Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7442 R1	17 giugno 2019	ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione giustizia e diritti sull'iniziativa popolare legislativa elaborata del 22 marzo 2016 denominata "*Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa*"

(v. messaggio 11 ottobre 2017 n. 7442)

L'iniziativa popolare, che ha raccolto 9'248 firme, è stata presentata il 22 marzo 2016; essa chiede l'adozione di una nuova legge cantonale denominata *Legge sul rimborso spese per i procedimenti connessi alla legittima difesa*.

I suoi promotori prendono spunto da un caso di autodifesa del 2005 avvenuto a Brissago dove una persona, per fronteggiare l'aggressione di un rapinatore, lo ha ucciso. La vittima dell'aggressione è stata processata e poi assolta e, secondo il primo firmatario Giorgio Ghiringhelli, ha dovuto far fronte a elevati costi legali.

L'iniziativa nasce anche dalla preoccupazione per l'aumento della violenza utilizzata dai delinquenti che penetrano, a scopo di rapina, in abitazioni private e negli appartamenti come succede spesso nella vicina penisola.

I. IL TESTO DELL'INIZIATIVA

Art. 1

Il Cantone ad ogni persona residente in Ticino che è stata assolta o contro cui il procedimento nei suoi confronti è stato abbandonato da un'autorità penale svizzera per i reati commessi in stato di legittima difesa, in stato di necessità o più in generale per essere stata indotta dalle circostanze a commettere un'azione per respingere un'aggressione ingiusta o la minaccia di un'aggressione imminente fatta a sé o ad altri, rimborsa a tariffa piena l'integralità di tutte le spese procedurali, i disborsi e le spese per la difesa di fiducia causati dalla procedura dinnanzi alle autorità di perseguimento penale, alle autorità giudicanti penali, e al Tribunale federale, ivi comprese le procedure per i casi bagatellari e per i casi semplici.

Art. 2

[1]Se il Gran Consiglio accoglie l'iniziativa popolare, scaduti i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore immediatamente.

[2]Se il Gran Consiglio respinge l'iniziativa popolare o se l'accetta, ma è lanciato un referendum popolare, la presente legge entra in vigore il giorno stesso in cui è accettata dal Popolo.

II. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Governo sottolinea come le attuali disposizioni del Codice di procedura penale contemplino già la questione sollevata dall'iniziativa popolare. Infatti l'art. 426 cpv. 2 CPP prevede l'esclusione del carico delle spese procedurali all'imputato in caso di abbandono del procedimento o di assoluzione. Inoltre l'imputato assolto ha diritto a un'indennità per le spese sostenute ai fini di un adeguato esercizio dei suoi diritti procedurali e anche a un'indennità per il danno economico risultante dalla partecipazione necessaria al procedimento penale (art. 429 CPP). È altresì prevista una riparazione del torto morale per lesioni particolarmente gravi dei suoi interessi personali, segnatamente in caso di privazione della libertà.

Il Consiglio di Stato precisa che la legislazione federale vigente è più ampia dell'iniziativa che, contrariamente all'art. 429 CPP, non prevede la copertura del torto morale e del danno economico subito dalla persona assolta.

Le persone con una situazione finanziaria precaria possono in ogni caso far capo all'assistenza giudiziaria per le spese legali.

In sostanza il sistema vigente garantisce già a tutti i cittadini l'accessibilità della giustizia.

Secondo il Governo l'iniziativa potrebbe far nascere la falsa credenza che difendendosi da sé, andando magari oltre la proporzionalità dell'autodifesa, si sarebbe tutelati dallo Stato, inducendo peraltro le persone a commettere un eccesso di legittima difesa.

Il Consiglio di Stato invita il Parlamento a non voler accettare l'iniziativa.

