

Il Consiglio di Stato

Signora Consigliera federale
Simonetta Sommaruga
Dipartimento federale di giustizia e polizia
Palazzo federale ovest
3001 Berna

Procedura di consultazione concernente la modifica del Codice di procedura penale (attuazione della mozione 14.3383 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati, Adeguamento del Codice di procedura penale)

Stimata Consigliera federale,
Gentili Signore ed egregi Signori,

vi ringraziamo per averci interpellato in merito alla procedura di consultazione concernente la modifica del Codice di procedura penale (CPP) e per averci concesso la proroga del termine per esprimere le nostre osservazioni.

Premessa

Il perseguimento penale costituisce un compito chiave dello Stato demandato ai Cantoni dal Legislatore federale, al quale compete la legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale (art. 123 della Costituzione federale). Ritenuto come spetti principalmente ai Cantoni caricarsi degli oneri finanziari derivanti dal perseguimento penale, è importante che allorquando viene legiferato in materia, si tenga presente la sostenibilità finanziaria per i Cantoni delle modifiche legislative proposte.

Il Canton Ticino, sentite le Autorità penali cantonali in particolare, ha preso atto dell'avamprogetto di modifica del CPP che contiene diversi adeguamenti terminologici, sistematici o ripresi dalla giurisprudenza che appaiono condivisibili e non richiedono osservazioni particolari. Accogliamo quindi con favore la volontà di emendare singole disposizioni del CPP la cui applicazione pratica ha determinato problemi o risultati indesiderati. Non possiamo tuttavia non esprimere la nostra preoccupazione per rapporto a diverse proposte indicate nell'avamprogetto che comportano un aggravio di competenze e di conseguenza un accresciuto onere lavorativo e delle implicazioni a livello finanziario, comportando di fatto l'obbligo di disporre di personale aggiuntivo, dei relativi spazi e attrezzature. Esprimiamo quindi di principio la nostra contrarietà all'adozione di alcune norme che verranno indicate nel seguito (in particolare, gli artt. 130, 133, 147, 147a, 352ss. CPP), ritenuto come esse comporteranno un onere lavorativo superiore all'attuale con un aumento dei costi nonché una dilatazione dei tempi decisionali, senza una reale necessità e in taluni casi, anche con una diminuzione dell'efficacia del perseguimento penale.

I. Osservazioni alle singole disposizioni

1. Art. 55a CPP (Decisioni preventive del Giudice dei provvedimenti coercitivi in materia di rogatorie attive del Ministero pubblico)

L'introduzione dell'obbligatorietà (secondo il diritto svizzero) di una decisione preventiva in materia di provvedimenti coercitivi, riguarderebbe sostanzialmente i casi di arresto e di controlli delle telecomunicazioni da effettuare all'estero. Tale formalità comporta per le autorità giudiziarie un inutile aggravio procedurale, motivo per cui non è qui condivisa. In effetti, le richieste del Procuratore pubblico devono comunque essere esaminate dal giudice straniero in sede rogatoria e la loro preventiva sottoposizione al Giudice dei provvedimenti coercitivi non assicurerà alcuna garanzia supplementare per l'imputato, che (in caso di arresto) verrà comunque sentito dal Giudice dei provvedimenti coercitivi dopo l'estradizione, mentre (in caso di controlli telefonici) non verrà neppure interpellato dal citato giudice. L'obbligatorietà (secondo il diritto straniero) di una decisione giudiziaria preventiva in materia di provvedimenti coercitivi, è un problema comunque (ma molto raramente) già esistente, che il Procuratore pubblico rogante deve verificare o (in caso di rifiuto della rogatoria) sanare mediante istanza al Giudice dei provvedimenti coercitivi.

2. Art. 78a CPP (Verbali in caso di registrazione dell'interrogatorio)

La norma è condivisa. Ciononostante rileviamo che una trascrizione abbia senso solo se integrale: eventuali riassunti aprirebbero difatti la porta a manipolazione e a contestazioni di ogni sorta.

