

Numero
2305

sl

0

Bellinzona
8 maggio 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Beat Jans
Consigliere federale
Dipartimento federale di giustizia e polizia
Palazzo federale Ovest
3003 Berna

infostrafrecht@bj.admin.ch (Word e PDF)

Procedura di consultazione concernente la revisione totale della legge sul diritto penale amministrativo (DPA)

Signor Consigliere federale,
gentili Signore ed egregi Signori,

vi ringraziamo per l'opportunità di esprimerci sul progetto della nuova Legge federale sul diritto penale amministrativo e la procedura penale amministrativa (DPA) posto in consultazione presso i Cantoni e gli altri soggetti interessati. L'avamprogetto, unitamente al rapporto esplicativo, è stato da noi esaminato in collaborazione con il Ministero pubblico cantonale e l'Ufficio dei Giudici dei provvedimenti coercitivi cantonale.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro parere, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Il Consiglio di Stato prende atto che l'avamprogetto della nuova legge federale sul diritto penale amministrativo (in seguito: AP-DPA) persegue il duplice obiettivo di aggiornare l'attuale procedura di diritto penale amministrativo, risalente al 1974 e da allora mai revisionata (salvo alcune modifiche puntuali), al contesto attuale del perseguimento penale, e di conformarlo ai principi iscritti nel ben più recente Codice di procedura penale ordinario (CPP; RS 312.0), entrato in vigore il 1° gennaio 2011 e nel frattempo già oggetto di numerosi emendamenti. Dal momento che le autorità di perseguimento e giudizio sono sovente, tanto a livello federale che a quello cantonale, chiamate a mettere in pratica simultaneamente le due procedure, questa armonizzazione è valutata in linea generale positivamente.

L'infrascritto Consiglio non intende in questa sede rimettere in discussione la mancata integrazione della procedura penale amministrativa all'occasione dell'elaborazione del nuovo CPP negli anni 2000, a suo tempo decisa per evitare ulteriori ritardi nella messa in vigore di quest'ultimo codice, trattandosi oramai di un fatto acquisito.

La presente presa di posizione si concentrerà invece sui temi di rilevanza pratica per le autorità cantonali di polizia, di perseguimento penale e di giudizio.

2. Conseguenze a livello cantonale

2.1. Polizia cantonale

L'AP-DPA mantiene la possibilità per le autorità amministrative federali di far capo al sostegno delle polizie cantonali, mediante l'istituto dell'assistenza giudiziaria fra autorità federali e cantonali (v. art. 55 cpv. 3 che rimanda all'art. 57 cpv. 3 AP-DPA, corrispondente nel suo significato al vigente art. 20 cpv. 2 DPA). La nuova legge introduce però la possibilità di conferire sin dall'inizio la conduzione delle indagini anche alla polizia giudiziaria federale (art. 39 AP-DPA). Dal momento che l'avamprogetto in esame non indica un criterio preciso per l'attribuzione delle indagini fra le polizie cantonali e la Polizia giudiziaria federale - il rapporto esplicativo limitandosi a commentare che "*si deciderà di fare ricorso alle prime o alla seconda sulla base di considerazioni di efficacia*" (v. punto 3.1.2, pag. 11) - non è ancora ben dato di sapere in che misura questa normativa porterà a un effettivo sgravio dei compiti delle polizie cantonali.

All'occasione dell'introduzione nella legge del nuovo art. 39 AP-DPA, ritenuta comunque positiva, a mente di questo Esecutivo avrebbe tuttavia avuto senso indicare una competenza primaria per la Polizia giudiziaria federale, che può operare nelle tre lingue nazionali e dispone di sedi distaccate in tutte le regioni linguistiche, relegando quella delle polizie cantonali a competenze secondarie o d'emergenza. In questo contesto l'Esecutivo cantonale monitorerà l'impatto delle richieste sulle risorse della Polizia cantonale per rapporto sia alle richieste di supporto (segnatamente nell'ambito tecnico) sia all'attribuzione delle indagini. Considerato come le risorse in parola non siano oggi strutturate per supportare in maniera sistematica le attività delle varie unità amministrative inquirenti federali, lo scrivente Consiglio si riserva la facoltà di procedere a una fatturazione che possa compensare eventuali aggravii significativi sulle risorse della Polizia cantonale.

