiamata a svolgere in situazioni estreme, riteniamo di conservare alla polizia cantonale un carattere radicato nella storia e che lo distingue dagli altri servizi dell' amministrazione, con una formulazione che implica la rinuncia a qualsiasi superfluo rigore in condizioni normali.

La parità dei diritti fra i sessi impone di rivedere la posizione delle agenti femminili, fin qui "ausiliarie" o "assistenti" senza un chiaro riconoscimento del loro ruolo. Di fatto la maggior parte di esse opera nei servizi di pubblica sicurezza, con pari oneri di lavoro dei colleghi. Per le agenti femminili che non superassero, a parità di condizioni, gli esami per accedere nella pubblica sicurezza, appare adeguato riconoscere uno statuto analogo a quello della gendarmeria, anche se non si pensa nell' immediato futuro di far loro prestare servizio in uniforme nei turni, come già tuttavia è prassi in numerosi cantoni.

Fra i diritti e doveri speciali che possono essere estesi ai funzionari non agenti si pensa ai turni di lavoro, al porto d' arma, al giuramento o promessa per gli addetti agli archivi (come in alcuni cantoni); deve trattarsi tuttavia di singole eccezioni, ferma restando la particolarità dello statuto di chi segue la carriera di polizia, ed evitando eccessive confusioni, che aprirebbero di fatto la via all' assunzione diretta aggirando le disposizioni sull' esame e sulla scuola aspiranti.

Articolo 10

Senza nulla mutare rispetto alla legge in vigore, si sottolinea che gli ufficiali coordinano la Gendarmeria e la Pubblica Sicurezza, senza appartenere all' una o all' altra.

Rispetto alla legge in vigore, si rinuncia ad elencare singolarmente le funzioni degli ufficiali. In nessun altro ramo della pubblica amministrazione è la legge a stabilire numero, rango e funzioni dei funzionari dirigenti. Il Consiglio di Stato deve adeguare la pianta organica e l' attribuzione di compiti alle circostanze personali e ai bisogni, in continua evoluzione.

A questa considerazione generale si aggiunge la riconosciuta necessità di assicurare ricambi e flessibilità nelle funzioni ai funzionari dirigenti, di polizia in particolare, per evitare impostazioni troppo personalizzate in una struttura gerarchica ed uniforme.

La scala degli stipendi non rende attrattivo il cambiamento di sede, anche se accompagnato da promozione, con il pericolo di perpetuare carriere in loco, differenze locali, eccessivo spirito campanilistico fra i diversi posti e servizi e in genere la mancanza di stimoli al cambiamento.

Gli ufficiali non costituiscono necessariamente la totalità dei funzionari dirigenti del corpo. E' sicuramente pensabile l' inserimento nella polizia di personale qualificato e con rango corrispondente ma senza funzione di ufficiale, per gestire particolari settori tecnici.

Analogamente a quanto accade nei corpi di polizia che possono essere presi a confronto, non potrà più essere permesso agli ufficiali il coinvolgimento diretto ed esclusivo nelle inchieste di polizia giudiziaria di maggiore risonanza, a discapito delle prioritarie funzioni di gestione, coordinamento e controllo sul funzionamento complessivo.

Secondo i principi della gestione cooperativa, validi per tutta l' amministrazione cantonale, gli ufficiali sono chiamati collegialmente ad assicurare l' integrazione e complementarità fra i diversi posti e servizi, ferma restando la responsabilità individuale secondo le competenze attribuite.

Questa nuova impostazione, già parzialmente realizzata nei limiti permessi dalla legge in vigore, rivaluta le funzioni di coloro che in primo luogo attendono alle inchieste e agli interventi di polizia, non più semplici aiutanti o sostituti del delegato locale, ma funzionari specializzati a disposizione di magistrati, autorità e funzionari di altri uffici. La nuova organizzazione sottolinea la professionalità, come inquirenti, di commissari e ispettori della pubblica sicurezza e, come responsabili dei primi interventi e dei compiti di sicurezza, dei sottufficiali di gendarmeria. Le qualità degli ufficiali, premessa la necessaria solida conoscenza del lavoro di polizia in genere, dovranno invece manifestarsi in primo luogo nella gestione di uomini e mezzi, con la diretta responsabilità sulla produttività e legalità del lavoro svolto nei diversi aspetti, e non soltanto in quello tradizionalmente privilegiato delle indagini criminali, in diretta subordinazione ai procuratori pubblici.

Agli ufficiali si richiederà la disponibilità a seguire tutto quanto accade nella città - regione ticinese, assumendo di picchetto a turni la permanente prontezza di intervento, per assicurare la condotta nei casi in cui posti e servizi diversi sono cointeressati da avvenimenti importanti. Il cambio di funzione dopo alcuni anni dovrebbe diventare la regola, come in tutti i corpi di polizia l' approfondita conoscenza di luoghi e persone essendo prerogativa dei quadri intermedi, ispettori e capiposto locali, mentre sforzo di coordinamento, sviluppo e adattamento esige ampiezza di vedute e molteplicità di esperienze in quelli superiori.

Articoli 11 e 12

La distinzione tra Gendarmeria e Pubblica Sicurezza ha trovato in Ticino una regolamentazione intermedia fra quella tipica della Svizzera romanda, per riflesso dal modello francese (una pubblica sicurezza/polizia giudiziaria indipendente e separatamente arruolata) e il modello della Svizzera tedesca, dove gli agenti della polizia criminale costituiscono gli specialisti per la lotta a particolari settori della criminalità, senza disporre di competenze diverse da quelle degli agenti locali "uniformati", dalle file dei quali esclusivamente provengono e nelle quali spesso rientrano per assumere le funzioni di comando.

