

Rapporto

6722 R	data	Dipartimento
6722A R	9 aprile 2014	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sui messaggi

- **12 dicembre 2012 concernente lo scorporo del Tribunale penale cantonale dal Tribunale d'appello**
- **11 febbraio 2014 concernente lo scorporo del Tribunale penale cantonale dal Tribunale di appello; messaggio aggiuntivo per la fissazione dell'entrata in vigore dello scorporo**

I. IL MESSAGGIO 12 DICEMBRE 2012 N. 6722

Con il messaggio n. 6722 il Consiglio di Stato propone al Gran Consiglio, ai sensi della Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (di seguito: LOG), di procedere allo scorporo del Tribunale penale cantonale (artt. 50 e segg. LOG) dal Tribunale di appello (artt. 42 e segg. LOG).

Per quanto attiene allo scorporo giuridico la proposta nasce principalmente dall'entrata in vigore del nuovo Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (di seguito: CPP) e delle modifiche legislative resesi necessarie a livello cantonale.

Per quanto riguarda invece la questione logistica la proposta nasce dal desiderio del Consiglio di Stato di dare avvio a una più ampia riorganizzazione sistemica dell'assetto del potere giudiziario nel Cantone del Ticino.

Nel periodo successivo all'entrata in vigore del nuovo CPP abbiamo potuto assistere a diversi mutamenti nella concezione organizzativa del sistema giudiziario, in particolare: la riorganizzazione del Ministero pubblico; l'istituzione di un gruppo di studio denominato "Giustizia 2018", incaricato di intraprendere un'approfondita analisi nel senso legislativo, logistico e operativo al fine di trovare linee guida per un riassetto complessivo dell'organizzazione giudiziaria cantonale, e quindi anche della struttura organizzativa del Tribunale di appello.

II. LE MOTIVAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Il nuovo CPP introduce il concetto di appello, concretizzato nel nostro Cantone con la Corte di appello e di revisione penale (per ragioni logistiche provvisoriamente collocata a Locarno).

Ciò significa che dal profilo dell'organizzazione giudiziaria, nel Tribunale d'appello si trovano una prima istanza (Tribunale penale) e una seconda istanza (Corte di appello e revisione penale): quest'ultima con facoltà di censurare le violazioni del diritto e l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti (mentre prima, mediante il ricorso per cassazione, potevano essere motivo di impugnazione unicamente l'errata applicazione del diritto e l'accertamento inesatto dei fatti, limitatamente all'arbitrio).

La proposta di scorporo oggetto di questo messaggio discende quindi direttamente dall'introduzione della possibilità di impugnare le sentenze del Tribunale penale cantonale mediante un rimedio di diritto completo quale l'appello.

In altre parole, a differenza della situazione previgente nel nostro Cantone, con l'introduzione del mezzo di ricorso dell'appello, davanti alla Corte di appello e di revisione penale il processo viene ripetuto interamente (o in parte) mediante la possibilità per l'autorità giudicante di esaminare di nuovo in modo completo i fatti accertati nel dibattimento tenutosi innanzi al tribunale di prima istanza. In sostanza, abbiamo quindi due autorità giudiziarie con la medesima latitudine di giudizio, per quanto attiene a fatti e diritto, all'interno del medesimo tribunale; da qui l'evidente inopportunità del mantenimento di una collocazione istituzionale di entrambi i tribunali all'interno del Tribunale di appello.

III. GARANZIA D'INDIPENDENZA

La Costituzione federale, all'articolo 30 capoverso 1, introduce il principio secondo il quale *«nelle cause giudiziarie ognuno ha diritto d'essere giudicato da un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale»*. Tale principio è ripreso nell'articolo 6 paragrafo 1 CEDU e nell'articolo 14 paragrafo 1 Patto ONU II. Inoltre, il Protocollo n. 7 del 22 novembre 1984 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali precisa, all'articolo 2 paragrafo 1, che l'accusato deve poter sottoporre la sentenza di condanna a un tribunale della giurisdizione superiore.