III. IL RAPPORTO DI MINORANZA

La collega Sabrina Aldi ha sottoposto alla commissione il rapporto che propone di respingere l'iniziativa perché il testo presenta una serie di lacune sia dal profilo della tecnica legislativa sia della formulazione. Infatti, essa enuncia quanto auspicato dai fautori (ossia ottenere il rimborso dell'integralità di tutte le spese procedurali, i disborsi e le spese per la difesa di fiducia), ma non definisce i dettagli essenziali e utili alla sua attuazione (ovvero termini e modalità per ottenere il rimborso, le autorità competenti, la procedura applicabile e le autorità di ricorso).

Il testo proposto dall'iniziativa popolare prevede un rimborso integrale, che è applicabile però soltanto in caso di assoluzione o abbandono del procedimento, e cumulativamente in presenza di una legittima difesa.

Questo significa che in caso di eccesso di legittima difesa, la quale comporta soltanto una riduzione della pena, ma non un proscioglimento, il rimborso previsto dall'iniziativa non entra in considerazione.

È stato quindi elaborato un controprogetto che propone una sorta di fattore di correzione, il quale darebbe all'autorità competente la possibilità di stabilire un freno all'indennizzo integrale delle spese.

Controprogetto

Legge concernente il rimborso delle spese di patrocinio in caso di legittima difesa

Art. 1

Pretese

[1]Se per legittima difesa, stato di necessità o più in generale per essere stato indotto dalle circostanze a commettere un'azione per respingere un'aggressione ingiusta o la minaccia di un'aggressione imminente fatta a sé o ad altri, è assolto o se il procedimento nei suoi confronti è stato abbandonato, l'imputato ha diritto a un indennizzo che copra integralmente e a tariffa piena le spese sostenute ai fini dei suoi diritti procedurali.

[2]L'indennizzo comprende l'integralità di tutte le spese procedurali, i disborsi e le spese per la difesa di fiducia causati dalla procedura dinnanzi alle autorità di perseguimento penale, alle autorità giudicanti penali e al Tribunale federale, ivi comprese le procedure per i casi bagatellari e per i casi semplici.

Art. 2

Riduzione dell'indennizzo

L'autorità penale può ridurre l'indennizzo:

a) se la pretesa dell'imputato risulta manifestamente eccessiva o abusiva;
b) l'imputato ha provocato in modo illecito e colpevole l'apertura del procedimento penale o ne ha ostacolato lo svolgimento.

Art. 3

Procedura

[1]L'autorità penale con la decisione finale o una decisione indipendente successiva esamina d'ufficio le pretese dell'imputato.

[2]Essa può invitare l'imputato a quantificare le proprie pretese e a comprovarle.

[3]Se l'autorità penale è collegiale, in caso di decisione indipendente successiva, la decisione può essere adottata dal presidente o da un membro da questi designato, quale giudice unico.

[4]La procedura davanti all'autorità penale e alle autorità di ricorso è retta dal codice di procedura penale del 5 ottobre 2007.

Art.4

Gratuità della procedura

La procedura decisionale e di ricorso di cui alla presente legge è gratuita.

Art. 5

Prescrizione

Le pretese di indennizzo si prescrivono in dieci anni a decorrere dal passaggio in giudicato della decisione penale finale.

Art. 6

Entrata in vigore

[1]La presente legge se accolta in votazione popolare è pubblicata nel Bollettino ufficiale ed entra immediatamente in vigore.

[2]In caso di ritiro dell'iniziativa, la presente legge è pubblicata nel Foglio Ufficiale e, trascorso il termine per l'esercizio del diritto di referendum, è pubblicata nel Bollettino ufficiale ed entra immediatamente in vigore.

IV. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Anche per la maggioranza della Commissione giustizia e diritti le criticità tecniche del testo dell'iniziativa popolare sono evidenti e quindi l'iniziativa deve essere respinta. Le lacune sono sia di natura legislativa sia di formulazione, come evidenziato nel rapporto della collega Aldi.

Ci sono però altri motivi per i quali l'iniziativa e il controprogetto devono essere respinti.