La differenza di trattamento (due classi di stipendio in più in media a parità di anzianità di servizio e funzioni) ha provocato una selezione dei quadri intermedi a favore della pubblica sicurezza, riducendo la gendarmeria al rango di personale ausiliario, e riservando agli agenti di pubblica sicurezza, di qualunque grado, il comando nelle operazioni miste.

La nuova tendenza distingue, a pari dignità, fra i compiti di inchiesta, prevalentemente assunti dalla pubblica sicurezza, e quelli di intervento, svolti autonomamente dalla gendarmeria.

Nell' esecuzione di arresti, blocchi, ricerche di persone o cose, servizi d' ordine, di sorveglianza e di sicurezza in genere, i quadri della gendarmeria ricevono ora i compiti direttamente dagli ufficiali e a loro rendono conto, senza dipendere dall' iniziativa e dalle decisioni di agenti di pubblica sicurezza di minore età ed esperienza. Il necessario miglioramento qualitativo dei quadri della gendarmeria presuppone più equilibrate condizioni di trattamento salariale per coloro che accedono a pari funzioni di responsabilità, nella gendarmeria e nella pubblica sicurezza, e un sistema di promozioni che anche in gendarmeria faccia prevalere l' idoneità sugli automatismi per anzianità.

Le denominazioni delle funzioni leggermente modificate rispetto a quelle in vigore ricalcano quelle più diffuse negli altri cantoni e all' estero e permettono una transizione senza forzature alla nuova pianta organica.

Articolo 13

Alcune considerazioni espresse per i funzionari dirigenti valgono anche per la distribuzione dei posti e dei servizi di polizia sul territorio cantonale.

La legge deve lasciare al Consiglio di Stato o al Dipartimento la responsabilità di impiegare al meglio i mezzi a disposizione, adeguandosi alle circostanze mutevoli nel tempo, alle esperienze e alle sperimentazioni che devono necessariamente essere fatte, prendendo a modello anche le evoluzioni in altri cantoni e paesi.

La geografia medesima del Cantone impone un decentramento delle forze di pronto intervento. Ciò veniva un tempo assicurato tramite una miriade di posti secondari.

L' evoluzione della rete stradale e della motorizzazione permette oggi ad una pattuglia in servizio nella regione di intervenire ben più rapidamente degli agenti residenti nei villaggi, ai quali non può più essere chiesto di mantenersi in permanenza disponibili per le chiamate di urgenza. La presenza in luogo facilita la raccolta di informazioni e il disbrigo di pratiche non urgenti. D' altra parte però, con il venir meno del casermaggio degli agenti celibi e con l' onere dei tre centri autostradali, per assicurare la presenza permanente in servizio di sufficiente personale è stato necessario già da anni concentrare gli agenti idonei al servizio esterno nei posti serviti in permanenza.

Considerato che occorre computare oltre 5 unità di personale per avere un agente in servizio permanente, che per ragioni di sicurezza gli agenti operano in coppia, che parte del personale è assorbita dal servizio alle centrali e da compiti di custodia e trasporto dei detenuti e che numerosi servizi speciali distolgono il personale dai normali turni, la disponibilità minima necessaria di pattuglie disperse sul territorio del Cantone per gli interventi correnti o per la prevenzione assorbe di fatto la quasi totalità degli effettivi della gendarmeria, polizia stradale compresa.

Si possono così mantenere soltanto quei posti secondari sufficientemente dotati, per qualità e quantità di personale, da fornire un rendimento che ne giustifichi l' esistenza.

Mentre la garanzia data nel progetto per la permanenza di gendarmeria nelle quattro sedi già principali risponde ad un' ovvia necessità, non così può dirsi per la pubblica sicurezza.

In quasi tutti i cantoni la pubblica sicurezza (o polizia criminale) opera in una sola sede principale. Ragioni di protezione dei dati (contro la dispersione degli archivi) e la crescente

specializzazione rafforzano tale tendenza.

Con l' istituzione dei settori la legge in vigore aveva portato all' estremo una soluzione unica in Svizzera, conseguendo di fatto la gestione autonoma di tutte le inchieste di polizia in quattro compartimenti territoriali autonomi e riunendo al comando soltanto alcuni servizi ausiliari. La soluzione che si propone si presta a flessibili sviluppi: garanzia di mantenere servizi di pubblica sicurezza nelle sedi attuali, ma rinuncia ai settori come giurisdizioni con un' elevata autonomia funzionale.

Per un certo verso si tratterà di tornare alle origini. Il delegato di Chiasso era nato per l' esigenza di mantenere quotidiani contatti con l' autorità di polizia di frontiera italiana. L' istituzione dei quattro settori l' aveva trasformato nel responsabile unico di tutti i servizi di polizia del Mendrisiotto, distogliendolo dalle relazioni di frontiera concernenti altre regioni di frontiera quali quella del Verbano o di Ponte Tresa.

La riorganizzazione permetterà il mantenimento di un ufficiale a Chiasso, al quale delegare però come un tempo la direzione e vigilanza sulle attività di polizia di frontiera per tutto il Cantone, obbligato così a collaborare con gli altri ufficiali e servizi.