3. Art. 123 cpv. 2 CPP (Quantificazione e motivazione dell'azione civile)

L'obbligo di quantificare e motivare le pretese civili alla chiusura dell'istruzione non risolve affatto il problema delle successive difficoltà di istruzione, contestazione e decisione delle pretese stesse in sede dibattimentale. In effetti l'accusatore privato potrà comunque successivamente adeguarle, completarle e provarle, senza alcun sostanziale vantaggio per la Corte e per le parti ma dilatando e ritardando inutilmente la chiusura dell'istruzione.

4. Art. 130 lett. d CPP (Difesa obbligatoria)

Non condividiamo l'estensione della difesa obbligatoria al caso in cui il Pubblico ministero intervenga personalmente dinanzi al Giudice dei provvedimenti coercitivi, ritenendola non necessaria, nella misura in cui sono date le altre condizioni della difesa obbligatoria.

5. Art. 131 cpv. 1 e 3 CPP in relazione all'art. 133 CPP (Garanzia della difesa obbligatoria, designazione del difensore d'ufficio)

Prendiamo atto che l'avamprogetto propone di affidare la designazione del difensore d'ufficio ad un'autorità terza ed indipendente piuttosto che a quella che dirige il procedimento, esprimendo una riserva su tale proposta, per questioni di ordine organizzativo in generale, ma anche finanziario, rammentando altresì che contro le decisioni del Ministero pubblico è data facoltà di ricorso.

Nel caso in cui tale incombenza dovesse quindi essere attribuita ad un'autorità giudiziaria (come peraltro era previsto dalla legislazione del Cantone Ticino prima dell'entrata in vigore del CPP), riteniamo che possa entrare in considerazione l'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi. Di primo acchito questa soluzione – esclusa nel commento all'art. 133 CPP del rapporto esplicativo – parrebbe praticabile pur tenendo conto del sostanziale accorciamento dei tempi introdotto dalla modifica proposta all'art. 131 cpv. 2 CPP, che impone la difesa d'ufficio già al momento dell'apertura della procedura preliminare

vale a dire – di regola – ben prima del primo interrogatorio da parte del Ministero pubblico, come sino ad oggi. Basterebbero però dei semplici accorgimenti operativi per ovviare alla necessità di interventi urgenti da parte del Giudice dei provvedimenti coercitivi durante la notte, ritenuto come durante i fine settimana è già in funzione il picchetto volto principalmente alle domande di carcerazione preventiva. Il conferimento della competenza ad un'autorità giudiziaria non deve a nostro avviso necessariamente comportare il trasferimento della competenza di tassazione delle note d'ufficio, che implica l'esame delle prestazioni ed è quindi più agevolmente e celermente effettuato dal Procuratore pubblico (fino al termine dell'istruzione) e della Corte di merito (per la fase dibattimentale). Opportuna sarà pertanto la codificazione, a livello cantonale, della prassi di emettere una tassazione della nota d'onorario al momento della chiusura dell'istruzione.

Siamo infine contrari alla proposta di modifica dell'art. 133 cpv. 2 CPP secondo cui nello scegliere il difensore d'ufficio bisogna tenere conto della sua idoneità e, se possibile, dei desideri dell'imputato. Chiediamo che venga tolto il criterio supplementare dell'idoneità del difensore d'ufficio, in quanto creerebbe liti e complicazioni che rallenterebbero il procedimento. Chiediamo altresì che venga depennato il criterio aggiuntivo di tener conto dei desideri dell'imputato che implicherebbe tenere conto del suo parere. Un criterio che potrebbe comportare contestazioni di sorta e che pertanto non può essere ritenuto.

