

Messaggio

numero	data	Dipartimento
6756	27 febbraio 2013	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 21 giugno 2010 presentata da Donatello Poggi e Lorenzo Quadri (ripresa da Michele Guerra) “Aggressioni gravi: rendere pubblici nomi e fotografie degli autori, anche se minorenni”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione 21 giugno 2010 presentata dagli allora deputati Donatello Poggi e Lorenzo Quadri, susseguentemente fatta propria dal deputato Michele Guerra, con la quale viene chiesto che vengano resi pubblici nomi e fotografie dei responsabili di aggressioni gravi, minorenni compresi.

A titolo preliminare, preme avantutto precisare come questo Consiglio di Stato, rispondendo a più atti parlamentari, si sia già espresso - anche nel recente passato - in merito a quanto proposto nella mozione in esame. Le nuove normative federali in materia di procedura penale **entrano in vigore il 1° gennaio 2011** impongono tuttavia una nuova ed approfondita disamina per rapporto alle competenze d'informazione al pubblico da parte degli organi di polizia, dell'autorità del perseguimento penale e, rispettivamente, delle autorità giudicanti. Il presente rapporto non si limiterà pertanto a definire se esista, o meno, una facoltà di diffondere informazioni concernenti il nome e le fotografie delle persone sospettate di reato, ma esaminerà in modo più ampio le competenze d'informazione al pubblico delle predette autorità, e del potere esecutivo, alla luce della codificazione federale in materia di procedura penale (**Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007**; CPP, RS 312.0).

Si rammenta in entrata che quanto segue è frutto - in parte - della disamina recentemente esperita da questo Consiglio con risposta del 12 dicembre 2012 all'interrogazione 2 settembre 2010 presentata dalla deputata Ramsauer (**n. 184.10**), cui si rimanda con particolare riferimento alle considerazioni introduttive.

Per quanto attiene alle modifiche di competenza, giova innanzitutto ricordare la prassi in vigore prima dell'entrata in vigore della normativa procedurale federale unificata. Questo Consiglio di Stato, rispondendo all'interrogazione 26 novembre 2008 dell'allora deputato Lorenzo Quadri (*“Reati violenti: nascondere informazioni serve ad evitare polemiche?”*; **n. 262.08**) osservava che:

«Per quanto riguarda la divulgazione della nazionalità di persone coinvolte in reati, attualmente, il Servizio stampa della Polizia, conformemente alle direttive interne, non rilascia questo tipo di informazioni.

In base alle direttive citate, il Servizio è tenuto a fornire l'età e la regione di domicilio degli attori. Il contenuto dei comunicati stampa e delle informazioni rilasciate ai media deve pure tener conto delle esigenze dell'inchiesta, segnatamente del segreto istruttorio e “non deve permettere

l'identificazione dei protagonisti". Una disposizione, quest'ultima, ancora più vincolante quando si tratta di persone residenti in Ticino o in Mesolcina, come nel caso in esame. Eccezioni sono ovviamente possibili, e sono state fatte, finora, per esempio nell'ambito delle attività del distaccamento TESEU, dove la nazionalità degli attori viene di regola indicata in quanto il fenomeno dell'esercizio illegale della prostituzione in Ticino interessa principalmente persone provenienti dall'estero, non residenti o non domiciliate nel nostro Cantone. Identica procedura viene di regola applicata per gli autori di furti che, a scadenze regolari, giungono in Ticino dall'estero per delinquere. Precisiamo inoltre che le nazionalità vengono di regola sempre confermate quando il giornalista chiama il Servizio stampa per una verifica delle informazioni da lui stesso raccolte».

Nella risposta a quell'atto parlamentare si sottolineava altresì come da parte del Servizio stampa della Polizia cantonale non vi fosse stato negli ultimi anni un cambiamento di prassi nelle modalità di rilascio di informazioni relative alla nazionalità - come d'altronde pure per rapporto ad altri dati personali - di persone coinvolte in reati.