Così l' ufficiale con sede a Lugano continuerà a fungere da organo di collegamento con i magistrati con sede a Lugano, assumendo la supervisione dell' attività di polizia giudiziaria in tutto il Sottoceneri, in stretto contatto e come sostituto dell' ufficiale che presso il comando avrà questo compito per tutto il Cantone.

Servizi specializzati, con attività su tutto il territorio cantonale, potranno avere sede indifferentemente presso il comando o altrove, sfruttando al meglio le possibilità logistiche dello Stato.

Errato quindi sospettare una centralizzazione; finora piuttosto tutte o quasi le attribuzioni di polizia si erano accentrare sui quattro delegati regionali: direzione delle indagini, disposizione del personale per i più diversi servizi, rapporti esclusivi con uffici cantonali ed enti locali. Una diversa distribuzione di competenze tra gli ufficiali, per materia e con sostituzione vicendevole, con flessibile disponibilità verso le nuove esigenze, cumula i pregi della direzione collegiale di tutto il Corpo e della possibile specializzazione, escludendo il rischio della personalizzazione in ambito regionale. Perfino fra i cantoni (concordati nella Svizzera romanda, orientale e centrale) è in corso una progressiva integrazione dei corpi di polizia, col risultato che già oggi ufficiali e altri specialisti di polizia operano quotidianamente per l' istruzione, per la consulenza dei comandanti e perfino per la condotta di interventi in cantoni diversi da quello di appartenenza.

La struttura che si intende conseguire progressivamente assomiglierà a quella dell' Amministrazione cantonale delle contribuzioni, con servizi regionali decentrati e con uffici specializzati operanti per tutto il cantone ed aventi sede anche diversa da quella della direzione.

Al posto di quattro settori e di un comando, ciascuno con servizi propri, si avrà una sede principale comprendente servizi di importanza locale e cantonale, e tre succursali, composte ciascuna almeno da un posto di gendarmeria e da un commissariato (entrambi con compiti locali) come pure da servizi speciali di importanza cantonale.

Articolo 14

Ben poche norme differenziano ormai lo statuto degli agenti di polizia da quello degli altri funzionari dello Stato.

Alcune di esse, con le quali si tende solitamente ad identificare la natura militare del Corpo, quali il rigoroso rispetto della via di servizio, l' esistenza di chiari rapporti gerarchici, la possibilità di sospendere in caso di necessità congedi e vacanze, restano irrinunciabili. Le stesse direttive del Consiglio d' Europa sul servizio di polizia prescrivono che, per ogni azione, deve sempre esservi un unico preciso responsabile, a tutela in primo luogo delle

persone che fossero lese da attività od interventi illeciti.

L' assoluto rigore nel comportamento verso il pubblico e nel modo di presentarsi risponde ad una esigenza di immagine della polizia e per essa dello Stato. Non si potrà esigere dagli agenti di polizia meno di quanto, ad esempio, si richieda in fatto di rispetto delle forme e della precisione al personale di una compagnia aerea.

Articolo 15

L' assunzione degli ufficiali per pubblico concorso ricalca la legge in vigore, la quale riserva una priorità al personale di carriera per le funzioni di aiutante e di delegato.

La regolamentazione attuale ha avuto lo svantaggio di tracciare uno stacco tra gli ufficiali di carriera, corrispondenti ai delegati e tutti provenienti dalla pubblica sicurezza, e gli ufficiali del comando assunti all' esterno o provenienti e legati alla gendarmeria.

Occorre invece una maggiore intercambiabilità per una migliore collaborazione.

La provenienza multiforme dei quadri direttivi della polizia costituisce una garanzia contro le involuzioni e risponde ad un modello tipicamente svizzero: in nessun altro settore della pubblica amministrazione vi è così scarso ricambio e così lunga durata di carriera con il pregio di cumulare l' esperienza, ma con il rischio anche di cumulare resistenza al cambiamento.

L' articolo proposto rappresenta un compromesso fra la necessaria elasticità per evitare al Consiglio di Stato, comunque responsabile della scelta dei funzionari soluzioni obbligate ma non soddisfacenti, e le garanzie chieste dal personale, preoccupato da più ristretti sbocchi di carriera rispetto al passato.

Articolo 16 e 17

Si riprendono i requisiti di ammissione alla scuola aspiranti in vigore, rimandando al Regolamento o al bando di concorso quelli più particolari, concordati intercantonalmente, sui requisiti di idoneità fisica ed età.

Si riconferma in particolare il requisito, abbandonato negli anni di alta congiuntura, della fine di un tirocinio o di una equivalente formazione scolastica. Agenti di polizia quindi assunti tra giovani con una formazione professionale o di buon livello scolastico, e non tra i semplici licenziati dall' obbligo scolastico.

Sempre più importante requisito si rivela la conoscenza delle lingue, di [atto già selettiva oggi per gli abbuoni di punteggio che permette negli esami; si devono studiare accorgimenti per indurre i giovani interessati all' assunzione in polizia, durante il tempo che quasi sempre trascorre tra la fine della formazione professionale o scolastica e l' inizio della scuola aspiranti, ad un soggiorno in altre regioni linguistiche. Contrariamente ad una proposta dell' iniziativa PST non riteniamo di abbandonare il requisito dell' adempimento degli obblighi e della piena idoneità militare per i maschi: l' aver voluto e potuto prestare l' intera scuola reclute costituisce un valido filtro di idoneità.

Articolo 18

Lo stato di "persona giurata" distingue tradizionalmente, anche negli altri cantoni e paesi, gli agenti di polizia dagli altri funzionari.