Il primo è sicuramente quello della disparità di trattamento. L'iniziativa privilegia gli abbandoni/assoluzioni per reati commessi per legittima difesa rispetto a quelli emessi in tutti gli altri procedimenti, compresi quelli avviati nei confronti di persone che si rivelano estranee ai fatti. Ad esempio, una persona accusata di aver partecipato a un'aggressione o a una rissa che è poi pienamente scagionata (perché non ha commesso i fatti e non era magari nemmeno presente sul luogo del reato!) si vede sfavorita rispetto a una persona che ha partecipato effettivamente a quell'aggressione/ rissa ma che riesce a dimostrare di averlo fatto per difendere sé o altri.

Si crea una categoria privilegiata di persone assolte, ovvero coloro che commettono una fattispecie penalmente perseguibile per difender sé stessi o terzi. La loro posizione diventa paradossalmente migliore persino di chi è accusato a torto di tali fatti (magari a seguito di una denuncia mendace o campata in aria), rispettivamente se ne rivela completamente estraneo. Per coloro valgono infatti i disposti sull'indennizzo dei costi patiti (artt.429 e segg. CPP), meno generosi rispetto all'iniziativa.

La distinzione su questo punto non è giustificata e rischia di risultare lesiva della parità di trattamento: perché la posizione di chi non commette una fattispecie penale dovrebbe risultare sfavorita rispetto a chi quella fattispecie l'ha commessa, ma non risulta punibile poiché può avvalersi di un motivo giustificativo (la legittima difesa)?

L'iniziativa e il controprogetto propongono che l'indennizzo sia comprensivo dell'integralità di tutte le spese processuali, i disborsi e le spese per la difesa di fiducia causati dinnanzi alle autorità di perseguimento penale, alle autorità giudicanti penali e al Tribunale federale, ivi comprese le procedure per i casi bagatellari e per i casi semplici.

Il termine "integralità" non pare lasciare margine di apprezzamento alle autorità, come invece indica il controprogetto.

Vi è inoltre la questione della tariffa, che sia per l'iniziativa sia per il controprogetto deve essere "piena".

In caso di assoluzione o abbandono di un procedimento penale, il rimborso delle spese legali è di regola accordato a una tariffa di 250 franchi all'ora per le difese di fiducia. Con iniziativa e controprogetto lo Stato si troverebbe a dover rimborsare anche tariffe superiori, privilegiando di nuovo le procedure in cui è riconosciuta la legittima difesa per rapporto ad altri tipi di assoluzione o abbondono.

Per la procedura avanti al Tribunale federale si pone la questione a sapere chi debba applicare gli articoli in oggetto. Se per la procedura dinnanzi alle autorità cantonali potranno essere queste ultime a decidere sul risarcimento al danneggiato al momento del proscioglimento/abbandono del procedimento, così non sarà per un ricorso al Tribunale federale che non potrà certamente applicare una legge cantonale per le spese relative alla propria procedura.

Secondo il diritto federale, i casi semplici e bagatellari, senza alcuna difficoltà in fatto e in diritto e che non sono suscettibili di avere pesanti conseguenze sulla vita dell'imputato,

non sono rimborsati nemmeno in caso di assoluzione dell'imputato. Con iniziativa e controprogetto non solo questi procedimenti dovrebbero essere rimborsati dallo Stato, ma lo dovrebbero essere integralmente e a qualsiasi tariffa!

L'iniziativa e il controprogetto prevedono dunque una soluzione che deroga al regime previsto dal diritto federale.

Il rimborso delle spese legali legate a reati bagatellari commessi in stato di legittima difesa lede il principio di parità di trattamento non solo con le altre assoluzioni per fattispecie di pari complessità, ma soprattutto con fattispecie più complesse in cui l'imputato è pienamente assolto, venendo tuttavia risarcito ex art. 429 cpv. 1 CPP (dunque meno generosamente) in mancanza di elementi di legittima difesa.