6. Artt. 147 e 147a CPP (Limitazione del diritto di partecipare all'assunzione delle prove dell'imputato)

L'adeguamento alla giurisprudenza federale è opportuno, benché vada oltre alle garanzie della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nondimeno complica il procedimento, lo rende più caro e ne dilata i tempi. La nuova formalità introdotta "a compensazione dell'esclusione" (registrazione audiovisiva salvo rinuncia preventiva) è inutilmente farraginoso e contraddittorio. Il diritto di essere sentito, compreso il confronto, è infatti già garantito indipendentemente dalla registrazione o verbalizzazione dell'udienza. Esprimiamo dunque una riserva sulle modifiche afferenti il diritto di partecipare all'assunzione delle prove di cui all'avamprogetto, per questioni di praticabilità e pure di ordine finanziario.

7. Art. 221 cpv. 1 lett. c CPP (Presupposti della carcerazione preventiva)

Si riconosce la rilevanza dell'allentamento dei presupposti del rischio di recidiva per la gestione cantonale delle minacce.

8. Art. 222 cpv. 2 CPP (Rimedi giuridici)

L'avamprogetto codifica la giurisprudenza federale volta ad assicurare la doppia istanza ricorsuale a livello cantonale. Per quel che attiene specificatamente al reclamo del Ministero pubblico avverso le decisioni di scarcerazione dell'imputato dalla detenzione preventiva o di sicurezza o di esecuzione anticipata della pena, corre l'obbligo di segnalare che in questo caso l'introduzione di una doppia istanza cantonale comporta una sostanziale dilatazione dei tempi decisionali ritardando le procedure e mettendo in pericolo la corretta e tempestiva applicazione dell'art. 5 cpv. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

9. Artt. 225 cpv. 3 e 5 e 228a (nuovo) CPP (Domanda di scarcerazione, reclami del pubblico ministero e procedura)

La decisione di concedere la facoltà di reclamo al Procuratore pubblico nei casi di detenzione preventiva e di sicurezza, combinata alla necessità di rendere conforme questa modifica con i dettami di cui all'art. 5 cpv. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia

dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, comprimendo il più possibile i termini, sfocia in una procedura nell'ambito della quale si accolla addirittura al Giudice dei provvedimenti coercitivi il compito di aspettare sino a 3 ore (magari in tarda serata o durante i giorni festivi) dalla comunicazione della decisione di scarcerazione per eventualmente ricevere il reclamo scritto e motivato indirizzato dal Ministero pubblico all'autorità di reclamo, ritenuto poi che – sempre il Giudice dei provvedimenti coercitivi – deve portare fisicamente il gravame e gli atti all'autorità di reclamo. Questa procedura, seppur conforme a quanto stabilito dal Tribunale federale nella decisione 1B_254/2012 del 24 maggio 2012, consid. 3.2, è macchinosa e dispendiosa per il Giudice dei provvedimenti coercitivi e non può qui essere condivisa.

Sicuramente da preferire è la prassi applicata nel nostro Cantone senza problema alcuno, che prevede l'introduzione del reclamo direttamente alla competente autorità, accorciando così ulteriormente i tempi decisionali. Aggiungasi che, in caso di ricorso del Procuratore pubblico, la giurisdizione di reclamo deve decidere entro 48 ore. La proposta esige pertanto che, in 48 ore, la Corte (tre giudici e non più il solo presidente) debba decidere non solo la cautelare ma direttamente il merito con sentenza motivata. È evidente che il termine è manifestamente troppo breve per prendere conoscenza dell'incarto da parte di tre giudici, discuterne l'esito, motivarlo e deliberare. Alternativamente, la competenza a decidere può essere attribuita a chi dirige il procedimento in sede di reclamo.

10. Art. 230 cpv. 3 e 4 CPP (Scarcerazione nel procedimento di primo grado)

La modifica proposta che andrà a gravare l'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi non chiarisce gli aspetti procedurali nebulosi già attualmente esistenti, con riferimento all'eventuale presa di posizione sulla domanda di scarcerazione da parte di chi dirige il procedimento in giudizio (che sembrerebbe essere ora escluso al fine di garantire l'imparzialità del tribunale giudicante) e sul ruolo del Ministero pubblico che non è più nemmeno menzionato all'art. 230 CPP, ma che è verosimilmente da considerare quale parte nel procedimento visto che può impugnare la decisione del Giudice dei provvedimenti coercitivi.