La formula del giuramento, con quella alternativa della promessa solenne, sarà precisata dal regolamento.

L' assunzione degli agenti di pubblica sicurezza fra i soli gendarmi di comprovate attitudini,

previo esame a cura di una commissione nominata dal Consiglio di Stato, ha fatto buona prova.

Quali candidati all' assunzione diretta in pubblica sicurezza si pensa ai diplomati in polizia scientifica per il SIR, e, in un futuro non ancora prospettato, a specialisti in contabilità, informatica o nel settore psicopedagogico per uno sviluppo di servizi contro la criminalità economica o tramite computer o la delinquenza minorile.

Articolo 19

Definendo il grado massimo per ciascuna funzione, senza quindi una promozione automatica ad esso con il conferimento della funzione si ottiene una maggiore flessibilità negli incentivi di carriera senza dipendere soltanto dagli automatismi derivanti dalle partenze per pensionamento o dimissioni. Le possibilità di carriera assumendo funzioni per concorso interno (capogruppo, capoposto, caposervizio, ecc.) si accompagnano entro certi limiti con quelle dipendenti dall' anzianità e dal merito. Si tratta di un principio già generalizzato nella pianta organica dei funzionari tramite le classi alternative. Non si esclude, come già per l' accesso alla pubblica sicurezza, di predisporre un sistema di esami anche per stabilire la priorità di accesso ai gradi intermedi della gendarmeria, rendendo così meno opinabili le promozioni equivalenti ad una nomina, se relative a funzioni in numero chiuso secondo la pianta organica.

Articolo 20

Da sempre il Dipartimento di polizia e il Comandante esercitano funzioni dette modernamente di gestione del personale, svolte per gli altri funzionari dalla Cancelleria dello Stato e dalla Sezione del personale, e per i docenti del Dipartimento della pubblica educazione.

Dal profilo sostanziale si propone l' abbandono di alcune residue differenze fra agenti di polizia e altri funzionari prescritte dalla legge e dal regolamento in vigore, come quelle sui modi di sanzioni disciplinari.

Una eccezione è costituita dai trasferimenti di sede o di servizio, comuni a tutti i corpi di polizia come strumento per migliorare la formazione, l' integrazione tra servizi diversi, l' imparzialità e il distacco da contingenze locali. I nuovi gendarmi ad esempio, non ancora gravati da oneri di famiglia, vengono con profitto trasferiti alcune volte di sede mettendo a loro disposizione una camera in caserma per acquisire maggiori esperienze. Ai coniugati il trasferimento viene da tempo applicato con estrema prudenza e ricercando il consenso dell' agente. E' però opportuno menzionare nella legge una diversità rispetto ai criteri per i quali può avvenire il trasferimento di funzionari, in genere garantiti dall' assunzione presso una sede determinata mentre l' agente di polizia non può garantirsi l' attribuzione a posti o servizi di propria scelta, in nessun momento della sua carriera.

La legge ed il regolamento in vigore prescrivono tali competenze in materia disciplinare, per i trasferimenti, per vacanze e congedi; altre sono svolte per prassi (corsi di formazione e stage fuori cantone, ecc.).

Il richiamo della LORD fatto all' art. 14 escluderebbe di principio differenze tra gli agenti di polizia e gli altri funzionari per quanto concerne le competenze e le procedure.

La particolare funzione della polizia, la frequenza con la quale si manifestano determinate situazioni (si pensi alle denunce contro gli agenti) e la rapidità con la quale devono essere affrontate, la dimensione medesima del Corpo (la più numerosa unità amministrativa), la subordinazione diretta alla magistratura per una parte importante della attività, sono fattori che giustificano eccezioni nelle competenze e procedure, la cui misura sarà determinata dal Consiglio di Stato, cui è riservata comunque la facoltà di pronunciarsi in ultima istanza.

Al Comandante reso personalmente responsabile della disciplina di un corpo armato (art. 10)

occorre anche fornire gli strumenti per mantenerla. Una norma di legge è necessaria per evitare contraddizioni con esplicite disposizioni sulla delega contenute nel progetto di nuova LORD e nella Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato o dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928.

Articolo 21

Si riprendono norme in vigore proponendo tuttavia di limitare il triennale divieto alle sole attività di investigazione e ammettendo invece quelle di sorveglianza. La tutela del segreto d'ufficio, spesso coinvolgente la sfera intima delle persone, sarebbe impossibile da parte di un agente di polizia che si dedicasse da un giorno all'altro professionalmente alla raccolta di informazioni o di prove per conto di privati.

Articolo 22

Si rinuncia a proporre nella legge una formalizzazione del riconoscimento della qualità di agente di polizia comunale a tutti gli effetti. I municipi potranno come finora affidare compiti permanenti od occasionali, rientranti nelle competenze dell'autorità di polizia locale, ad uscieri, funzionari comunali, personale di agenzie private o avventizio, mentre il Dipartimento continuerà a fissare le condizioni alle quali singolarmente autorizzare o delegare a funzionari comunali di polizia l'esercizio di determinate funzioni non proprie dell'autorità comunale.

La denominazione "agenti di polizia", accompagnata dal porto d'arma, deve tuttavia restare rigorosamente riservata a funzionari impiegati come tali a pieno tempo e formati in una apposita scuola reclute.

