

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}

1C\_409/2012,

1C\_411/2012,

1C\_419/2012

Sentenza del 20 dicembre 2013

I Corte di diritto pubblico

Composizione

Giudici federali Fonjallaz, Presidente,  
Aemisegger, Merkli, Karlen, Eusebio,  
Cancelliere Cramerli.

Partecipanti al procedimento

1C\_409/2012

Comune delle Centovalli,  
ricorrente,

1C\_411/2012

1. Comune di Isorno,
2. Comune di Mosogno,
3. Comune di Onsernone,
4. Comune di Gresso,
5. Comune di Vergeletto,

ricorrenti,

1C\_419/2012

1. Comune di Maggia,
2. Comune di Avegno Gordevio,
3. Comune di Cevio,
4. Comune di Linescio,
5. Comune di Cerentino,
6. Comune di Campo (Vallemaggia),
7. Comune di Bosco Gurin,
8. Comune di Lavizzara,

ricorrenti,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,  
residenza governativa, 6500 Bellinzona,  
opponente.

Oggetto

Legge sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le Polizie comunali (LCPol) e relativo Regolamento (RLCPol),

ricorsi contro la LCPol adottata con decreto legislativo del 16 marzo 2011 dal Gran Consiglio e il RLCPol adottato dal Consiglio di Stato il 27 giugno 2012.

Fatti:

A.

Nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino n. 28/2012 del 3 luglio 2012 (pag. 249-253) è stata pubblicata la legge del 16 marzo 2011 sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le Polizie comunali (LCPol) e il relativo Regolamento del Consiglio di Stato del 27 giugno 2012 (RLCPol, pag. 253-259). Il Governo ha fissato l'entrata in vigore della legge e del regolamento al 1° settembre 2012. La norma transitoria dell'art. 7 RLCPol dispone che entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento, i comuni privi di un corpo di polizia comunale strutturato sono tenuti a dotarsene o a sottoscrivere un'apposita convenzione con un comune dotato di un siffatto corpo.

#### B.

Avverso la nuova LCPol e il relativo regolamento, il Comune delle Centovalli (causa 1C\_409/2012), i Comuni di Isorno, Mosogno, Onsernone, Gresso e Vergeletto (causa 1C\_411/2012), come pure i Comuni di Maggia, Avegno Gordevio, Cevio, Linescio, Cerentino, Campo Vallemaggia, Bosco Gurin e Lavizzara (causa 1C\_419/2012) presentano tre distinti ricorsi in materia di diritto pubblico al Tribunale federale. Chiedono, concesso ai gravami l'effetto sospensivo per lo meno relativamente all'entrata in vigore del RLCPol, in via principale di annullare la LCPol e il relativo regolamento, in via subordinata di annullare gli art. 3 e 4 LCPol, nonché l'art. 2 cpv. 2 e 3, e l'art. 3 cpv. 3 e 4 del regolamento. Queste ultime norme hanno il seguente tenore:

#### LCPol :

##### "Art. 3 Esercizio delle competenze di polizia comunali

1 Previa ratifica del Consiglio di Stato i comuni esercitano le competenze di polizia loro attribuite:

- a) direttamente mediante un proprio corpo di polizia composto da un minimo di 5 agenti più un comandante (corpo di polizia comunale strutturato), oppure
- b) indirettamente sottoscrivendo una convenzione con un comune che ha un corpo di polizia strutturato.

2 Il regolamento stabilisce i compiti di polizia spettanti ai comuni e le condizioni del loro esercizio.

#### Art. 4 Convenzioni

1 Per l'esercizio dei compiti di polizia, i comuni privi di un corpo di polizia strutturato sono tenuti a concludere un'apposita convenzione.

2 La convenzione può essere sottoscritta direttamente con il comune polo oppure fra comuni appartenenti alla medesima regione.

3 La convenzione soggiace alla ratifica del Consiglio di Stato, competente per l'esame della sua sostanziale uniformità sul piano cantonale del tipo di prestazioni offerte e dei loro costi.

4 In assenza della convenzione, il Consiglio di Stato può imporre l'affiliazione del comune interessato ad uno prossimo dotato di un corpo di polizia strutturato.

#### RLCPol

##### Art. 2 Competenze e compiti delle polizie comunali (art. 3 LCPol)

1...

2 In ogni regione di polizia comunale, con il coordinamento del comune polo, tutti i corpi della stessa sono chiamati a garantire congiuntamente la presenza di un servizio di polizia di prossimità, basato su di un adeguato effettivo di polizia uniformata operativa ("agenti", ai sensi dell'art. 3 LCPol) per l'adempimento sull'arco dell'intera giornata (24 ore) dei compiti di base di cui ai punti 1, 2, 3, 4 e 5.9 dell'Allegato 2 (Sezione A).

Le regioni di polizia comunale sono tenute ad offrire al pubblico i servizi residuali della Sezione A dell'Allegato 2 unicamente durante gli orari di apertura degli uffici.

3 Ulteriori competenze, di cui alla Sezione B dell'Allegato 2, possono essere attribuite in base alla specifica struttura del corpo ed al grado di formazione del personale.

L'eventuale delega non preclude l'intervento della polizia cantonale.

...

#### Art. 3 Convenzione

1...

2...

3 In caso di disaccordo tra le parti in relazione alle controprestazioni patrimoniali, il fabbisogno di servizi di polizia finalizzato alla garanzia di un adeguato effettivo ai sensi dell'art. 2 cpv. 2, espresso in termini di agenti (art. 3 LCPol), ed il relativo costo procapite, vengono calcolati in base ad una formula fattoriale che ritenga quale elemento principale l'imputazione del territorio comunale e della popolazione residente ad uno spazio funzionale, così come individuato nella Scheda R1 del Piano Direttore cantonale, ritenuto un coefficiente massimo di fabbisogno di servizi di polizia di un agente di polizia uniformato operativo ogni 500 unità di popolazione residente permanente nelle zone centrali

ed un coefficiente minimo di fabbisogno di servizi di polizia di un agente di polizia uniformato operativo ogni 2000 unità di popolazione residente permanente nelle zone di montagna.

4 Il Dipartimento delle istituzioni regola per mezzo di un'apposita direttiva i dettagli del modello calcolatorio fattoriale di cui al precedente capoverso, fondandolo su elementi quantitativi e qualitativi. Il modello calcolatorio fattoriale contenuto nella direttiva trova parimenti applicazione in caso di disaccordo tra le parti nell'ambito di un eventuale conferimento, successivo all'entrata in vigore della convenzione, di ulteriori competenze di polizia sulla base dell'art. 2 cpv. 3.

..."

C.

Con decreti presidenziali dell'11 e del 19 settembre 2012, le domande di conferimento dell'effetto sospensivo sono state respinte.

D.

Il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, propone di respingere i ricorsi, in quanto ammissibili. I Comuni ricorrenti si riconfermano negli allegati ricorsuali. Con osservazioni del 14 gennaio 2013, il Governo cantonale ha brevemente ribadito le osservazioni presentate nella risposta: i ricorrenti non hanno replicato.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale esamina d'ufficio se e in che misura un ricorso può essere esaminato nel merito (DTF 138 I 367 consid. 1).

1.2. I ricorsi riguardano le medesime normative, concernono fattispecie analoghe e le censure sollevate sono essenzialmente uguali. Si giustifica quindi di trattarli congiuntamente e di statuire sugli stessi con un unico giudizio (art. 71 LTF in relazione con l'art. 24 cpv. 2 PC).