2.2. Ministero pubblico cantonale

Il Consiglio di Stato accoglie favorevolmente la soppressione delle competenze dei pubblici ministeri cantonali nella procedura penale amministrativa federale; secondo l'AP-DPA, se il merito della causa dovrà essere giudicato da un tribunale, sarà la stessa unità amministrativa federale inquirente ad adire direttamente il tribunale competente e a promuovere l'accusa nel procedimento giudiziario (art. 276 e segg. AP-DPA). L'unità amministrativa medesima potrà disporre anche dell'abbandono totale o parziale del procedimento (art. 261 AP-DPA).

2.3. Tribunali penali cantonali

L'avamprogetto della nuova legge mantiene, come l'attuale DPA, la competenza di principio dei tribunali penali cantonali per il giudizio di merito quando l'unità amministrativa prevede che possa entrare in conto per l'indagato la comminazione di pena detentiva o una di misura privativa della libertà o ancora un'espulsione ai sensi degli art. 66a e 66a^{bis} del Codice penale (art. 41 AP-DPA).

Il Consiglio di Stato reputa che il mantenimento di questa ripartizione dicotomica delle competenze (unità amministrativa federale per il perseguimento e la promozione dell'accusa e tribunale cantonale per il giudizio di merito) sia anacronistica e illogica. Al momento in cui l'originaria DPA era stata messa in vigore (1974) non esisteva una giustizia penale federale di primo e secondo grado, oggi invece ben rappresentata dal Tribunale penale federale, che dispone di una Corte penale, di una Corte dei reclami penali e di una Corte d'appello. Se l'intervento dei tribunali penali cantonali si poteva giustificare nel periodo in cui non esisteva una giustizia penale federale (salvo i rarissimi casi giudicati in istanza unica dal Tribunale federale), al giorno d'oggi questo intervento non ha più ragione d'essere.

Per i suesposti motivi, si invitano pertanto le autorità federali a considerare la possibilità di una modifica degli artt. 41 e 42 dell'AP-DPA che contempra l'abolizione di ogni residua competenza di merito dei giudici cantonali a favore di quella esclusiva del Tribunale penale federale.

2.4. Ufficio cantonale del giudice dei provvedimenti coercitivi

L'avamprogetto in esame prevede di attribuire ai giudici dei provvedimenti coercitivi dei Cantoni tutti i provvedimenti coercitivi previsti nella legge, ivi comprese le procedure di levate dei sigilli nelle cause di diritto penale amministrativo, attualmente svolte dalla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale (v. art. 181 AP-DPA).

Questa proposta non può essere condivisa dal Consiglio di Stato che postula, al contrario, la creazione di un Ufficio federale dei giudici dei provvedimenti coercitivi, che si occuperebbe non solo degli incarti fondati sulla DPA ma anche quelli fondati sul CPP.

Oggi la Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale funge da autorità unica di verifica e di reclamo nell'ambito delle inchieste penali amministrative federali, ciò che consente di mantenere un'unità di prassi. Ribaltando tali compiti sui Giudici dei provvedimenti coercitivi cantonali, i quali sono già sufficientemente sollecitati, v'è il rischio di creare almeno 26 prassi, senza un reale vantaggio né per le inchieste né per la ricerca della verità materiale.