L'efficienza nel controllo, negli interventi, nella dotazione di mezzi, nelle supplenze e nell'aggiornamento migliorerebbe considerevolmente se i comuni con pochi agenti li riunissero, in forma consortile o convenzionale, sotto uffici o comandi regionali. Lo strumento del consorzio obbligatorio non è mai stato usato in materia di polizia; accanto al lodevole spontaneo convenzionamento in alcune regioni, si riscontrano purtroppo anche particolarismi o ritardi che potrebbero giustificare una diversa politica del Cantone. Nulla però si prevede per il momento a questo proposito.

Il coordinamento definito nel progetto di legge ricalca in gran parte la situazione di fatto.

Articolo 23

Il cpv. 1 si riferisce all'esecuzione di sfratti, di ordini di demolizione, di misure nell'ambito del diritto di famiglia o tutorio, ecc. Il ricorso alla polizia cantonale dovrebbe essere limitato ai casi inconsueti, oppure a quando, in presenza di ostinata disobbedienza o resistenza, si impongono provvedimenti di polizia giudiziaria o altri speciali interventi.

Le norme del codice di procedura civile sull'esecuzione (art. 498), e della Legge sulla procedura amministrativa (art. 34), fanno riferimento a "qualsiasi agente della forza pubblica" e alla di regola necessaria "presenza di un municipale", sottintendendo l'incombenza prevalente dell'autorità e degli uscieri comunali.

Per quanto concerne le contravvenzioni di competenza delle autorità amministrative cantonali, i municipi chiamati a collaborare all'applicazione di disposizioni cantonali affidano di fatto queste mansioni alla polizia comunale. In materia di violazione della legge sugli esercizi pubblici ad esempio, non vi è impedimento alle polizie comunali di inoltrare rapporto di denuncia direttamente alla competente autorità cantonale. Per le constatazioni della polizia su richiesta dell'autorità giudiziaria civile è pure prassi quella di far capo alle polizie comunali: per la posa dei sigilli, l'accertamento del domicilio effettivo di una persona, la notifica di citazioni, ecc.

Al terzo capoverso si pensa in particolare ai furti minori e più ricorrenti, per i quali la Polizia cantonale è impossibilitata a condurre approfondite inchieste sul singolo caso, limitandosi

spesso a registrare la denuncia contro ignoti. Anche per i furti nei grandi magazzini, il primo intervento della polizia comunale nel non raro caso di impedimento di quella cantonale ad effettuarlo con pari rapidità è preferibile alla inchiesta svolta altrimenti da sorveglianti privati senza alcuna tutela per la persona sospettata.

Va però evitato il rapporto diretto fra il Magistrato e la polizia comunale nell' esercizio di attività di polizia giudiziaria, per evitare inchieste parallele ed ostacoli reciproci, come sempre accade quando corpi di polizia dispongono di parallele competenze investigative. Nella legislazione speciale ai limiti fra l' amministrativo ed il penale (circolazione stradale, violazioni della legislazione sugli stranieri) questo principio potrà conoscere eccezioni. Già oggi, ad esempio, alcune polizie comunali sono autorizzate a svolgere direttamente compiti di polizia giudiziaria, entro ben precisi limiti, nella circolazione stradale (constatazioni di incidenti, controlli di velocità) e denunciano direttamente i contravventori al competente Ufficio giuridico della circolazione.

Articolo 24

Nelle azioni coordinate, ad esempio per i blocchi stradali dopo una rapina, non si può essere condizionati da confini comunali che fanno a pugni con considerazioni tattiche.

Per quei comuni che dispongono di una polizia ben strutturata, la legge in vigore lascia irrisolto il problema, per le richieste di rinforzo conformemente all' art. 8 LOC, di chi è responsabile dell' impiego delle forze miste. Potrebbe essere il caso in occasione di disordini in una delle nostre città. Trattandosi di compiti di polizia locale, è il Municipio che deve definire compiti e limiti dell' intervento di polizia, almeno fino a quando il Consiglio di Stato, ritenuto il turbamento dell' ordine di importanza cantonale, non decida altrimenti; ma la condotta dei contingenti misti che danno esecuzione agli ordini del Municipio deve essere riservata alla polizia cantonale, anche per il fatto che essa dispone di quelle riserve che la polizia comunale, per implicita ammissione nella richiesta di aiuto, più non ha; in caso contrario si avrebbe l' assurda contrapposizione fra chi dirige l' intervento e chi determina le forze da impiegare, tenuto conto degli altri compiti che non cessano di incombere contemporaneamente sulla polizia cantonale e quindi delle priorità per l' impiego del personale.

Eccezionalmente, per manifestazioni ricreative e sportive locali che assorbono tutti i mezzi comunali, la polizia cantonale fornisce rinforzo senza assumersi la responsabilità del servizio d' ordine, ma solo nella misura in cui lo stesso servizio non possa essere prestato da pompieri, personale di agenzie private o volontari; la tendenza a richiedere troppo facilmente in questi casi il (gratuito) aiuto della polizia cantonale, come pure per semplici controlli e constatazioni che potrebbero essere svolti da funzionari comunali o dagli stessi municipali, è purtroppo ancora diffusa nei comuni. La possibilità di fatturazione prevista all' art. 8 cpv. 3 è intesa come rimedio a queste comode soluzioni.

Va invece riconosciuta la disponibilità incondizionata di quasi tutti i comuni con agenti propri a metterli a disposizione per operazioni concertate, di cui profitta contemporaneamente l' ordine pubblico tanto generale quanto locale.