1.3. Il Tribunale federale giudica i ricorsi contro gli atti normativi cantonali (art. 82 lett. b LTF), nella composizione di cinque giudici quando sottostanno al referendum (art. 20 cpv. 3 LTF). Poiché il diritto ticinese non prevede una procedura di un loro controllo astratto, il ricorso al Tribunale federale è direttamente aperto in applicazione dell'art. 87 cpv. 1 LTF (cfr. DTF 124 I 159 consid. 1b; sentenze 1C\_69/2011 del 26 maggio 2011 consid. 1.2, in RtiD 2012 I n. 1 pag. 3 e 1C\_459/2011 del 4 settembre 2013 consid. 4).

1.4. Interposti entro trenta giorni dalla pubblicazione della decisione di promulgazione, ossia dall'accertamento che il termine di referendum è scaduto infruttuoso, i ricorsi sono tempestivi ai sensi dell'art. 101 LTF in relazione con l'art. 46 cpv. 1 lett. b LTF (DTF 133 I 286 consid. 1; 135 I 43 consid. 1.1; sentenza 1C\_459/2011 del 4 settembre 2013, consid. 1.3).

1.5. Con il ricorso possono essere fatte valere le violazioni del diritto federale (art. 95 lett. a LTF). Il Tribunale federale esamina liberamente la violazione dei diritti costituzionali cantonali (art. 95 lett. c LTF), tra i quali rientra la garanzia dell'autonomia comunale. L'art. 50 Cost. garantisce l'autonomia comunale nella misura prevista dal diritto cantonale (DTF 138 I 242 consid. 5.2, 143 consid. 3.1; 137 I 235 consid. 2.2); spetta quindi essenzialmente alla Costituzione e alla legislazione cantonale stabilirne l'estensione e i limiti (DTF 133 I 128 consid. 3.1). Nella misura in cui si tratta di interpretare leggi cantonali, il Tribunale federale si limita tuttavia a vagliare le asserite lesioni soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 138 I 242 consid. 5.2 pag. 245, 143 consid. 2 pag. 150; 137 I 235 consid. 2.2 pag. 238).

2.

2.1. Le esigenze di motivazione previste per i ricorsi al Tribunale federale valgono anche per i gravami contro gli atti normativi cantonali. Secondo l'art. 42 cpv. 1 e 2 LTF, occorre quindi spiegare perché l'atto impugnato viola il diritto. Questa Corte non è pertanto tenuta a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se queste non sono presentate nella sede federale (DTF 138 I 274 consid. 1.6; 136 I 229 consid. 4.1). Per di più, quando i ricorrenti invocano, come in concreto, la violazione di diritti fondamentali (divieto dell'arbitrio, principio di proporzionalità e principio di uguaglianza fra determinati comuni ticinesi), il Tribunale federale, in applicazione dell'art. 106 cpv. 2 LTF, esamina le censure sollevate soltanto se siano

state esplicitamente sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 138 I 171 consid. 1.4, 225 consid. 3.2; 136 II 304 consid. 2.4 e 2.5). In questa misura, argomentazioni vaghe, come quelle adottate in larga misura nei ricorsi in esame, non sono quindi ammissibili (DTF 134 I 83 consid. 3.2).

2.2. Per interpretare una norma di legge ci si riferisce in primo luogo al suo tenore letterale. Secondo la giurisprudenza, ci si discosta dal senso letterale di un testo chiaro, facendo capo all'interpretazione, solamente qualora delle ragioni obiettive inducano a ritenere ch'esso non restituisce il vero significato della disposizione in esame. Simili ragioni possono risultare dai lavori preparatori, dallo scopo e dal senso della disposizione legale, così come dalla sistematica della legge. Se il testo di una norma non appare invece completamente chiaro o si presta a diverse possibili interpretazioni, la sua portata viene determinata tenendo conto dei lavori preparatori (interpretazione storica), del suo senso e scopo (interpretazione teleologica), nonché della sua relazione con altri disposti (interpretazione sistematica). Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare: per accedere al senso di una norma preferisce ispirarsi pragmaticamente a un pluralismo interpretativo (DTF 139 II 78 consid. 2.4 pag. 83, 49 consid. 5.3.1; 138 II 105 consid. 5.2; sentenza 1C\_184/2010 del 7 aprile 2011 consid. 2.1 e 2.2, in RtiD II-2011 n. 1).

2.3. Il Tribunale federale esamina, facendo capo alle regole di interpretazione riconosciute, se alla norma interessata può essere attribuito un senso che la possa fare ritenere compatibile con le garanzie costituzionali invocate. Procedo a un esame libero e annulla una disposizione cantonale solo se essa non si presta ad alcuna interpretazione conforme al diritto costituzionale o al diritto federale di rango superiore (DTF 138 I 321 consid. 2; 135 II 243 consid. 2 pag. 248). Occorre considerare la portata dell'ingerenza nel diritto fondamentale, la possibilità di ottenere una sufficiente protezione di questo diritto nel contesto di un successivo controllo puntuale della norma, le circostanze concrete in cui essa va applicata, la possibilità di una correzione, come pure gli effetti sulla sicurezza del diritto. La semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione non conduce di per sé al suo annullamento. Le spiegazioni fornite dalle autorità cantonali riguardo alla sua futura applicazione possono essere prese in considerazione (DTF 137 I 31 consid. 2 pag. 39; 134 I 293 consid. 2 e rinvii; sentenza 1C\_225/2012 del 10 luglio 2013 consid. 2.1).

2.4. Un atto normativo di portata generale viola il divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), quando non si fonda su motivi obiettivi, seri o se è sprovvisto sia di senso sia di scopo e sia insostenibile anche nel risultato (DTF 138 I 232 consid. 6.2). Al legislatore cantonale, organo politico soggetto a un controllo democratico, dev'essere riconosciuta una grande libertà nell'elaborazione delle leggi: esso dispone di un largo potere formatore in particolare nelle materie che dipendono in maniera molto estesa da fattori politici. Non spetta al Tribunale federale rivedere l'opportunità delle scelte effettuate in tale ambito. Una norma legale non verrà pertanto annullata per il motivo che altre soluzioni potrebbero essere ravvisabili o addirittura preferibili (DTF 136 I 241 consid. 3.1 e rinvii).

2.5.

2.5.1. Gli insorgenti fondano la loro legittimazione a ricorrere sull'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, secondo cui i Comuni hanno diritto a ricorrere se fanno valere la violazione di garanzie loro conferite dalla Costituzione cantonale o dalla Costituzione federale. La legittimazione, basata su un'asserita violazione dell'autonomia comunale garantita dagli art. 50 cpv. 1 Cost. e 16 cpv. 2 Cost./TI, è data. Sapere se i ricorrenti dispongano effettivamente di autonomia nel campo litigioso e se questa sia stata disattesa è questione di merito, non di ammissibilità (DTF 136 I 265 consid. 1.3, 404 consid. 1.1.3; 135 I 43 consid. 1.2; sulla nozione di autonomia comunale vedi DTF 139 I 169 consid. 6.1 e rinvii; sulla carenza di legittimazione dei comuni politici a ricorrere sulla base degli art. 82 lett. c e 89 cpv. 3 LTF, vedi DTF 136 I 404 consid. 1.1.1 e 1.1.2; 134 I 172 consid. 1.3). La sussistenza di un'autonomia comunale nell'ambito della polizia locale è pacifica (art. 107 della legge organica comunale del 10 marzo 1987; LOC). Litigiosa è la questione di sapere se i criticati atti normativi limitino in maniera incostituzionale detta autonomia.