Oltre a quanto sopra, questo Consiglio di Stato, dopo aver valutato la prassi del Servizio stampa della Polizia cantonale, aveva rilevato come la medesima dovesse essere:

«mantenuta nella sua forma [...], allo scopo di tutelare segnatamente il segreto istruttorio e gli interessi degli autori coinvolti (protezione della personalità in un contesto locale o regionale che faciliti l'identificazione di persone coinvolte in atti di piccola o media criminalità, compresi i presunti autori, per i quali al momento del comunicato di regola vige ancora la presunzione d'innocenza)».

Questo Consiglio di Stato riteneva difatti che la protezione della personalità dovesse prevalere anche in circostanze come quelle oggetto dell'interrogazione, dove la discussione pubblica attorno alle molteplici manifestazioni di violenza chiedeva l'identificazione di cause e responsabilità dei singoli.

La prassi testé richiamata è stata poi riconfermata da questo Consiglio di Stato in data 20 ottobre 2009 con **messaggio governativo n. 6293** ed in data 1° giugno 2010 con la sua risposta all'interrogazione 8 aprile 2010 degli allora deputati Lorenzo Quadri e Donatello Poggi (*"Aggressioni brutali: divulgare nomi e fotografie degli autori, anche minorenni"*; **n. 70.10**).

* * * * *

Come ricordato nei paragrafi che precedono, va tuttavia considerato che le precedenti **esternazioni** di questo Consiglio di Stato fossero **avvenute in un momento antecedente la data del 1° gennaio 2011**, ossia: l'entrata in vigore del Codice di procedura penale federale. La questione relativa alla comunicazione di dati personali in caso di reato necessita pertanto di un riesame, ritenuto come il legislatore federale - oltre ad avere definitivamente **sancito l'indipendenza dell'autorità del perseguimento penale** dai tre poteri "tradizionali" dello Stato (esecutivo, legislativo, giudiziario) - abbia chiamato a sé le competenze relative alla modalità d'informazione al pubblico in relazione a procedimenti penali pendenti, emanando una specifica normativa nel nuovo Codice di rito.

Difatti, l'art. 74 CPP indica esplicitamente che:

¹***Il pubblico ministero e il giudice** e, con il loro consenso, la polizia possono informare il pubblico su procedimenti pendenti se è necessario:*

- a. affinché la popolazione collabori a far luce su reati o alla ricerca di indiziati;*
- b. per mettere in guardia o tranquillizzare la popolazione;*
- c. per rettificare notizie o voci inesatte;*
- d. data la particolare importanza del caso.*

²***La polizia**, senza far nomi, può inoltre informare il pubblico di propria iniziativa su incidenti e reati".*

Ad ogni evidenza, per quanto attiene alle autorità giudiziarie e il Pubblico Ministero, una qualsivoglia istruzione da parte del potere esecutivo per rapporto all'informazione del pubblico sarebbe inequivocabilmente in contrasto con quanto previsto dall'art. 74 cpv. 1 CPP. In virtù del principio costituzionale della preminenza del diritto federale, dall'entrata in vigore del Codice di rito unificato, **non è quindi più possibile per lo scrivente Consiglio di Stato dare seguito a quanto postulato dai mozionanti**. In quest'ottica, la mozione deve ritenersi pertanto evasa.

Per quanto concerne le competenze di polizia è invece doveroso attuare una distinzione tra i due ambiti d'azione degli organi di polizia, segnatamente tra le competenze di "polizia giudiziaria" ("*gerichtspolizeiliche Tätigkeiten*") e le competenze di "prevenzione" ("*Gefahrenabwehr*"). Stante la dottrina giuridica di riferimento, dalla specifica attività in esame discende infatti l'applicabilità o meno delle disposizioni procedurali del CPP.

Per quanto attiene ad una classificazione delle operazioni di polizia, una netta scissione tra questi due ambiti risulta tuttavia essere particolarmente difficoltosa, ritenuto come un intervento di polizia a carattere preventivo possa sovente tramutarsi in un intervento di polizia giudiziaria, al punto che, ogni agente del corpo di polizia svolge fondamentalmente funzioni che ricadono in ambedue le tipologie. Conseguentemente, anche una suddivisione del corpo di polizia in base alle competenze è estremamente complessa.