Conclusione

Procedura seguita per l' elaborazione del disegno di Legge

Il disegno di legge oggetto del presente messaggio è stato preparato da un ristretto gruppo di lavoro del Dipartimento di polizia composto dal Direttore del Dipartimento on. F. Caccia, dal Segretario avv. G. Santini e dal Comandante della polizia cantonale dott. M. Dell' Ambrogio.

Il progetto di normative legali è stato sottoposto ad un' ampia procedura di consultazione nella prima metà del 1986 coinvolgendo le associazioni sindacali OCST e VPOD, la

Federazione svizzera dei funzionari di polizia Sezione Ticino, le Procure Pubbliche del Sottoceneri e del Sopraceneri, l' Istruzione giudiziaria del Sopraceneri e del Sottoceneri, la Commissione per l' intensificazione della collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali, l' ex Procuratore Pubblico avv. Paolo Bernasconi rispettivamente l' ex Comandante della polizia cantonale dott. Giorgio Lepri.

Il testo, rielaborato nel corso dell' estate per tener conto delle osservazioni formulate, è stato nuovamente discusso da una delegazione dello scrivente Consiglio con le associazioni sindacali nel corso del mese di novembre.

Il disegno di legge che ora vi sottoponiamo per approvazione ha ottenuto un ampio consenso e riteniamo quindi che sono date le indispensabili premesse per l' approvazione dei contenuti proposti .

Iniziativa parlamentare PST

In relazione all' iniziativa citata riteniamo di dover considerare il presente disegno di legge sulla polizia quale controprogetto all' iniziativa summenzionata, conformemente all' art. 52 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984.

Relazione con le LD/PF 1984-1987

Questa proposta non è contenuta nelle LD/PF del novembre 1983. E' per contro prevista nel III aggiornamento datato ottobre 1986 (cfr. allegato 1 pagina 5).

Non comporta conseguenze di natura finanziaria pur evidenziando che abbiamo già autorizzato l' aumento degli effettivi del Corpo della polizia cantonale (cfr. allegato 3 pagina 4 dell' aggiornamento testé citato).

Per tutte le considerazioni che precedono vi invitiamo a voler dare la vostra adesione all' allegato disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, R. Respini
Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di
LEGGE

Sulla polizia

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 24 febbraio 1987 n. 3198 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

TITOLO I - NORME GENERALI SULLA POLIZIA CANTONALE

Articolo 1

Compiti

1 La polizia è un servizio pubblico per la tutela dell'ordine e della sicurezza.

2 La polizia cantonale in particolare:

1. assicura con mezzi proporzionati l'esecuzione delle decisioni amministrative e giudiziarie;
2. protegge nei casi urgenti l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni pubblici e privati;
3. assiste e coordina il primo intervento delle organizzazioni di soccorso pubbliche e private;
4. previene le inosservanze dei doveri di diritto pubblico tramite l'informazione ed il controllo, le accerta e le denuncia alle autorità competenti conformemente alla legislazione federale e cantonale;
5. indaga sull'esistenza di reati e sull'identità degli autori, conserva le prove e svolge operazioni di polizia giudiziaria conformemente alle norme della procedura penale.

Articolo 2

Subordinazione

1 Tutti gli agenti della polizia cantonale fanno parte di un unico Corpo, subordinato al Consiglio di Stato, che ne dispone attraverso il Dipartimento polizia.

2 La vigilanza sugli atti di polizia giudiziaria è esercitata dal magistrato competente secondo le leggi di procedura penale.

Articolo 3

Impiego della forza e legittimazione

1 La polizia presta servizio armata.

2 La coercizione fisica e, nei casi estremi, l'uso delle armi sono autorizzati per adempiere i compiti di polizia, se proporzionati allo scopo e alle circostanze.

3 Gli agenti che intervengono senza uniforme debbono dichiarare spontaneamente la propria appartenenza alla polizia e, se richiesti, legittimarsi.

Articolo 4

Collaborazione

1 Nei casi di particolare urgenza e gravità ogni persona sul luogo è tenuta a dare manforte agli agenti di polizia, con il loro consenso.

2 Chiunque sia ufficialmente autorizzato all'esercizio di una professione è tenuto a prestare la sua opera per legittimi interventi di polizia che richiedono speciali conoscenze e capacità.

3 Lo Stato risponde dei danni causati o subiti nell'esercizio di questi doveri come per i propri funzionari.

Articolo 5

Controllo dell'identità e fermo

1 Gli agenti, nell'adempimento dei loro compiti, possono esigere da ogni persona interpellata che giustifichi la propria identità.

2 Se la persona non è in grado di giustificarla e l'accertamento risponde ad un compito di polizia, può essere condotta e fermata in un posto di polizia per il tempo strettamente necessario all'identificazione.

3 L'incarcerazione in assenza di ordine dell'autorità competente per legge può avvenire solo per motivi di urgenza e ordine di un ufficiale di polizia, avvertendo subito questa autorità ed ossequiandone la decisione.

Articolo 6

Misure di identificazione

1 Misure di identificazione quali fotografie e impronte possono essere prese sulle persone indiziate, o per necessità di raffronto con tracce relative ad un crimine o ad un delitto, oppure in caso di dubbia identità.

2 A richiesta dell'interessato rivelatosi estraneo, fotografie ed impronte devono essere distrutte al termine dell'inchiesta.

Articolo 7

Perquisizioni

1 Gli agenti perquisiscono in modo adeguato alle circostanze le persone:

- arrestate o da incarcerare;
- indiziate di detenere il prodotto o gli strumenti di reato;
- indiziate di portare armi o per analoghi motivi di sicurezza;

- se necessario per accertarne l' identità.