2.5.2. I ricorrenti richiamano pure la clausola generale dell'art. 89 cpv. 1 LTF, secondo la quale ha diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi è particolarmente toccato dalla decisione impugnata (lett. b) e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (lett. c). Questa norma si indirizza in primo luogo ai privati, ma anche una corporazione di diritto pubblico può fondarsi, quando impugna una sentenza che la colpisce analogamente a un privato oppure quando è toccata nei suoi interessi di pubblico imperio degni di protezione (DTF 138 I 143

consid. 1.3.1; 136 I 265 consid. 1.4; 136 II 383 consid. 2.3 e 2.4).

In concreto è manifesto che i ricorrenti non sono toccati come un privato, ma, chiaramente, in maniera qualificata nei loro interessi finanziari rilevanti quali enti pubblici detentori del pubblico impero (DTF 136 II 274 consid. 4.1 e 4.2 pag. 279; 135 I 43 consid. 1.3). In un siffatto caso, di massima, al Comune può essere riconosciuta la legittimazione a ricorrere anche contro un atto normativo cantonale (DTF 138 II 506 consid. 2.1.1 e 2.3; 135 II 156 consid. 3; BERNHARD WALDMANN, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2a ed. 2011, n. 42 seg. e n. 43b ad art. 89).

In effetti i Comuni ricorrenti fanno valere che i costi derivanti dal finanziamento dei compiti di sicurezza previsti dalla LCPol a loro carico (art. 2 LCPol), costituirebbero un onere insostenibile o per lo meno notevole che non potrebbero assumere. Ora, se un aumento dei costi di per sé non comporta una violazione dell'autonomia, la situazione è diversa quando il contributo litigioso assuma un'importanza tale che, pur senza rimettere in questione la loro esistenza formale o l'integrità del loro territorio, sia di natura tale da comportare una perdita di sostanza finanziaria idonea a metterla in pericolo (DTF 113 la 336 consid. 1b-d, 2a in fine; sentenza 8C\_848/2010 del 18 novembre 2010 consid. 5.2; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, 3aed. 2013, vol. I, n. 305 e 295), ciò che i ricorrenti rendono verosimile in concreto.

2.6. Nella misura in cui, criticando i citati atti normativi, i ricorrenti possono fondarsi sull'art. 89 cpv. 2 lett. c LTF, essi possono far valere una violazione del divieto dell'arbitrio e del principio di proporzionalità, per quanto quest'ultima censura sia in stretta connessione con la violazione della loro autonomia (DTF 134 I 204 consid. 2.2; cfr. anche DTF 138 I 378 consid. 8.2 pag. 393; 136 I 241 consid. 3.1 in fine pag. 251; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n. 306) : senza tale connessione, solo in quanto possano richiamarsi nel contempo all'art. 89 cpv. 1 LTF (Waldmann, loc. cit., n. 62 ad art. 89).

3.

3.1. Oltre alla violazione dell'autonomia comunale, i ricorrenti adducono, tuttavia in maniera del tutto generica e quindi inammissibile, una lesione dei principi di legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.), del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.), del principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.) e del diritto alla parità di trattamento (art. 8 Cost.).

3.2. I ricorrenti contestano l'adozione di una nuova legge cantonale e del relativo regolamento. La censura di violazione dell'autonomia comunale permette tuttavia ai comuni d'impugnare un atto legislativo cantonale, che la limiterebbe, solo nella misura in cui esso sottrae loro in modo materialmente illecito una competenza legislativa o un settore di autonomia garantiti dalla Costituzione cantonale: a determinate condizioni, attraverso una modifica legislativa, il legislatore cantonale può infatti ridurre a posteriori i limiti dell'autonomia, ciò che i ricorrenti correttamente non contestano (cfr. DTF 136 I 265 consid. 2.4; Auer/ Malinverni/Hottelier, op. cit., n. 269 in fine, n. 309 e 314, secondo i quali, poiché i cantoni possono definire i limiti dell'autonomia comunale, parrebbe difficile sostenere che vi sia un limite oltre il quale la relativa legislazione, a dipendenza del suo spazio di intervento, potrebbe violare la garanzia molto generica offerta dalla costituzione cantonale). Il comune può pertanto lamentare che il legislatore cantonale, adottando la legge litigiosa, avrebbe ristretto i limiti dell'autonomia comunale che lo stesso aveva precedentemente fissato. Anche in presenza di una competenza cantonale, il comune può nondimeno far valere che la regolamentazione cantonale non poggia su alcun interesse cantonale o regionale preponderante o che viola il principio di proporzionalità (DTF 133 I 128 consid. 3.3 pag. 131 seg. e riferimenti).

Per di più, ciò che è decisivo, essendo in concreto in presenza dell'adozione di un atto legislativo cantonale, non si tratta di esaminare se l'autorità cantonale ha esercitato correttamente il suo potere di controllo o di sorveglianza. Nell'ambito in esame, i ricorrenti possono soltanto far valere che la criticata normativa li priverebbe indebitamente di una competenza legislativa o di una materia nella quale l'invocata autonomia è direttamente garantita e conferita ai comuni dalla Costituzione cantonale (DTF 133 I 128 consid. 3.3 e rinvii) : ciò non è manifestamente il caso nella fattispecie, ritenuto che nel quadro della regolamentazione della polizia locale l'invocata autonomia si fonda, come ancora si vedrà, sull'art. 107 LOC.

3.3. Gli insorgenti richiamano l'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, conclusa a Strasburgo il 15 ottobre 1985 ed entrata in vigore per la Svizzera il 1° giugno 2005 (RS 0.102), secondo cui per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una

parte importante degli affari pubblici. Invocano pure l'art. 4 della Carta, relativo alla portata dell'autonomia locale. Essi non tentano tuttavia di precisare in che misura la criticata legge e il relativo regolamento violerebbero tali norme. Il rilievo è quindi inammissibile per carenza di motivazione (art. 42 LTF).

4.

4.1. I ricorrenti ricordano che, secondo l'art. 107 cpv. 2 (recte: 3) LOC, il comune, e in particolare il municipio, può avvalersi di agenti di polizia comunale. Sostengono che, poiché l'esistenza della polizia comunale si fonda su una base legale in senso formale, ogni comune sarebbe libero di dotarsi, a dipendenza delle esigenze concrete che si presentano sul suo territorio, di una polizia comunale, o di rinunciarvi. Sulla base del criticato art. 3 LCPol, i comuni potranno esercitare le competenze di polizia loro attribuite soltanto o direttamente per il tramite di un proprio corpo di polizia strutturato, composto da un minimo di 5 agenti più un comandante, oppure, indirettamente, sottoscrivendo una convenzione con un comune che dispone di un siffatto corpo. Di conseguenza, come rilevato nel messaggio governativo n. 6423 del 30 novembre 2010, le polizie comunali che non raggiungeranno il citato limite d'organico dovranno essere sciolte.

Secondo i ricorrenti, il nuovo sistema introdotto dagli art. 3 e 4 LCPol impedirebbe a determinati comuni, come per esempio a quello delle Centovalli, di dotarsi di un proprio corpo di polizia comunale e di convenzionarsi con gran parte dei comuni vicini, poiché questi non fanno capo allo stesso comune polo. Il Comune delle Centovalli precisa di non disporre di alcun agente comunale e che, sebbene la strada, comunque di valle, che da Ponte Brolla raggiunge Camedo sia un asse internazionale, la relativa regione non presenterebbe problemi di ordine pubblico paragonabili a quelli con i quali sono confrontati i poli urbani: ne conclude che un aumento degli effettivi di sicurezza non sarebbe necessario. La contestata normativa non attuerebbe infatti le necessarie distinzioni tra tipologie regionali molto diverse fra loro e l'esigenza di un corpo di polizia strutturato o la sottoscrizione di una convenzione risponderebbe esclusivamente alle esigenze di ordine pubblico delle aree urbane, mentre penalizzerebbe fortemente soprattutto i Comuni periferici, che dovrebbero assumersi costi sproporzionati per un servizio non richiesto e non necessario.