11. Art. 236 cpv. 1 CPP (Esecuzione anticipata di pene e misure)

La normativa proposta – apparentemente innocua e positiva, in quanto permette di chiarire un testo che sino ad ora è soggetto a interpretazione – potrebbe rappresentare una grave condizione ostativa alla concessione del regime di esecuzione anticipata della pena. Infatti nei periodi di sovraffollamento delle strutture carcerarie in Svizzera, non sarebbe possibile collocare l'imputato in regime ordinario e di conseguenza in esecuzione anticipata di pena, posto che il Procuratore pubblico prima di decidere se accettare o meno la richiesta dell'imputato di accedere a questa particolare forma di detenzione preventiva, dovrà accertare la concreta esistenza di un posto in esecuzione ordinaria. Ne consegue un importante aggravio lavorativo anche a carico dell'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi, che si vedrebbe recapitare ulteriori e numerose istanze di proroga della carcerazione preventiva.

12. Art. 248 cpv. 1, 2 e 3 CPP (Apposizione di sigilli)

Da una parte la normativa proposta si allinea alla giurisprudenza del Tribunale federale che ha allargato ad ogni avente diritto, e non più solo al detentore, la facoltà di richiedere l'apposizione di sigilli su carte, registrazioni ed altri oggetti che non possono essere perquisiti o sequestrati, e d'altro canto aggrava ulteriormente il Giudice dei provvedimenti coercitivi attribuendogli ora anche la competenza decisionale sulle domande di dissigillamento presentate durante la procedura dinnanzi al tribunale di primo grado.

13. Art. 303a CPP (Cauzione in caso di reati contro l'onore)

La proposta ha sicuramente un fondamento (per limitare i querulomani) ma dovrebbe essere estesa anche agli altri reati a querela di parte (danneggiamenti, violazioni di domicilio, ecc.).

14. Art. 352ss CPP (Proposte in materia di decreto d'accusa)

In generale riteniamo che l'attuale procedura del decreto d'accusa costituisca un mezzo efficiente, semplice e rapido per evadere i procedimenti nell'ambito della piccola e media criminalità. A nostro modo di vedere le modifiche proposte comportano importanti costi supplementari per i Cantoni senza che lo Stato di diritto ne tragga un effettivo valore aggiunto.

L'avamprogetto introduce difatti un'importante estensione delle formalità in caso di decreto d'accusa: obbligatorietà di pubblicazione (art. 88 cpv. 4 CPP), decisione sulle pretese civili (art. 126 cpv. 2 e art. 353 cpv. 2 CPP), chiusura dell'istruzione (art. 318 cpv. 1^{bis} CPP), interrogatorio obbligatorio dell'imputato (sopra i 4 mesi, art. 352a CPP); impugnazione da parte dell'accusatore privato (art. 354 CPP) e validità dell'opposizione anche in caso di mancata comparizione (artt. 355 e 356 cpv. 4 CPP). *De facto*, tutte queste modifiche riducono l'opportunità e la celerità della procedura e ne complicano inutilmente l'attuazione senza reali garanzie per l'imputato, pertanto non sono qui accolte favorevolmente.