2 La perquisizione deve avvenire ad opera di un funzionario del medesimo sesso, salvo che lo esiga la sicurezza immediata.

3 Gli agenti, nell' adempimento dei loro compiti, possono perquisire veicoli e contenitori suscettibili di contenere oggetti di provenienza delittuosa o atti a commettere reati.

Articolo 8

Tasse e ricompense

1 La polizia interviene gratuitamente.

2 Chi provoca interventi straordinari o ingiustificati o per sua colpa e chi usufruisce degli accertamenti di polizia a fini privati può essere tenuto al pagamento di tasse a copertura dei costi nei casi previsti da regolamento; le spese della polizia per intervento ed inchiesta nei procedimenti penali e di contravvenzione sono attribuite e percepite dall' autorità che pronuncia sulla colpevolezza, secondo le rispettive norme di procedura.

3 Interventi per compiti di polizia locale possono essere messi a carico dei comuni che provvedono insufficientemente con mezzi propri .

4 Chi contribuisce alla prevenzione di reati e alla identificazione o all' arresto dei loro autori può essere indennizzato o ricompensato.

TITOLO II - ORGANIZZAZIONE DELLA POLIZIA CANTONALE

Articolo 9

Composizione

1 Il Corpo di polizia cantonale è istruito e organizzato così da poter funzionare anche come organo militare, segnatamente nell' impiego di reparti armati e nella condotta in situazioni d' emergenza.

2 Il Corpo di polizia cantonale si compone di agenti di ambo i sessi, suddivisi in ufficiali, gendarmeria e pubblica sicurezza.

3 Ai funzionari tecnici e amministrativi integrati nell' organizzazione del Corpo secondo la pianta organica dei dipendenti dello Stato non si applicano le disposizioni per gli agenti di polizia, riservati singoli diritti e doveri per le funzioni analoghe quanto a rischio, turni di lavoro, od altro.

Articolo 10

Ufficiali

1 Un comandante dirige il Corpo ed è responsabile del funzionamento e della disciplina di fronte al direttore del Dipartimento, al quale è direttamente subordinato.

2 Gli altri ufficiali collaborano con il comandante nella condotta e vigilanza permanente degli interventi e delle inchieste; assicurano in particolare il coordinamento tra la gendarmeria e la pubblica sicurezza, e possono essere incaricati di qualsiasi funzione nell' interesse del servizio.

Articolo 11

Gendarmeria

1 La gendarmeria comprende:

- aiutanti e sergenti maggiori alla testa dei posti e servizi principali;
- sergenti, caporali, appuntati e gendarmi.

2 Svolge prevalentemente compiti di intervento e sicurezza, di regola in uniforme.

Articolo 12

Pubblica sicurezza

1 La pubblica sicurezza comprende:

- commissari-capo, alla testa dei commissariati e dei servizi principali;
- commissari e ispettori.

2 Svolge prevalentemente compiti di polizia giudiziaria, senza uniforme.

Articolo 13

Distribuzione nel territorio

- 1 Il comando ha sede nel distretto di Bellinzona.
- 2 Inoltre almeno un posto di gendarmeria e un commissariato di pubblica sicurezza hanno sede in ciascuno dei distretti di Mendrisio, Lugano e Locarno.
- 3 Gli ufficiali e i servizi del Corpo operano sull'insieme del Cantone con sede presso il comando o uno dei posti o commissariati.

TITOLO III - STATUTO DELL' AGENTE DI POLIZIA CANTONALE

Articolo 14

Principi

- 1 Il rapporto d'impiego degli agenti di polizia è regolato dalla legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti; l'onere complessivo delle ore di lavoro corrisponde a quello dei funzionari.
- 2 Gli agenti sono tenuti alla particolare disciplina richiesta dal servizio di polizia.
- 3 Gli agenti esercitano i compiti di polizia anche fuori dai turni di servizio, quando le circostanze lo richiedono.
- 4 La funzione di agente di polizia può essere svolta soltanto a pieno tempo.

Articolo 15

Assunzione degli ufficiali

- 1 Gli ufficiali sono assunti per pubblico concorso, aperto ad agenti di gendarmeria o di pubblica sicurezza e a candidati esterni con titolo accademico o ufficiali dell'esercito o altra formazione specializzata.
 - 2 Nessuna delle categorie di provenienza deve essere rappresentata in numero preponderante.
- Assunzione degli aspiranti-gendarmi

Articolo 16

Concorsi

- 1 Possono concorrere quali aspiranti-gendarmi i candidati che:
 - hanno concluso una formazione professionale o scolastica equivalente;
 - se di sesso maschile, hanno assolto la scuola reclute militare e sono incorporati nell'attiva;
 - adempiono i requisiti di età, costituzione fisica e altri previsti dal bando di concorso.
- 2 Il Consiglio di Stato ammette all'esame davanti ad una commissione da esso nominata i concorrenti che danno garanzia di integrità morale e buona condotta, secondo le informazioni assunte dalla polizia.

Articolo 17

Scuola aspiranti-gendarmi

- 1 Una scuola per aspiranti-gendarmi è organizzata nell'ambito del Corpo e diretta da un ufficiale.
- 2 Il Consiglio di Stato decide:
 - l'ammissione alla scuola, visti i risultati dell'esame;
 - il licenziamento immediato dalla scuola per inidoneità;
 - la retribuzione e in genere lo statuto degli aspiranti durante la scuola.