4.2. Le censure ricorsuali mosse alla LCPol e al RCPol sono del tutto generiche e si limitano a una critica vaga e superficiale della soluzione adottata dal Gran Consiglio: adducendo semplicemente che vi potrebbero essere altri modelli, i ricorrenti non dimostrano affatto che quello scelto non si fonderebbe su criteri seri e obiettivi, illustrati e spiegati nel messaggio governativo e nel "Rapporto del Gruppo di lavoro per la riorganizzazione della polizia in Ticino" del 25 gennaio 2010, allegato al messaggio. Per quanto riguarda l'integrità della riforma della polizia, ricordata la grande libertà che spetta al legislatore cantonale nell'elaborazione delle leggi e rilevato che non compete al Tribunale federale rivedere l'opportunità delle scelte effettuate in particolare in materie che dipendono in maniera molto estesa da fattori politici, i ricorrenti non dimostrano affatto l'arbitrarietà delle soluzioni adottate con la LCPol e il relativo regolamento (sulle differenti possibilità di organizzare la polizia vedi JAN SCHEFFLER, *Einheitspolizei: Wegweisendes Modell oder falscher Reformeifer? Zur Diskussion um die Zentralisierung polizeilicher Organisationsstrukturen auf kantonaler Ebene*, in: *Sicherheit & Recht*, 2012, pag. 87-

100, pag. 98 sui costi: questo autore in materia di organizzazione della polizia, non riconosce ai comuni una competenza per definizione e nega una violazione dell'autonomia comunale qualora la centralizzazione di compiti di polizia avvenga sulla base di una legge che la tolga ai comuni, pag. 89 seg.; PIERRE AEPLI, *Les réformes de la police en Suisse*, in *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, 2008, pag. 463-480, in particolare pag. 472 sulla fusione delle polizie cantonali e comunali). Il semplice assunto, secondo cui la LCPol sarebbe in conflitto con la LOC, per i motivi di cui ancora si dirà, non è sufficiente al riguardo. La conclusione di annullare integralmente sia la legge sia il relativo regolamento deve pertanto essere disattesa.

4.3. I ricorrenti fanno valere che l'interesse pubblico perseguito dall'obiettivo di riorganizzare e coordinare i corpi di polizia del Cantone non potrebbe essere disgiunto dall'osservanza del principio di proporzionalità (su questo principio vedi DTF 136 I 87 consid. 3.2 pag. 92). La nuova normativa sarebbe sproporzionata, ritenuto che determinati comuni, come quello delle Centovalli o tutta la Valle Onsernone, non hanno finora fatto capo ad alcun agente di polizia comunale. Per di più, non vi sarebbero ancora dati certi in merito ai costi effettivi, che potrebbero variare da fr. 183'750.-- a fr. 229'250.--.

La tesi, sulla quale sono incentrati i ricorsi, non regge. Già l'art. 107 LOC dispone che il Municipio deve esercitare le funzioni di polizia locale: senza dubbio non si tratta di una norma potestativa,

come parrebbero ritenere i ricorrenti adducendo semplicemente che finora non avrebbero istituito alcun corpo di polizia. La circostanza che la tutela della sicurezza dei cittadini di questi comuni sia stata fino ad ora assicurata facendo capo alla Polizia cantonale e non a quella comunale, inesistente, non è infatti decisivo.

4.3.1. Rilevando che fra tutte le possibilità, peraltro non meglio precisate, il Legislatore cantonale non avrebbe scelto quella più idonea, i ricorrenti non dimostrano affatto che sarebbe stato leso l'interesse pubblico. Quest'ultimo, come ancora si vedrà, non è infatti leso già per il fatto che i comuni periferici si vedrebbero privati di una parte consistente delle loro risorse. Il generico riferimento all'effettivo degli agenti e alle loro competenze, rispetto alle asserite necessità reali di una determinata zona, non muta tale conclusione. I ricorrenti accennano a una pretesa debolezza strutturale della nuova legge, che non permetterebbe una vera e propria riorganizzazione della polizia cantonale, ma non spiegano i motivi di tale critica. Sostenendo che secondo il messaggio la nuova legge non comporta oneri supplementari per i Comuni provvisti di un corpo di polizia strutturato, essi omettono di indicare che nello stesso si precisa che la LCPol non dovrebbe comportare particolari oneri supplementari neppure per quei comuni che, pur se in misura insufficiente, già dispongono di un singolo agente o di un corpo di polizia, visto ch'essi potranno compensare i costi delle prestazioni di sicurezza percepite con l'integrazione dei loro agenti nel corpo di polizia strutturato (pag. 15).

4.3.2. Certo, nel citato messaggio si sottolinea che ciò non vale per quei comuni sguarniti di agenti di polizia, nei confronti dei quali per l'adempimento dei compiti di prossimità a loro carico è richiesto il versamento di un congruo compenso finanziario, in ossequio al principio generale dell'obbligo contributivo sancito dall'art. 2 LCPol. Al riguardo, ricordato che i ricorrenti non criticano specificatamente questa norma, essi parrebbero disattendere che, contrariamene al loro assunto, nel messaggio si precisa che a questi comuni non vengono attribuiti compiti aggiuntivi, ritenuto che l'art. 107 LOC già oggi impone agli enti locali l'espletamento dei compiti di polizia locale: la novità consiste nel rendere effettivamente efficace l'esecuzione di questi compiti, se del caso facendo capo a un servizio di polizia esterno (pag. 15 seg.). I ricorrenti non contestano questa conclusione, peraltro corretta, che dimostra l'infondatezza della loro tesi principale, fondata sull'affermata introduzione di un nuovo onere finanziario sproporzionato.

In effetti, riguardo all'asserita incostituzionalità della legge litigiosa e anche in relazione alle specifiche norme criticate, i ricorrenti si limitano in sostanza a deplorare gli asseriti costi che deriverebbero dalla sua applicazione. Ora, come si è visto, la criticata normativa impone semplicemente ai comuni di assumere - in maniera concreta - le spese della polizia locale, oneri che attualmente già derivano o dovrebbero risultare da un'applicazione effettiva dell'art. 107 LOC e ribadito dall'art. 2 LCPol, norma la cui incostituzionalità non è censurata e tanto meno dimostrata dai ricorrenti.

4.3.3. È vero che, sempre nel messaggio, si sottolinea che l'esatta quantificazione degli oneri finanziari litigiosi per i comuni, soprattutto per quelli sprovvisti di un servizio di polizia, non è agevole, dipendendo la stessa da un numero di variabili influenti sull'operazione di computo, quali ad esempio i criteri ritenuti per la fatturazione delle prestazioni, le specifiche esigenze locali di sicurezza, la gamma prescelta delle prestazioni di sicurezza, ecc. In alcune delle vigenti convenzioni, i costi delle prestazioni di sicurezza corrispondono a una somma forfettaria per ogni residente del comune fruitore: per esempio, il costo praticato dal Comune di Chiasso è di fr. 60.-- pro capite per l'esecuzione del servizio di polizia, mentre, riservati i costi per interventi straordinari, le retribuzioni riscosse in base al tempo impiegato per l'intervento fornito avvengono sulla base di una tariffa oraria che varia da fr. 36.-- a fr. 45.--, a dipendenza del comune erogatore. Va del resto da sé, che qualora un comune non disponga di un proprio corpo di polizia, esso debba finanziare l'esecuzione dei compiti di sicurezza che concernono il suo territorio determinando le relative controprestazioni patrimoniali nel quadro di una convenzione con il comune polo (art. 3 RLCPol).

