

Rapporto

numero

6307 R

data

9 giugno 2010

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 9 dicembre 2009 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione della legge federale di diritto processuale penale minorile

“Il bambino in quanto tale è il grande assente nella Storia dell'Umanità.

Re Salomone, il saggio dei saggi, rappresentato in una famosa tela, nell'atto di esprimere un giudizio, regge con una mano il piedino di un neonato sospeso nell'aria a testa in giù e con l'altra brandisce una spada nell'atto di colpirlo; il viso dell'uomo non mostra alcun sentimento verso il bambino; i suoi occhi sono fissi su due donne dalle quali sembra attendere un cenno. Quel bambino è un oggetto in mano ad un uomo che decide del suo destino.

Questa rappresentazione pittorica può rispecchiare il sentimento di indifferenza e di scarsa considerazione verso l'infanzia che ha caratterizzato il cammino dell'umanità fino agli inizi del XX° secolo.” (Prof. Stefania Bene)

“La presente legge s'impronta alla protezione e all'educazione del minore. L'età e il grado di sviluppo del minore vanno considerati adeguatamente.

In ogni fase del procedimento le autorità penali rispettano i diritti della personalità del minore e gli permettono di partecipare attivamente al procedimento. Fatte salve norme speciali di procedura, il minore è sentito personalmente” (art. 4 cpv. 1 e 2 della legge federale di diritto processuale penale minorile del 20 marzo 2009).

1. INTRODUZIONE

1.1 Contesto generale

L'attribuzione alla Confederazione della competenza di legiferare in materia di procedura penale si estende anche alla procedura penale minorile. In applicazione di questa delega, dopo un iter tortuoso - l'esame di un primo messaggio è stato sospeso dalla Commissione affari giuridici del Consiglio degli Stati per dare l'opportunità all'Amministrazione di rielaborare il disegno - il 20 marzo 2009 l'Assemblea federale ha adottato la legge di diritto processuale minorile (PPMin).

A partire dal 1° gennaio 2011, la PPMin disciplinerà il perseguimento e il giudizio dei reati da parte di persone che hanno commesso, tra i 10 e i 18 anni compiuti, un atto per cui la legge commina una pena (art. 3 capoverso 1 della legge federale del 20 giugno 2003 sul diritto penale minorile (RS 311.1). La competenza a perseguire e giudicare le infrazioni del diritto cantonale rimane invece ai Cantoni.

1.2 Contesto particolare

I principali elementi della PPMIn sono i seguenti:

- a) la procedura penale minorile deve essere considerata legge speciale per rapporto al Codice di procedura penale unificato (CPP-CH), le cui disposizioni sono applicabili, in quanto la PPMIn non contenga una regolamentazione specifica (art. 3 cpv. 1 PPMIn). In altre parole, le norme del CPP-CH sono applicabili, salvo se la PPMIn preveda norme derogatorie.
- b) L'art. 3 cpv. 2 PPMIn contiene una lista delle disposizioni del CPP-CH che non sono applicabili ai minorenni. In questa lista figurano in particolare le norme speciali sulle contravvenzioni. Le autorità amministrative competenti in materia di contravvenzioni, istituite dai Cantoni, non possono dunque più intervenire nei confronti dei minorenni. Pertanto, sono autorità di perseguimento penale solo la polizia, l'autorità inquirente e il pubblico ministero minorile, se il diritto cantonale prevede una tale autorità (art. 6 PPMIn). Fungono invece da autorità giudicanti il Giudice dei provvedimenti coercitivi, il tribunale dei minorenni, la giurisdizione di reclamo in materia penale minorile e la giurisdizione di appello in materia penale minorile (art. 7 PPMIn).
- c) I Cantoni disciplinano la nomina, la composizione, l'organizzazione, la sorveglianza e le attribuzioni delle autorità penali minorili, per quanto non esaustivamente regolate dalla PPMIn o da altre leggi federali (art. 9 PPMIn). La denominazione delle autorità penali minorili è disciplinata in modo chiaro nella PPMIn e l'art. 14 cpv. 1 CPP-CH (libertà dei Cantoni per quanto concerne la denominazione delle loro autorità penali) non è applicabile. Secondo il Consiglio federale questa ingerenza nella libertà di organizzazione dei Cantoni si giustifica con il fatto che essi possono scegliere il modello di perseguimento penale che meglio conviene loro (procuratore dei minorenni o giudice dei minorenni); una doppia libertà, nella scelta del modello e nella denominazione delle autorità, creerebbe una tale confusione che sarebbe difficile parlare di unificazione della procedura nell'ambito del diritto processuale penale minorile (FF 2006 p. 1261).
- d) I Cantoni hanno la possibilità di scegliere il modello del giudice dei minorenni (Jugendrichter) o quello del magistrato dei minorenni (Jugendanwalt). I cantoni che scelgono il primo modello devono istituire un "pubblico ministero minorile" che sostiene l'accusa davanti al Tribunale dei minorenni. A questo proposito, la PPMIn prevede che nel modello giudice dei minorenni competente a promuovere l'accusa è il ministero pubblico minorile (art. 33 cpv. 2 lett. a PPMIn).
- e) Il modello del giudice dei minorenni prevede un'unione personale tra chi conduce l'istruzione e che giudica. Come sottolinea il messaggio del Consiglio federale è importante che nel corso della procedura il minore imputato entri in contatto possibilmente con un solo magistrato, affinché si possa costruire un certo rapporto personale. Questo principio contrasta però con quello dell'imparzialità del Tribunale garantito in particolare dall'art. 6 paragrafo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU): l'unione personale tra autorità inquirente e giudicante è bandita già da tempo dal diritto penale degli adulti. Per contro, né la Costituzione federale né la CEDU esigono categoricamente una separazione tra autorità inquirente e autorità giudicante in materia di diritto penale minorile, e nemmeno la Convenzione sui diritti del fanciullo: secondo il Tribunale federale, in procedura penale minorile un'unione personale tra autorità inquirente e autorità giudicante regge a un esame basato sulle garanzie previste dalla Costituzione federale e dalla CEDU.