Articolo 18

Nomine

- 1 La nomina a gendarme avviene con il giuramento o la promessa solenne prestati al termine della scuola aspiranti.
- 2 La nomina a ispettore di pubblica sicurezza avviene per concorso ed esame fra gli agenti idonei della gendarmeria.
- 3 Possono essere nominati direttamente nella pubblica sicurezza i licenziati o diplomati in specializzazioni di interesse per la polizia giudiziaria, con o senza frequenza della scuola per aspiranti-gendarmi.

Articolo 19

Promozioni e trasferimenti

- 1 Il grado agli Ufficiali è attribuito con l' assunzione o tramite promozione, conformemente alla pianta organica e alle funzioni assunte.
- 2 Nella gendarmeria e nella pubblica sicurezza le promozioni avvengono secondo gli esami superati, i corsi di formazione frequentati, l' idoneità, il merito e l' anzianità di servizio; la pianta organica determina il grado massimo al quale si può accedere per ciascuna funzione.
- 3 Le funzioni che comportano trasferimenti o possibilità di promozione sono offerte di regola a concorso intern.
- 4 Il trasferimento periodico di sede o di servizio può essere prescritto, particolarmente nei primi anni di carriera allo scopo di migliorare la esperienza degli agenti e la funzionalità del lavoro della polizia.

Articolo 20

Competenze nella gestione del personale

- 1 Il regolamento determina le attribuzioni del Dipartimento e del Comandante in materia di gestione del personale, di regola come istanza non definitiva.
 - 2 La delega può estendersi alle decisioni disciplinari di prima istanza nei casi meno gravi
- Fine del rapporto

Articolo 21

- 1 Per il periodo di tre anni immediatamente successivo alla cessazione del rapporto di impiego è fatto divieto agli agenti di polizia di svolgere attività private di investigazione.
- 2 Gli agenti che lasciano di propria volontà il Corpo nei due anni successivi alla scuola per aspiranti possono essere tenuti al rimborso' dei costi dell' istruzione.

TITOLO IV - POLIZIE COMUNALI

Articolo 22

Generalità

- 1 Gli agenti di polizia comunale assistono i municipi nell' esercizio delle funzioni di polizia locale; ad essi si applicano gli art. 3 e 21 cpv. 1 della presente legge.
- 2 Il Dipartimento, sentiti i municipi interessati può emanare disposizioni sull' istruzione, l' uniforme, le armi, la rete radio e altri mezzi delle polizie comunali, così come estendere ad esse disposizioni di servizio della polizia cantonale sulle modalità di intervento e di constatazione.

Articolo 23

Delega di compiti

- 1 Le polizie comunali assistono in primo luogo all' esecuzione di decisioni amministrative e giudiziarie civili, riservato l' intervento sussidiario della polizia cantonale.
- 2 Il Dipartimento autorizza singolarmente le polizie comunali all' esercizio di funzioni di controllo e di accertamento su oggetti di competenza delle autorità amministrative cantonali e giudiziarie civili; il provento delle multe e in questi casi parzialmente accreditato al comune, secondo norme speciali.
- 3 Controlli e accertamenti su oggetti di competenza dell' autorità giudiziaria penale possono essere delegati dal Dipartimento alle polizie comunali per reati minori e ricorrenti e in diretta subordinazione alla polizia cantonale; il magistrato non può servirsi direttamente delle polizie comunali per l' assunzione di informazioni o mezzi di prova.

Articolo 24

Collaborazione con la polizia cantonale

- 1 Per i controlli di prevenzione, la cattura di ricercati e in genere quando le circostanze lo esigono, le polizie comunali rinforzano la polizia cantonale.
- 2 Nella misura in cui operano a rinforzo della polizia cantonale, gli agenti esercitano i poteri di polizia senza riguardo per i confini comunali, e si applica l' art. 4 cpv. 3 della presente legge.
- 3 Lo scambio di informazioni fra polizia cantonale e polizie comunali è sempre lecito quando rientra nei compiti di cui all' art. 1: sulle informazioni ricevute dalla polizia cantonale le polizie comunali sono tenute al segreto, anche nei confronti delle autorità comunali.
- 4 Se il municipio chiede l' intervento della polizia cantonale per compiti di polizia locale, deve

subordinare ad essa gli agenti di polizia comunale di cui dispone.

TITOLO V - DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 25

Norme esecutive

Il Consiglio di Stato emana le norme necessarie per l' esecuzione di questa legge.

Articolo 26

Norme abrogative

E' abrogata la legge sulla polizia cantonale del 22 gennaio 1963.

Articolo 27

Modifiche di altre leggi

L' art. 60 della legge organica giudiziaria civile penale del 24 novembre 1910 / 10 novembre 1970 è modificato come segue:

"La polizia cantonale, se richiesta, sussidia il Procuratore Pubblico nell' assunzione delle informazioni preliminari".

Il Procuratore Pubblico può, sotto sua responsabilità, delegare al proprio segretario o alla polizia cantonale la raccolta delle informazioni preliminari.

Il Giudice Istruttore, sotto sua responsabilità, può delegare le rogatorie a un funzionario del suo ufficio o l' esecuzione nei mandati di perquisizione alla polizia cantonale".

Articolo 28

Norme transitorie

Fino all' entrata in vigore della legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, resta applicabile l' art. 12 cpv. 2 della legge sulla polizia cantonale del 22 gennaio 1963.

Articolo 29

Entrata in vigore

1 Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato fissa la data dell' entrata in vigore.