I ricorrenti, ponendosi la domanda di sapere chi definirà il fabbisogno reale del servizio di polizia su un determinato territorio, parrebbero misconoscere che, premessa l'effettiva assunzione dei compiti di polizia di loro competenza, spetta in primo luogo ai comuni interessati dare una risposta a questo quesito: ciò avverrà nell'ambito dell'elaborazione delle rispettive convenzioni, che sono dei contratti di prestazione. In tale contesto potranno infatti essere concordate sia l'entità sia la natura delle rispettive controprestazioni, ossia l'esecuzione dei compiti di sicurezza sulla base delle necessità dei comuni interessati da una parte e le controprestazioni patrimoniali dall'altra, conformemente a quanto stabilito dagli art. 4 LCPol e art. 3 RLCPol.

5.

5.1. Nemmeno regge la tesi dell'incostituzionalità delle singole criticate norme, segnatamente degli art. 3 e 4 LCPol e 2 cpv. 2 e 3, nonché 3 cpv. 3 e 4 RLCPol.

5.2. In effetti pure in tale ambito i ricorrenti si diffondono e insistono essenzialmente sui costi al loro dire sproporzionati per un servizio non richiesto: l'onere finanziario per il Comune delle Centovalli ammonterebbe per esempio a fr. 119'500.-- e ne azzererebbe l'autonomia finanziaria, pregiudicando gravemente l'esistenza stessa del Comune e vanificando i risultati positivi raggiunti con l'aggregazione comunale.

I comuni ricorrenti della Valle Maggia (causa 1C\_419/2012) ribadiscono che la loro situazione non può essere paragonata a quella dei poli urbani e che soltanto quelli della Bassa Valle hanno percepito l'esigenza di un leggero aumento del servizio di sicurezza, quantificabile finanziariamente in fr. 20'000.-- per Maggia e fr. 50'000.-- per Avegno Gordevio mediante l'attribuzione di mandati di servizi privati di sicurezza, soprattutto per compiti relativi al traffico e a campeggi abusivi (sulla problematica della privatizzazione di servizi di polizia cfr. ANDREAS ZÜND/CHRISTOPH ERRAS, Privatisierung von Polizeiaufgaben, in Sicherheit & Recht, 2012, pag. 162 e segg.). Aggiungono che per i loro compiti di sicurezza i comuni della Bassa Valle potrebbero eventualmente far capo a un ulteriore agente comunale, mentre per l'Alta Valle non si prevede alcuna intensificazione delle attività di polizia. Ricordano che la Vallemaggia è dotata di un agente della polizia cantonale a Cevio, contingente che raddoppierà.

Anche i comuni ricorrenti della Valle Onsernone (causa 1C\_411/2012) sostengono che per l'intera Valle non sarebbe data alcuna necessità di qualsivoglia riorganizzazione dei servizi di sicurezza. La Valle non dispone di agenti di polizia comunale, né cantonale, per cui non sussisterebbe nessuna necessità del servizio di polizia imposto dalla nuova legge.

5.2.1. Nelle osservazioni al ricorso, il Consiglio di Stato rileva che la nuova legge indica quali sono i compiti di polizia svolti dal Cantone e quali, giusta l'art. 107 cpv. 2 LOC, dai Comuni, per cui essa ripartisce le competenze conformemente alla norma costituzionale. Ritiene che il legislatore cantonale non ha modificato ma chiarito tale ripartizione, avendo semplicemente fissato requisiti minimi, per evitare che in tale ambito gli organi cantonali siano chiamati a svolgere compiti di polizia spettanti alle autorità locali. Il fatto che una nuova legge comporti oneri a carico dei comuni non sarebbe comunque rilevante. Per eseguire i loro compiti i comuni possono scegliere differenti possibilità: dotarsi di un corpo di polizia proprio, aderire a un corpo intercomunale o stipulare una convenzione con un altro comune o un consorzio di comuni che dispone di un corpo di polizia strutturato. A parte le indicazioni sul numero minimo di agenti del corpo di polizia strutturato, la nuova normativa garantisce ai comuni un'ampia autonomia per organizzare tale servizio, poiché, nell'ambito delle relative convenzioni, l'accordo può essere discusso e stabilito tra i comuni interessati.

5.2.2. I ricorrenti non criticano di per sé la nuova struttura, ma incentrano la loro argomentazione sul fatto che attualmente nei comuni periferici non vi sono agenti e che non ve ne sarebbe la necessità nemmeno in futuro. Sia l'imposizione di un corpo di polizia comunale strutturato sia la sottoscrizione di una convenzione per svolgere compiti asseritamente non necessari violerebbero pertanto il principio di uguaglianza per rapporto ai comuni urbani che già dispongono e finanziano i propri corpi di polizia.

5.2.3. Un atto normativo lede il principio di uguaglianza sancito dall'art. 8 cpv. 1 Cost., se a fronte di situazioni uguali opera distinzioni giuridiche su aspetti rilevanti non giustificate da motivi ragionevoli, oppure se sottopone a un regime identico situazioni che presentano differenze tali da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 134 I 23 consid. 9.1 pag. 42). Le situazioni paragonate nella prima ipotesi non devono essere necessariamente identiche sotto ogni aspetto; deve però esservi similitudine nei fatti pertinenti per la decisione da prendere (DTF 119 Ia 123 consid. 2b pag. 128). Entro i limiti di tali principi e del divieto dell'arbitrio il legislatore cantonale dispone di un ampio potere discrezionale, nel quale il Tribunale federale interferisce con riserbo e non lo limita attraverso la propria concezione d'impostazione di una questione (DTF 138 I 225 consid. 3.6.1). Giova inoltre ricordare che il quesito di sapere se sussista un motivo ragionevole per una distinzione può comportare risposte differenti secondo il periodo e le idee dominanti (DTF 135 I 130 consid. 6.2 pag. 138).

5.2.4. Scopo della nuova legge, come rilevato dal Governo nelle osservazioni, è garantire che ogni comprensorio, anche se discosto, abbia una copertura sufficiente con un servizio di polizia minimo. Questa conclusione non è per nulla insostenibile e quindi arbitraria, visto che si fonda su un criterio obiettivo e comprensibile. Il nuovo modello organizzativo delle forze di polizia, imperniato sul rafforzamento del ruolo delle polizie comunali strutturate all'interno delle previste regioni, intende infatti evitare che nel Cantone vi siano ulteriormente zone d'ombra nelle attività di polizia necessarie per fronteggiare le minacce e le nuove forme di criminalità, che oltrepassano non solo i confini comunali ma anche quelli cantonali (art. 7 LCPol, messaggio pag. 9 seg., 12). Dando una risposta globale, nuova e differente a questa problematica, che invero preoccupa sempre più la popolazione, il legislatore cantonale non ha affatto oltrepassato l'ampio potere discrezionale che gli compete (DTF 135 I 130 consid. 6.2 pag. 138).