Il rapporto esplicativo (p. 112) motiva quindi la scelta legislativa di gravare ulteriormente le Autorità cantonali con l'opportunità di armonizzare la procedura prevista nella nuova DPA con quella del CPP anche nell'ambito della levata dei sigilli, senza spingersi tuttavia oltre nel ragionamento. A temperare l'assunzione di questi nuovi oneri da parte dei Giudici dei provvedimenti coercitivi cantonali non vi è nel rapporto esplicativo (v. pag. 55) che un generico rimando al nuovo art. 300 AP-DPA, che prevede il rimborso ai Cantoni delle spese per queste prestazioni da parte della Confederazione; frase questa acriticamente

ripresa dall'attuale art. 98 DPA ma non adattata alla nuova situazione di maggior carico di lavoro che ne deriverebbe per le autorità cantonali. Reputiamo dunque che la compensazione degli oneri della Confederazione verso i Cantoni dovrà essere maggiormente approfondita qualora effettivamente dovesse entrare in gioco il Giudice dei provvedimenti coercitivi per il DPA (ciò che, come detto, lo scrivente Consiglio propone comunque di respingere). Attualmente, nel momento in cui viene coinvolto un Giudice dei provvedimenti coercitivi, ossia durante l'inchiesta preliminare, non è ancora prevedibile l'esito della procedura (la quale potrebbe concludersi anche con un abbandono). Riteniamo pertanto che occorra, come detto, adattare la normativa attuale alla nuova situazione e che debba perciò essere adottata una normativa analoga all'art. 65 LOAP, che è di facile applicazione: il rimborso della Confederazione dovrà avvenire a prescindere dal possibile esito e dalla solvibilità dell'eventuale condannato, come per i procedimenti penali federali. Un rimborso che deve tenere conto, qualora non fosse creato il nuovo Ufficio federale, anche della mancata assunzione di costi afferenti la creazione e il funzionamento della nuova autorità giudiziaria (personale, infrastruttura).

Ribadiamo quindi come a mente di questo Esecutivo, l'adozione della nuova procedura di diritto penale amministrativo dovrebbe essere l'occasione per creare un Ufficio federale dei giudici dei provvedimenti coercitivi, che si occuperebbe non solo degli incarti fondati sulla DPA ma anche quelli fondati sul CPP. La creazione di una simile autorità era stata discussa all'occasione dell'elaborazione del nuovo CPP nei primi anni 2000, ma poi scartata per motivi di opportunità finanziaria, preferendo semplicisticamente delegare tale compito alle preposte autorità cantonali anche per le procedure condotte dal Ministero pubblico della Confederazione. Su questo specifico tema, la scrivente Autorità non può che allinearsi all'opinione della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia secondo le quali l'istituzione di un Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi a livello federale porterebbe, oltre che a un notevole sgravio dei corrispondenti uffici cantonali di incarti gravosi, a eliminare l'attuale, insoddisfacente commistione di autorità cantonali e federali in una medesima procedura, sia essa di diritto penale ordinario che di diritto penale amministrativo. Teniamo in questo contesto a far notare come per esempio le procedure di dissigillamento possono essere molto impattanti sull'attività abituale di un Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi. La stessa Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale nel Rapporto di gestione 2021 afferma *“Sul tasso di evasione dei casi (...) ha fortemente pesato l'ingente dispendio di tempo lavorativo rivelatosi necessario per la trattazione di pochi ma grossi casi di levata dei sigilli nell'ambito del diritto penale amministrativo (...) La soglia di due anni è stata oltrepassata soltanto per l'evasione di una delle sopraccitate procedure di levata dei sigilli, comprendente lo spoglio di più di 100'000 file”* (v. p. 40). La creazione di un Ufficio unico federale permetterebbe quindi di garantire l'unità di prassi, un'efficienza ed efficacia nella gestione celere di questa tipologia specialistica di incarti, con un evidente vantaggio per le inchieste e la ricerca della verità materiale, a beneficio della Giustizia.

Al contrario, si ribadisce che l'eventuale attribuzione dell'attività ai Cantoni imporrà con tutta evidenza alla Confederazione di indennizzare totalmente l'effettivo importante onere che queste procedure ingenerano ai Cantoni.

RG n. 2305 del 8 maggio 2024

Vogliate gradire, Stimato Consigliere federale, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Christian Vitta

Il Cancelliere


Arnaldo Coduri

Copia a:

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