Questo elemento è peraltro evidenziato anche dalla dottrina giuridica:

"Die Polizei - und praktisch jeder Polizeiangehöriger - handelt in den Kantonen sowohl gerichtspolizeilich wie auch im Sinne der Gefahrenabwehr. Es lässt sich deshalb organisatorisch kaum bewerkstelligen, die Polizei aufgrund einer strikten Trennung von gerichtspolizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr zu organisieren". (Uster Hanspeter, Basler Kommentar - Schweizerische Strafprozessordnung; marginale 4 ad art. 15)

Per le ragioni testé menzionate, la natura dell'intervento dell'agente di polizia (polizie comunali comprese) risulterà dunque determinante per stabilire l'applicabilità (o meno) delle norme del CPP.

Ora, seppur non in modo esplicito ed esclusivo, la mozione in esame chiede che venga data istruzione alla Polizia di diffondere nei propri comunicati stampa sia il nome che le fotografie delle persone autrici o sospettate di reato. Pur considerando l'ipotesi per cui, nel singolo caso, al momento dell'intervento di polizia il procedimento penale dinanzi all'autorità giudiziaria non sia ancora pendente, nella fattispecie indicata dai mozionanti l'intervento di polizia sarà sempre di natura giudiziaria e dunque vincolata alle disposizioni del CPP.

L'art. 74 cpv. 1 CPP stabilisce inequivocabilmente come l'informazione al pubblico sia di principio una competenza del Ministero pubblico e delle autorità giudicanti, mentre la Polizia può informare solo previo consenso delle stesse.

Al **secondo capoverso** del medesimo articolo, il Codice di procedura penale concede tuttavia una competenza autonoma residuale alla polizia, limitata all'informazione al pubblico su incidenti e reati. Per poter stabilire se l'Esecutivo cantonale sia legittimato ad istruire la Polizia come richiesto dalla mozione, è dunque necessario definire l'ambito di applicazione della competenza autonoma residuale di cui all'art. 74 cpv. 2 CPP.

Specificando unicamente che l'informazione autonoma della Polizia al pubblico avviene per il tramite degli "*usuali comunicati su incidenti e reati*" (Messaggio del Consiglio federale concernente l'unificazione del diritto processuale penale; 2006 1061), il legislatore

federale si è astenuto dal circoscrivere in modo chiaro il possibile contenuto dell'informazione e quindi, di riflesso, di specificare quale sia l'ambito di applicazione della predetta competenza di Polizia. Dalla lettera della normativa in esame non è difatti possibile evincere quali informazioni, oltre al divieto di fare nomi (escludendo dunque espressamente quanto richiesto dalla mozione), la Polizia possa diramare senza essere vincolata alle direttive del Ministero pubblico. Il legislatore federale - poggiandosi sulla prassi in vigore in diversi Cantoni prima dell'entrata in vigore della codificazione federale - ritiene che la competenza autonoma residuale della Polizia sia limitata alle cosiddette comunicazioni *"di routine"*, poiché essa è concepita piuttosto come organo esecutore e non come organo di condotta (cfr. Saxer Urs, Basler Kommentar - Schweizerische Strafprozessordnung, marginale 11 *ad* art. 74).

Stante quanto testé menzionato resta tuttavia ancora da definire in quale misura le comunicazioni della Polizia sottostanno in questo specifico ambito alle direttive del Consiglio di Stato o del Ministero pubblico. Conseguentemente, questo Consiglio di Stato, per il tramite del Dipartimento delle istituzioni, è entrato in contatto con il Ministero pubblico, proprio con la finalità di acclarare in maniera definitiva la dimensione e l'ambito di competenza residuale della Polizia per rapporto ad atti criminosi o delittuosi, così come per definire il diritto ad istruire la stessa (*"Weisungsrecht"*).

Il Ministero pubblico, per mano del Procuratore generale John Nosedà, ha riferito che *"le informazioni della Polizia secondo l'art. 74 cpv. 2 CPP, sono in ogni caso subordinate alle istruzioni del Ministero pubblico"*.

Ritenuto come le indicazioni del Procuratore generale siano condivisibili, e ciò perlomeno sintanto che si limitano a riferirsi agli interventi di polizia che ricadono nell'ambito delle *"gerichtspolizeiliche Tätigkeiten"*, ed essendo le richieste dei mozionanti prettamente connesse ad interventi di polizia di tipo giudiziario, è da escludere una competenza d'istruzione del Consiglio di Stato in questo ambito.