Certo, i ricorrenti rilevano che, considerata l'impossibilità materiale di formare corpi di polizia autonomi, per i comuni periferici l'autonomia di scelta si ridurrebbe in pratica alla possibilità di convenzionarsi. Premesso che devono essere garantiti in maniera effettiva l'ordine e la sicurezza, questo dato di fatto, intrinseco delle peculiarità di detti comuni, non viola il principio dell'uguaglianza di trattamento: in effetti, ciò che è uguale dev'essere trattato in maniera uguale, ciò che è disuguale in maniera disuguale (DTF 138 I 225 consid. 3.6.1).

5.2.5. Del resto, anche in questo ambito, la critica si riduce in sostanza nell'affermare che solo i singoli comuni sarebbero in grado di determinare i fabbisogni reali dei servizi di polizia sul loro territorio, mentre la legge e il regolamento litigiosi li definirebbero in maniera inadeguata e con un costo finanziario sproporzionato.

L'assunto non regge. I ricorrenti disattendono infatti che le asserite nuove spese non derivano tanto dall'introduzione della criticata legge, quanto dalla circostanza che attualmente determinati comuni non si avvalgono di agenti di polizia comunale per garantire in maniera effettiva il servizio di polizia che la legislazione cantonale delega loro (art. 107 cpv. 1, cpv. 2 lett. e e cpv. 3 LOC; Stéphane Grodecki, *Les compétences communales: comparaison intercantonale*, in Tanquerel/ Bellanger, *L'avenir juridique des communes*, 2007, pag. 48), facendo quindi capo all'intervento della polizia cantonale (art. 108 cpv. 1 LOC). Giova inoltre ricordare che già la normativa attualmente in vigore riserva la collaborazione con la polizia comunale di altri comuni (art. 108 cpv. 2 LOC).

Nella risposta al ricorso, il Consiglio di Stato sottolinea come la nuova legge intende garantire che su tutto il territorio del Cantone i comuni, direttamente o per il tramite di accordi, siano in grado di svolgere determinate attività di polizia, senza la necessità di sopperire alle carenze con l'intervento della polizia cantonale, per di più con i relativi costi sopportati da tutti i cittadini del Cantone. Non a torto il Governo adduce che, in siffatte circostanze, l'asserita disuguaglianza di trattamento andrebbe a pregiudizio dei comuni che si assumono effettivamente i costi derivanti dall'esercizio della polizia locale, istituendo e finanziando agenti di polizia comunale o in futuro, se del caso, concludendo apposite convenzioni con comuni dotati di un corpo di polizia strutturato e che i pretesi maggiori costi incombenti ai comuni periferici deriverebbero dal fatto che finora in detti comuni l'attività di polizia era di fatto demandata perlomeno in parte agli agenti della polizia cantonale. Questo accertamento, del quale i ricorrenti non dimostrano l'arbitrarietà, appare attendibile, fondato su ragioni valide, sostenibili e comprovate dagli atti di causa, per cui l'asserita disparità di trattamento non è ravvisabile.

In particolare, i comuni ricorrenti della Vallemaggia precisano di non disporre di agenti di polizia comunale, mentre per quanto concerne quella cantonale il servizio è assicurato dalla centrale di Camorino: per la sicurezza due di essi spendono circa fr. 70'000.-- all'anno, destinati all'attribuzione di mandati a servizi privati di sicurezza, in particolare per compiti relativi al traffico e ai campeggi abusivi. La nuova normativa comporterebbe uno stravolgimento sostanziale delle prospettive di spesa per rapporto al passato, poiché questi comuni sarebbero chiamati ad assumere ingenti costi pur non individuando la necessità del servizio di polizia imposto.

Con questa argomentazione, sulla quale sono in sostanza imperniati tutti i gravami, i ricorrenti parrebbero disattendere ch'essi devono assumere in maniera efficace e concreta i compiti della polizia locale demandati loro dall'art. 107 LOC e pertanto, sempre in maniera effettiva, anche i relativi costi, che in effetti non devono essere assunti dai cittadini di tutto il Cantone. Nel messaggio, riguardo al finanziamento dei costi di sicurezza da parte dei comuni (ad art. 2 LCPol), si accerta che in taluni la mancata presenza di forze di polizia è dovuta all'assenza di investimenti nel servizio di sicurezza da parte di alcune amministrazioni locali: in tal modo, di fronte a comuni che si organizzano e investono risorse per l'adempimento dei compiti di polizia di prossimità, ve ne sono altri nei quali

l'assolvimento di queste mansioni è trascurato, benché di per sé tale obbligo sia già attualmente a loro carico. Dal profilo finanziario, i comuni avranno quindi l'obbligo di partecipare ai costi della sicurezza proporzionalmente alle loro risorse e alle loro esigenze, obbligo che deve valere indistintamente per tutti gli enti locali e al quale si aggiunge l'esigenza di riconoscere gli importanti effetti di sicurezza indiretta che i comuni dotati di polizie strutturate producono a vantaggio di quelli che attualmente investono poco o nulla per le attività di sicurezza derivanti dall'art. 107 LOC (pag. 5). I ricorrenti non dimostrano l'infondatezza di queste conclusioni.

5.3. Nemmeno si è in presenza della pretesa violazione del principio di proporzionalità (al riguardo vedi DTF 133 I 77 consid. 4.1), ritenuto che i comuni sprovvisti di un corpo di polizia strutturato finanzieranno l'esecuzione dei compiti di sicurezza che concernono il loro territorio con controprestazioni patrimoniali liberamente definite tra le parti (art. 3 cpv. 2 RLCPol), ossia tenendo conto nello specifico contesto regionale, delle peculiarità dei territori interessati e dei bisogni di sicurezza effettivi di ogni regione. Solo in caso di disaccordo tra le parti circa le controprestazioni patrimoniali il fabbisogno di servizi di polizia e il relativo costo procapite verranno calcolati in base a una formula fattoriale, che considera quali elementi principali il territorio comunale e la popolazione che vi risiede, differenziando tra le zone centrali (coefficiente massimo di un agente di polizia uniformato operativo ogni 500 unità di popolazione residente e uno minimo ogni 2'000 unità di popolazione nelle zone di montagna). Questa soluzione, differenziata, tiene conto del principio di proporzionalità e i ricorrenti non rendono verosimile che questo schematismo sarebbe addirittura arbitrario: ciò a maggior ragione ritenuto che, come esposto dal Governo nelle osservazioni, i criteri per il calcolo del numero di agenti necessari e il costo pro capite costituiscono solo dati indicativi, che verranno precisati in seguito nell'ambito delle convenzioni stipulate tra i Comuni interessati.

In tali circostanze, un'interpretazione conforme alla Costituzione delle criticate norme non è esclusa, come peraltro non è contestato dai ricorrenti nella replica. Insistendo, anche in tale ambito, sui costi della sicurezza e sull'assenza di un monitoraggio almeno parziale dell'impatto finanziario della nuova legge sui piccoli comuni, i ricorrenti disattendono che l'introduzione di un servizio di polizia conforme alle peculiari esigenze di ogni comune potrà essere concluso liberamente tra le parti, sulla base delle specifiche necessità, nel quadro dei citati accordi (art. 4 LCPol e art. 3 RLCPol).

La nuova normativa non impone un modello unico, ma lascia ai comuni diverse possibilità di scelta, sebbene per i più piccoli sussista in sostanza soltanto quella di collaborare, definendone tuttavia le condizioni, con altri comuni. Ciò né costituisce un'immotivata discriminazione né una violazione del principio di proporzionalità, ma piuttosto una logica e ai fini della realizzazione degli obiettivi della legge indispensabile limitazione dettata dalle specifiche e inderogabili peculiarità fattuali di determinati comuni periferici.