In particolare, l'obbligo di notificazione tramite pubblicazione (art. 88 cpv. 4 CPP), preceduto da "*debite, ragionevoli ricerche*" e tentativi di notificazione, comporterebbe seri aggravii procedurali in tutti i casi di persone domiciliate all'estero colpevoli di reati minori e condannati con pene comunque sospese, senza reali garanzie supplementari. Quanto alle decisioni sulle pretese civili (e conseguente facoltà di impugnazione quando il valore litigioso non supera fr. 30'000.--, cfr. artt. 126 cpv. 2 e 353 cpv. 3 CPP) si complica la procedura del decreto d'accusa (limitata alla condanna penale dei casi minori); aumenterà il numero di processi penali per le sole conseguenze civilistiche, peraltro comunque demandabili al foro civile da parte del giudice del merito. Anche la chiusura obbligatoria dell'istruzione e l'interrogatorio obbligatorio dell'imputato sopra i quattro mesi (artt. 318 cpv. 1^{bis} e 352a CPP) denatura e contraddice la *ratio legis* medesima dell'istituto del decreto d'accusa e potrebbe addirittura comportare un effetto di "*net widening*" tra i 4 e i 6 mesi di condanna, oltre che causare un aumento dei costi. Inoltre, se può essere condivisa l'abrogazione della presunzione di ritiro dell'opposizione in caso di mancata comparsa alla citazione del Procuratore pubblico (artt. 355 e 356 cpv. 4 CPP), lo stesso non vale in caso di successiva ulteriore assenza al dibattimento, che confermerebbe il disinteresse dell'imputato alla condanna, giustificando di comparare l'assenza al ritiro dell'opposizione senza procedere ad una procedura contumaciale. Non condividiamo dipoi la proposta contenuta nel nuovo capoverso 1^{bis} dell'art. 352 CPP: a nostro modo di vedere, il fatto che un procedimento possa essere chiuso con un decreto d'accusa non può dipendere dal fatto che si tratti di un delitto con vittime. Respingiamo infine la proposta di prevedere un termine differenziato per l'opposizione (art. 354 cpv. 1^{ter} CPP), postulandone la definizione di uno solo, senza quindi differenze a seconda dei casi.

15. Art. 364a CPP (Carcerazione di sicurezza in vista di una decisione giudiziaria indipendente successiva)

Prendiamo atto della modifica che ha anche come conseguenza un ulteriore aggravio di competenze a carico dell'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi.

II. Osservazioni alla Legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP)

1. Art. 65 cpv. 2 LOAP (Competenza del giudice dei provvedimenti coercitivi in caso di procedimenti del Ministero pubblico della Confederazione)

Lo scrivente Consiglio respinge tale proposta di modifica legislativa che crea un'eccezione alla regola che prevede la competenza del giudice dei provvedimenti coercitivi del luogo in cui si svolge o si è svolto il procedimento. Innanzitutto si fa notare come dal profilo logistico una simile scelta non sia efficiente, comporti dei costi importanti e difficilmente sia praticabile (trasporto di detenuti, trasmissione degli atti istruttori, ecc.). Da sottolineare inoltre il problema della traduzione in lingua italiana di tutti i documenti che compongono i voluminosi incarti del Ministero pubblico della Confederazione redatti in altra lingua e che rischiano di essere la maggioranza in quanto imputato/i e altre parti coinvolte nelle diverse procedure risiedono Oltralpe. Si chiede quindi di soprassedere a tale modifica di legge, visto anche le recenti discussioni con il Ministero pubblico della Confederazione sul tema.

III. Osservazioni alle modifiche della Legge federale sul diritto penale minorile del 20 giugno 2003 (DPMIn)

Sono accolte favorevolmente le modifiche proposte (art. 3 cpv. 2, art. 36 cpv. 1^{bis} e 2 primo periodo e art. 38) che corrispondono a quelle presentate allo specifico gruppo di lavoro convocato dall'Ufficio federale di giustizia.

IV. Osservazioni alle modifiche della Legge federale di diritto processuale penale minorile del 20 marzo 2009 (PPMin)

1. Art. 10 cpv. 3

Riguardo agli atti di indagine urgentemente necessari, si attira l'attenzione sulla differenza tra le versioni in lingua italiana e tedesca, per rispetto a quella francese. L'aggettivo "necessari" ("*notwendig*") manca nella versione in lingua francese che deve quindi essere completata per evitare confusione e conflitti di competenza futuri.

Vogliate gradire l'espressione della nostra massima stima.

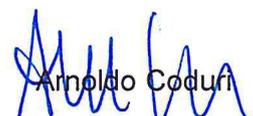
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Comando della Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.