- f) Allo scopo di trovare un compromesso fra questi due principi, il legislatore federale ha previsto all'art. 9 cpv. 1 PPMIn che entro dieci giorni dalla notificazione del decreto d'accusa (art. 32 PPMIn) o dell'atto d'accusa (art. 33 PPMIn), il minore imputato capace di discernimento e il suo rappresentante legale possono esigere che il giudice dei minorenni che avesse già condotto l'istruzione non partecipi al procedimento principale. La richiesta di ricusazione non necessita di motivazione.
- g) Secondo l'art. 7 cpv. 2 PPMIn il Tribunale dei minorenni è composto dal Presidente e di due giudici a latere e giudica tutti i reati per i quali entra in considerazione un collocamento, una multa superiore a CHF 1'000.- e una privazione della libertà di durata superiore a tre mesi (art. 34 cpv. 1 PPMIn); inoltre giudica le accuse conseguenti alle opposizioni formulate contro i decreti di accusa (art. 34 cpv. 2 PPMIn).
- h) La PPMIn autorizza l'autorità inquirente a ordinare la carcerazione preventiva e di sicurezza. Tuttavia, se dopo sette giorni la misura deve essere prorogata, l'autorità inquirente deve presentare una domanda al Giudice dei provvedimenti coercitivi che decide entro 48 ore dal ricevimento della domanda (art. 27 PPMIn).
- i) Le norme del CPP-CH concernenti l'avvocato della prima ora (art. 158 segg. CPP-CH) sono applicabili alla procedura penale minorile, giusta il rinvio dell'art. 3 cpv. 1 PPMIn, che prevede la difesa di fiducia (art. 23 PPMIn) e la difesa obbligatoria. Secondo l'art. 24, il minore deve essere difeso se:
 - a. rischia una privazione della libertà di durata superiore a un mese o un collocamento;
 - b. non è in grado di tutelare sufficientemente i suoi interessi processuali e il suo rappresentante legale non è in grado di farlo in sua vece;
 - c. la carcerazione preventiva o di sicurezza è durata più di 24 ore;
 - d. è stato collocato in un istituto in via cautelare;
 - e. il procuratore pubblico dei minorenni rispettivamente il pubblico ministero minorile interviene personalmente al dibattimento.

I casi e le modalità di nomina di un difensore d'ufficio sono invece regolamentati dall'art. 25 PPMIn.

2. LE PROPOSTE DI ADEGUAMENTO DEL DIRITTO CANTONALE

Il Consiglio di Stato propone la conferma dell'attuale organizzazione basata sul modello del magistrato dei minorenni. Questa proposta è condivisa, anche perché questo modello ha sin qui dato buone prove. Il magistrato dei minorenni continuerà dunque ad occuparsi della conduzione delle inchieste. È inoltre suo compito quello di emettere il decreto d'accusa (proposta di giudizio secondo la terminologia dell'articolo 27 LMM) e di decidere la promozione dell'accusa (atto d'accusa secondo la terminologia dell'articolo 26 LMM). Infine, il magistrato dei minorenni sostiene l'accusa davanti al tribunale dei minorenni (art. 6 cpv. 4 PPMIn; art. 33 cpv. 2 LMM) e si occupa dell'esecuzione delle sanzioni (art. 42 PPMIn; art. 39 LMM) e promuove e vigila le iniziative intese a salvaguardare gli interessi dei minorenni.

Per il Tribunale dei minorenni è previsto che il Presidente e il suo supplente siano scelti tra i magistrati che non sono membri di un'autorità penale e gli ex magistrati (art. 5 cpv. 1); i membri e i loro supplenti devono avere una formazione specialistica (art. 5 cpv. 2).

Conformemente a quanto prevede il diritto federale, le attribuzioni di reclamo e di appello sono conferite al giudice dei provvedimenti coercitivi (art. 7), alla Camera dei reclami penali (art. 8) e alla Corte di appello e di revisione penale (art. 9).