Pure i bisogni effettivi di copertura con servizi di polizia, sui quali insistono i ricorrenti, potranno essere pertanto valutati e determinati nell'ambito dell'elaborazione delle apposite convenzioni (art. 4 LCPol). In tale contesto anche il finanziamento, l'entità e la natura delle controprestazioni patrimoniali potranno essere definite liberamente tra le parti e solo in casi di disaccordo sulla base di una formula fattoriale (art. 3 cpv. 2 e 3 RLCPol), che tiene comunque conto delle differenze sussistenti tra i poli urbani e i comuni periferici.

Come visto, le censure ricorsuali si riducono in estrema sintesi a criticare, a torto, l'impatto finanziario dei costi per l'assunzione e l'esercizio dei compiti di polizia di prossimità, spese che tutti i comuni, proprio sulla base della loro autonomia, dovrebbero assumere in maniera effettiva già attualmente (art. 107 LOC). Non vi è pertanto contraddizione con la nuova normativa (art. 2 LCPol). Al riguardo, anche nel rapporto di minoranza richiamato dai ricorrenti si rileva, rettamente, che è evidente che nessun comune può sottrarsi agli obblighi di contribuire a garantire la sicurezza nel Cantone (pag. 4). Pure nel verbale del Gran Consiglio del 16 marzo 2011 viene confermata l'affermazione del Consiglio di Stato secondo cui esistono tuttora Comuni che non hanno investito nella sicurezza a causa di contingenze varie, tra le quali le esigue disponibilità finanziarie, lacuna che viene spesso compensata dai servizi della polizia cantonale e dalle polizie dei Comuni vicini (pag. 6).

6.

6.1. I ricorrenti censurano poi, sempre in maniera generica e quindi in larga misura inammissibile (art. 42 LTF), il RLCPol. La stessa conclusione vale per i semplici accenni di critica, meramente teorici, ai principi della separazione dei poteri (art. 51 Cost./TI; DTF 138 I 196 consid. 4.1; 136 I 241 consid. 2.5.1), con conseguente pretesa violazione del diritto di referendum (art. 28 cpv. 2 e art. 42 Cost./TI), della legalità (sul tema vedi DTF 136 I 87 consid. 3.1, 241 consid. 2.5) e del principio della

gerarchia delle norme, nonché la pretesa violazione degli art. 76-79 della legge del 17 dicembre 2002 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, inerenti alla definizione della legge, del decreto legislativo e del regolamento. Il Tribunale federale deve pertanto esaminare soltanto le singole norme impugnate del regolamento censurate in maniera adeguata, segnatamente la sufficienza della base legale e della delega legislativa.

6.2. Secondo i ricorrenti, la disciplina dell'art. 2 cpv. 2 RLCPol, che richiede un servizio di sicurezza sull'arco dell'intera giornata (24 ore), costituirebbe un principio sul quale la legge sarebbe silente e che il Legislatore cantonale non avrebbe inteso regolamentare, ritenuto che né nella legge né nei dibattiti parlamentari, tranne un accenno di cui ancora si dirà, si troverebbe una delega specifica sulla tematica della garanzia del servizio notturno. Tuttavia, pure in tale ambito, essi incentrano in sostanza la loro critica sul fatto che questa imposizione comporterebbe costi asseritamente nuovi, eccessivi e ingiustificati per i comuni. Sostengono che le necessità reali dei Comuni ricorrenti non imporrebbero l'adempimento di compiti di polizia locale durante le ore notturne. I dati statistici relativi agli incidenti stradali dimostrerebbero come le regioni periferiche, per lo meno quelle non attraversate dall'autostrada, presenterebbero una densità quasi nulla di incidenti stradali; anche dalla statistica criminale di polizia del 2011 risulterebbe una notevole differenza, per tutte le categorie di reati, tra regioni periferiche e zone urbane.

6.3. Per dimostrare l'asserito mancato bisogno di disporre di un corpo di polizia strutturato o di stipulare una convenzione con un comune che ne è già dotato, i ricorrenti chiedono di invitare la polizia cantonale a produrre i dati statistici per ogni distretto relativi alle diverse attività da essa svolte, indicandone i compiti precisi inerenti alla criticata copertura sulle 24 ore.

Visto l'esito dei gravami e ricordato che il Tribunale federale procede solo eccezionalmente all'assunzione di prove (DTF 136 II 101 consid. 2), non occorre dare seguito alla richiesta. L'asserita lesione del diritto di essere sentito sollevata in tale contesto, perché l'obbligo imposto dalla criticata copertura notturna non potrebbe prescindere da una chiara lettura delle reali necessità di una determinata regione in materia di sicurezza, non regge, ritenuto che tali bisogni potranno essere delucidati nell'ambito dell'elaborazione delle differenti convenzioni. Le autorità cantonali potevano quindi procedere a un apprezzamento anticipato delle prove e rinunciare ad assumere i dati statistici proposti dai ricorrenti, poiché non decisivi (DTF 136 I 229 consid. 5.3; 134 I 140 consid. 5.3; 131 I 153 consid. 3). Per di più, contrariamente a quando si tratta di decisioni concrete, nel cui ambito i comuni devono essere sentiti dall'autorità cantonale qualora la decisione li tocchi nella loro autonomia (DTF 116 la 52 consid. 2), di massima, nel quadro della procedura legislativa parlamentare di adozione di norme generali e astratte, non sussiste un diritto di essere sentito (DTF 131 I 91 consid. 3.1 e rinvii). Né i ricorrenti richiamano

alcuna norma del diritto cantonale che determini in primo luogo l'invocata garanzia (sentenza 1C\_186/2011 del 16 aprile 2012 consid. 2.2, in RtiD II-2012 n. 1).

6.4. Sempre riguardo alla copertura del servizio sull'arco di 24 ore, nelle osservazioni il Governo precisa che l'art. 2 cpv. 2 RLCPol non introdurrebbe un principio nuovo: questa norma si limiterebbe a rendere esplicita la necessità, che trasparirebbe già dalla legge in relazione a determinati compiti di polizia, quali ad esempio gli interventi in relazione a schiamazzi molesti, liti, disturbi della quiete pubblica, chiusura degli esercizi pubblici, di assumerli anche durante la notte. In futuro queste incombenze non dovranno infatti più essere svolte, nelle fasce orarie notturne, dalla polizia cantonale. Nella replica, il Consiglio di Stato insiste sul fatto che la legge (art. 3 cpv. 1 LCPol) non specifica che i comuni dovrebbero esercitare le loro competenze di polizia solo in maniera parziale, ossia unicamente durante il giorno: la contestata norma espliciterebbe un obbligo che già deriverebbe dalla legge.

Questa conclusione, certo discutibile, non è comunque addirittura insostenibile e quindi arbitraria. In effetti, la delega prevista all'art. 3 cpv. 2 LCPol dispone che il regolamento stabilisce i compiti di polizia spettanti ai comuni e le condizioni del loro esercizio. La contingenza che determinati compiti intrinseci dell'attività della polizia locale, in particolare quelli testé citati, vengano svolti notoriamente soprattutto di notte è palese: non è infatti arbitrario ritenere il mantenimento dell'ordine e della tranquillità, nonché la repressione di azioni manifestamente illegali, che devono essere garantiti e svolti anche durante le ore notturne, quali compiti della polizia locale ai sensi dell'art. 107 LOC. I ricorrenti parrebbero disattendere che ciò non implica necessariamente, come del resto ammesso dal Governo cantonale nella risposta, la presenza ininterrotta di un agente di polizia strutturata sull'arco delle 24 ore, essendo sufficiente che un tale agente possa intervenire, sulla base delle pertinenti convenzioni, al posto della polizia cantonale. In siffatte circostanze, la tesi ricorsuale, secondo cui la copertura sulle 24 ore costituirebbe un nuovo obbligo necessitante una base legale espressa e una

specifica

delega, non contenuta nella criticata legge, non può essere condivisa.