Visto quanto esposto, questo Consiglio di Stato non si trova nella condizione di dare seguito alle richieste formulate dai mozionanti in quanto in conflitto con il diritto federale. Si considera dunque evasa la mozione 21 giugno 2010 *"Aggressioni gravi: rendere pubblici nomi e fotografie degli autori, anche se minorenni"* degli allora deputati Donatello Poggi e Lorenzo Quadri, susseguentemente ripresa dal deputato Michele Guerra.

L'occasione della presente è tuttavia propizia per evidenziare come la disanima intervenuta grazie agli atti parlamentari sottoposti a questo Consiglio di Stato abbia avuto il grande pregio di sollevare la discussione a sapere quali attività della comunicazione sottostanno alle istruzioni del Ministero pubblico e quali sottostanno alle istruzioni del Consiglio di Stato, per il tramite del Dipartimento delle istituzioni e quindi del Comando della Polizia cantonale.

Si può pertanto riassuntivamente affermare che, limitatamente alle attività preventive, non v'è dubbio, le attività comunicative della Polizia cantonale sottostanno alle istruzioni e direttive del Consiglio di Stato, mentre quelle relative a crimini, delitti e contravvenzioni del Codice penale e della legislazione accessoria federale e cantonale, sottostanno alle direttive del Ministero pubblico.

Preme infine rammentare che la disamina effettuata in questa sede imporrebbe dei correttivi contenutistici per rapporto a quanto indicato da questo Consiglio di Stato nel Messaggio n. 6293. Tuttavia, ritenuto che il Messaggio è a tutt'oggi pendente presso il Gran Consiglio, si rinuncia a ritirare lo stesso, invitando invece il Gran Consiglio a ritenere le considerazioni ivi contenute nell'ottica di quanto riportato in questa sede.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 21 giugno 2010

MOZIONE

Aggressioni gravi: rendere pubblici nomi e fotografie degli autori, anche se minorenni

del 21 giugno 2010

Con l'interrogazione n. 70.10, i sottoscritti deputati chiedevano se il «*Consiglio di Stato fosse intenzionato a rendere pubblici nomi e fotografie dei responsabili di aggressioni gravi, minorenni compresi*».

Al citato atto parlamentare, il Consiglio di Stato ha dato risposta negativa, con l'eccezione di casi particolari in cui l'autorità inquirente diffonde nomi e fotografie allo scopo di agevolare un'indagine.

Il Consiglio di Stato motiva la propria risposta appellandosi alla presunzione d'innocenza e alla tutela della privacy; affermazioni che capiamo ma che non condividiamo.

La presunzione d'innocenza viene in particolare a cadere allorquando, come nel caso degli autori dell'aggressione di Capodanno in via Motta a Lugano, i responsabili sono immortalati sul fatto.

Il diritto alla privacy deve inoltre retrocedere davanti ad un interesse pubblico preponderante, che è dato nel caso in cui l'autore di un'aggressione sia già recidivo e minacci dunque di nuocere ancora (ciò che è il caso, ad esempio, della citata aggressione di Capodanno).

Va poi rilevato di transenna che le fughe strumentali di notizie dal Ministero pubblico, a vantaggio di certuni organi d'informazione che sembrano disporre di "fili diretti", sono tante e tali che insistere su una rigorosa tutela della privacy appare decisamente poco realistico.

Il Magistrato dei minorenni, esprimendosi sulla stampa per quanto attiene al campo di sua competenza (i minorenni appunto) ha poi sottolineato l'esigenza di tutelare la personalità dei giovani imputati.

Al proposito si può solo rispondere che il minorenne che è sufficientemente adulto per commettere un'aggressione grave (perché di questo si parla) lo è anche per far fronte alle proprie responsabilità, anche davanti all'opinione pubblica. Ciò che peraltro rischia poi di essere l'unica misura deterrente, data l'incisività, decisamente scarsa, delle pene previste dall'attuale diritto penale minorile.

Con la seguente mozione si chiede pertanto:

- che vengano resi pubblici nomi e fotografie dei responsabili di aggressioni gravi, minorenni compresi.

Donatello Poggi
Lorenzo Quadri