Anche per le contravvenzioni del diritto cantonale farà stato la PPMin (art. 10). Nel corso della discussione, questa scelta ha sollevato perplessità, fondate sul rischio di un'eccessiva "penalizzazione" dei minorenni. La scelta di principio è però stata fatta dal legislatore federale secondo il quale, al contrario di quanto previsto dall'articolo 12 CPP-CH, le autorità penali delle contravvenzioni non devono essere abilitate a intervenire nei confronti dei minori. Secondo il messaggio del Consiglio federale, questa soluzione, anche se comporta un maggiore onere di lavoro per la cancelleria del giudice dei minorenni, è compensata però da una diminuzione del lavoro in certe amministrazioni e può essere spiegata con le seguenti considerazioni:

- non tutti gli affari trattati dalle autorità amministrative sono portati a conoscenza del giudice dei minorenni, e questi può pertanto farsi soltanto con difficoltà un'immagine completa di un minore imputato che ha di fronte a lui quando quest'ultimo commette poi un reato più grave;
- se è confrontata con un minore multirecidivo, l'autorità amministrativa si limita ad aumentare di volta in volta la multa inflitta. Il giudice dei minorenni può invece citare il minore e prendere eventualmente misure più adeguate e personalizzate;
- l'autorità penale delle contravvenzioni si prefigge unicamente la punizione dei reati, mentre il giudice dei minorenni può intervenire con misure educative;
- l'autorità penale delle contravvenzioni non potrebbe soddisfare le esigenze di specializzazione delle autorità attive nell'ambito della giurisdizione penale minorile (FF 2006 pag. 1260).

Pertanto, la scelta del governo di rinviare anche per le contravvenzioni del diritto cantonale alla PPMin è stata per finire condivisa, anche perché si evita di istituire due procedure distinte. Inoltre, secondo l'art. 366 CP, le condanne dei minori sono iscritte nel casellario soltanto se è stata pronunciata una privazione di libertà ai sensi dell'art. 25 DPMin o è stato ordinato il collocamento in un istituto chiuso (art. 15 cpv. 2 DPMin), proprio per evitare la stigmatizzazione dei minorenni (cfr. BSK Strafrecht II -Patrick Gruber, art. 366 n. 43).

Va sottolineato che attualmente la Sezione della circolazione tratta all'incirca 400 incarti l'anno sulla base dell'articolo 9 LMM.

Nell'ambito del diritto processuale penale minorile, le porte chiuse sono la regola (art. 15 PPMin). Pertanto, per garantire il rispetto della vita privata del minore (art. 4 cpv. 3 PPMin) si prevede il divieto per gli organi di informazione di pubblicare notizie che consentano l'identificazione e sanzioni in caso di mancato rispetto (art. 12).

3. CONSEGUENZE DELL'ADEGUAMENTO

Il passaggio di competenze, voluto dal legislatore federale, dalla Sezione della circolazione alla magistratura minorile richiede un potenziamento che verrà però effettuato mediante trasferimenti interni, senza quindi aumentare nel complesso il personale dell'amministrazione cantonale.

Infine, le conseguenze finanziarie sono le seguenti:

spese di investimento: fr. 230'000.-

spese di gestione corrente: nessuna

e meglio come risulta dal dettaglio contenuto a pagina 11 del messaggio.

Della Sottocommissione della legislazione che ha approfondito il tema hanno fatto parte Felice Dafond, Filippo Gianoni, Werner Carobbio, Rodolfo Pantani, ed Eros Mellini.

Fatte queste considerazioni, la Commissione invita pertanto il Parlamento ad approvare il testo di legge così come proposte dal Governo, con le modifiche che figurano nell'ALLEGATO (Modifiche di leggi) dovute all'integrazione della figura del Giudice dell'applicazione della pena nell'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi decisa nell'ambito dell'esame delle norme di adeguamento al CPP-CH.

Per la Commissione della legislazione:

Filippo Gianoni, relatore

Bergonzoli - Caimi - Calastri - Carobbio -

Dafond - Ducry - Ghisletta D. - Guidicelli -

Kandemir Bordoli - Mellini - Paparelli -

Pedrazzini - Pestoni - Righinetti - Solcà

ALLEGATO

Modifiche di leggi

I.

La legge sulla magistratura dei minorenni dell'8 marzo 1999 è abrogata.

II.

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 2

²Essa si applica alle Giudicature di pace, alle Preture, alla Pretura penale, al Tribunale di appello, al Ministero pubblico, all'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi, alla Magistratura dei minorenni, al Tribunale dei minorenni, al Tribunale di espropriazione e al Consiglio della magistratura, riservate le disposizioni speciali.

III.

La legge sugli onorari dei magistrati del 14 maggio 1973 è modificata come segue:

Art. 3 cpv. 1

¹I supplenti del Tribunale di appello, il presidente e il suo supplente non magistrati e i membri e i loro supplenti del Tribunale dei minorenni hanno diritto, oltre al rimborso delle spese di trasferta, ad una diaria di fr. 400.- per ogni giornata di lavoro e di fr. 200.- per ogni mezza giornata.