Questa situazione non è in alcun modo giustificabile e lo è ancor meno se si considera che lo stesso caso da cui l'iniziativa prende spunto, ovvero l'omicidio di Brissago, non è certo un caso bagatellare, per cui non vi è ragione di estendere iniziativa e controprogetto anche a questa fattispecie.

La stessa relatrice di minoranza si chiede se il privilegio previsto dall'iniziativa popolare teso a rimborsare l'integralità delle spese sia effettivamente giustificato rispetto ad altri casi di proscioglimento o abbandono che meriterebbero un analogo trattamento (per esempio persone ingiustamente accusate di reati infamanti).

Evidentemente però una visione estensiva farebbe esplodere i costi per l'erario.

Da un punto di vista pratico si rischia inoltre di legittimare comportamenti violenti e di incentivare i cittadini a farsi giustizia da sé, facendo libero uso delle armi. Chi si trova in mezzo a una rissa e rimane passivo o si difende soltanto, rischia paradossalmente di trovarsi in una posizione peggiore (dal punto di vista della copertura delle spese legali) di chi in quella rissa assume un ruolo attivo, contrattaccando e ferendo qualcun'altro, magari anche gravemente, se dimostra di averlo fatto per legittima difesa!

È giusto precisare anche che il 13 marzo 2018 il Consiglio Nazionale, dopo breve discussione e con un'ampia maggioranza, ha respinto un'iniziativa parlamentare del deputato Lorenzo Quadri tesa a modificare l'art.16 CP sulla legittima difesa.

Inoltre va precisato che nessuna legislazione cantonale prevede una norma come quella che l'iniziativa e il controprogetto propongono.

V. CONCLUSIONI

Sulla scorta delle considerazioni suesposte la maggioranza della Commissione giustizia e diritti invita a respingere l'iniziativa popolare elaborata del 22 marzo 2016 “Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa“.

Per la maggioranza della Commissione giustizia e diritti:

Giorgio Galusero, relatore
Ay - Bertoli - Corti - Gendotti - Lepori -
Maderni - Noi - Pagani - Ris - Viscardi

INIZIATIVA POPOLARE LEGISLATIVA ELABORATA

presentata il 22 marzo 2016 denominata "Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare 22 marzo 2016 denominata "Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa" volta a chiedere l'adozione di una nuova legge cantonale del seguente tenore:

> ***Art. 1***
>
> *Il Cantone ad ogni persona residente in Ticino che è stata assolta o contro cui il procedimento nei suoi confronti è stato abbandonato da un'autorità penale svizzera per i reati commessi in stato di legittima difesa, in stato di necessità o più in generale per essere stata indotta dalle circostanze a commettere un'azione per respingere un'aggressione ingiusta o la minaccia di un'aggressione imminente fatta a sé o ad altri, rimborsa a tariffa piena l'integralità di tutte le spese procedurali, i disborsi e le spese per la difesa di fiducia causati dalla procedura dinnanzi alle autorità di perseguimento penale, alle autorità giudicanti penali, e al Tribunale federale, ivi comprese le procedure per i casi bagatellari e per i casi semplici.*
>
> ***Art. 2***
>
> *[1]Se il Gran Consiglio accoglie l'iniziativa popolare, scaduti i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore immediatamente.*
>
> *[2]Se il Gran Consiglio respinge l'iniziativa popolare o se l'accetta, ma è lanciato un referendum popolare, la presente legge entra in vigore il giorno stesso in cui è accettata dal Popolo.*

- richiamati gli artt. 37 segg. della Costituzione cantonale e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998,

- visto il rapporto 17 giugno 2019 n. 7442 R1 della maggioranza della Commissione giustizia e diritti,

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa popolare legislativa elaborata presentata il 22 marzo 2016 denominata "Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa" è respinta.

II.

È raccomandato al popolo di respingere l'iniziativa.