Certo, nel rapporto di minoranza, richiamato dai ricorrenti, si rileva che allo stato attuale molte zone sono prive di un servizio con copertura notturna e festiva, per cui la questione non sarebbe risolta. Si sottolinea inoltre che le poche pattuglie della polizia cantonale non sono in grado di assumere tale compito, arrivando spesso sul posto con ritardi inconfessabili (pag. 3). Proprio questa constatazione dimostra che detti interventi non sono svolti in maniera effettiva, come però è già imposto dall'art. 107 LOC e in futuro, più precisamente, dall'art. 2 cpv. 2 RLCPol. Nel dibattito parlamentare è poi stato osservato che anche le "piccole polizie" sono coscienti della necessità di coprire le esigenze del territorio in modo costante, per cui nessun comune può esimersi dall'investire finanziariamente nella sicurezza (estratto del verbale del Gran Consiglio inerente alla seduta del 16 marzo 2011, pag. 6). Si è poi sostenuto che solo con una forma di collaborazione intercomunale o regionale, per la stragrande maggioranza delle polizie comunali, è oggi possibile effettuare con efficacia servizi quali il pattugliamento notturno 24 ore su 24 (pag. 7). La nuova normativa specifica quindi ciò che oggi, di fatto, doveva valere e in parte avviene.

6.5. Decisiva in tale contesto è però la circostanza che nelle osservazioni l'Esecutivo cantonale precisa espressamente che, contrariamente a quanto parrebbero ritenere i ricorrenti, l'art. 2 cpv. 2 RLCPol non impone che un agente di un corpo di polizia strutturato sia presente tutti i giorni e tutte le notti sul territorio dei loro Comuni: questa norma si limita a prescrivere che, qualora un intervento di competenza comunale rientrante nei compiti di base di cui ai punti 1, 2, 3, 4 e 5.9 dell'Allegato 2 (Sezione A) sia necessario, vi sia un agente di una polizia comunale che possa intervenire, senza necessità di far capo a quella cantonale. Nell'applicazione dell'art. 2 cpv. 2 RLCPol, le autorità cantonali appaiono pertanto essere vincolate a questa interpretazione della contestata norma (DTF 123 I 112 consid. 2c; 118 la 427 consid. 3b in fine).

La predetta interpretazione appare peraltro corretta, ritenuto che l'art. 2 cpv. 2 RLCPol chiaramente non impone ad ogni comune di disporre di un agente di polizia durante il periodo notturno: con il coordinamento del comune polo, ogni "regione di polizia comunale" (per esempio, secondo l'allegato 1, la Regione VII, con il Comune polo Ascona, per i Comuni di Ascona, Brissago, Centovalli, Losone, Ronco sopra Ascona) deve garantire, "congiuntamente" e non singolarmente, la presenza di un adeguato effettivo di polizia di prossimità sull'arco dell'intera giornata (24 ore). L'aggettivo "adeguato" tiene inoltre conto, come preteso dai ricorrenti, delle specifiche necessità ed esigenze derivanti dalle differenti realtà dei comuni periferici. Pertanto, il paventato pericolo di istituire un corpo di polizia non corrispondente alle peculiarità di questi comuni è privo di fondamento. Al riguardo, il Governo cantonale ribadisce, a ragione, che per evitare una disparità di trattamento con i comuni che si assumono direttamente tali oneri, l'alternativa consisterebbe nell'addebitare ai comuni sprovvisti di un servizio di polizia efficiente i costi di un servizio di picchetto e degli interventi. La nuova normativa non comporta quindi l'asserita disparità di trattamento tra i comuni, ma implica, sotto il profilo del finanziamento dei costi di sicurezza, l'uguaglianza tra essi (art. 2 LCPol).

6.6. Pure la possibilità prevista dall'art. 2 cpv. 3 RLCPol di attribuire le ulteriori competenze di cui alla Sezione B dell'Allegato 2, peraltro solo con apposita e peculiare delega singola del Consiglio di Stato, è subordinata alla specifica struttura del corpo e al grado di formazione del personale, per cui anch'essa rispetta il principio di proporzionalità.

Al riguardo, i ricorrenti si limitano a rilevare che la norma, così come formulata, potrebbe aprire le porte anche a un'attribuzione unilaterale delle competenze in questione e pertanto non su richiesta del corpo di polizia interessato, ciò che potrebbe comportare ulteriori costi. Ora, nelle osservazioni il Consiglio di Stato precisa che l'attribuzione di tali competenze avviene solo con il consenso dei comuni interessati e che il Cantone non potrà imporre a un corpo di polizia strutturato di assumersi anche l'onere di assolvere i compiti figuranti nell'Allegato 2 lettera B del regolamento. Spetterà quindi ai comuni fissare nelle convenzioni le modalità per risolvere eventuali divergenze sull'assunzione di nuove competenze. Anche in questo caso, nell'applicazione della criticata norma, le autorità cantonali dovranno lasciarsi opporre l'interpretazione appena ripresa, che con queste spiegazioni, non appare incostituzionale.

6.7. Il Governo aggiunge che le due criticate norme si limitano a disciplinare le modalità di risoluzione dei conflitti tra comuni, nel caso in cui non si raggiungesse un accordo sulla ripartizione dei costi. Al

suo dire l'art. 3 RLCPol relativo alle convenzioni si fonderebbe essenzialmente sulla base legale dell'art. 4 LCPol. Il Consiglio di Stato potrà imporre l'affiliazione di un comune solo in caso di assenza di una convenzione: esso la potrà decretare solo qualora i comuni non trovino un accordo e unicamente in tal caso dovrà stabilire l'importo a carico del comune. Il regolamento si limita a indicare che verrà stabilita la prevista formula fattoriale allo scopo di avere un criterio non arbitrario, bensì uniforme e applicabile a tutte le situazioni. Anche in questo caso il principio della parità di trattamento è rispettato, perché le nuove norme permettono di tener conto delle diverse esigenze dei comuni, in particolare anche di quelli periferici, che potranno essere considerate nell'elaborazione delle rispettive convenzioni. In caso di mancato accordo, la citata formula, sufficientemente differenziata e basata su criteri oggettivi, può essere interpretata e applicata in modo conforme alla Costituzione.

7.

I ricorsi, in quanto ammissibili, devono pertanto essere respinti. Non si prelevano spese giudiziarie e non si attribuiscono ripetibili della sede federale (art. 66 cpv. 4 e art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Le cause 1C\_409/2012, 1C\_411/2012 e 1C\_419/2012 sono congiunte.

2.

Nella misura in cui sono ammissibili, i ricorsi sono respinti.

3.

Non si prelevano spese giudiziarie e non si attribuiscono ripetibili della sede federale.

4.

Comunicazione ai ricorrenti e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e per il Gran Consiglio.

Losanna, 20 dicembre 2013

In nome della I Corte di diritto pubblico  
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Fonjallaz

Il Cancelliere: Cramer