Il messaggio del 21 dicembre 2005 n. 05.092 del Consiglio federale concernente l'unificazione del diritto processuale penale (FF 2006 989: *«oltre alla revisione, rimedio giuridico speciale, prevede soltanto il reclamo e l'appello. Non recepisce invece il ricorso per cassazione o per nullità previsto in taluni Cantoni. Nella procedura penale unificata, la revisione, il reclamo e l'appello sono considerati mezzi di ricorso sufficienti e nel contempo necessari»*). Sul reclamo, però, *«spetterà come in precedenza ai Cantoni decidere a quale autorità superiore attribuire le funzioni della giurisdizione di reclamo. Oltre all'istituzione di un'autorità distinta, è possibile conferire le attribuzioni di tale giurisdizione al Tribunale d'appello ai sensi del presente Codice, ossia - a livello cantonale - al tribunale cantonale superiore (Tribunale cantonale, Tribunale d'appello ecc.)*. Qualora i Cantoni optino per questa soluzione, l'articolo 21 capoverso 3 esige, analogamente all'articolo 18 capoverso 2, che in ogni singola causa sia garantita la separazione delle funzioni di membro della giurisdizione di reclamo e membro del Tribunale d'appello.») non indica in modo esplicito l'incompatibilità di un tribunale penale di prima e di seconda istanza all'interno della medesima autorità giudiziaria: tuttavia è bene sottolineare che la situazione del Tribunale penale all'interno del Tribunale d'appello è del tutto particolare. Infatti né nell'ambito del diritto civile né in quello del diritto amministrativo si trovano casi di convivenza tra due istanze (prima e seconda).

È risaputo che i presupposti di forma hanno un ruolo più importante nel diritto penale che negli altri ambiti: proprio per questo, una maggiore chiarezza si rende necessaria.

La sentenza del Tribunale federale

Il Tribunale federale ha ammesso la possibilità di impugnare una decisione incidentale dinanzi ad altri giudici del medesimo tribunale che l'ha emanata (cfr. DTF 138 IV 40 consid. 2.3.2). Appare però chiaro che vi è una grande differenza tra una decisione incidentale e una decisione finale. Questa sentenza non può quindi essere considerata fondamentale ai fini del presente messaggio.

L'opinione del Consiglio federale

Nell'ambito della consultazione e dei lavori eseguiti a livello federale volti a stabilire l'organizzazione delle autorità giudiziarie penali federali, il Consiglio federale si era chinato sulla possibilità di integrare il Tribunale di appello federale nel Tribunale penale federale (di seguito: TPF), e in particolare aveva rilevato quanto segue: *«tale opzione situerebbe tuttavia le autorità giudicanti di primo e di secondo grado presso il TPF di Bellinzona, per cui potrebbero sorgere dubbi in merito all'indipendenza dei giudici d'appello, che si pronuncerebbero infatti sulla qualità del lavoro svolto dai loro colleghi giudicanti in primo grado. Vi è quindi il pericolo che i giudici si lascino condizionare, in particolare nel tentativo di dimostrarsi "più che imparziali"»* (cfr. messaggio del 10 settembre 2008 n. 08.066 concernente la legge federale sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione, FF 2008 7112, e messaggio del 4 settembre 2013 n. 13.075 concernente la modifica della legge sul Tribunale federale, FF 2013 6121). Il Consiglio federale ha dunque preferito rinunciare alla giurisdizione d'appello per giudicare i reati della giurisdizione federale piuttosto che istituire due istanze all'interno del medesimo tribunale.

Il parere del presidente del Tribunale federale di Losanna

Di opinione diversa invece il Giudice Gilbert Kolly intervenuto in occasione dell'inaugurazione della nuova sede del Tribunale penale federale, che sottolinea come l'integrazione di un'autorità d'appello in seno a una giurisdizione penale sia un fenomeno abituale nei tribunali penali internazionali. Così la Corte penale dell'Aia comprende una corte d'appello composta di un presidente e quattro giudici che operano esclusivamente in seno a tale corte. Anche il Tribunale penale per il Ruanda è dotato di una corte d'appello. Pure nella Corte europea dei diritti dell'uomo è integrata un'autorità di ricorso con 17 giudici. Inoltre, in diversi Cantoni la prima e la seconda autorità di ricorso condividono la stessa sede.

La mozione Janiak

Il 17 marzo 2010, poco prima della votazione finale sulla LOAP (Legge sull'organizzazione delle autorità penali), il Consigliere agli Stati Janiak ha depositato una mozione (10.3138) dal tenore seguente:

«Il Consiglio federale è incaricato di estendere la cognizione del Tribunale federale in caso di ricorsi contro sentenze della Corte penale del Tribunale penale federale permettendogli di verificare l'accertamento dei fatti».

La proposta è stata adottata dal Consiglio degli Stati il 10 giugno 2010 e dal Consiglio nazionale il 17 dicembre 2010.

IV. SEDE

Il Consiglio di Stato propone di spostare il Tribunale penale a Bellinzona, nel ristrutturando Pretorio.

V. LAVORI COMMISSIONALI

Audizione del Giudice Mauro Mini

Dall'audizione del Giudice Mini è emerso quanto segue:

- Il fatto che nello stesso tribunale coesistano il primo e il secondo grado è un'anomalia. Vi è il rischio che si sollevi il problema dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici, uno dei criteri del giusto processo.
- Vi sarebbe inoltre un problema di carattere organizzativo: il presidente del Tribunale d'appello cambia. È successo che tale carica sia toccata al presidente del Tribunale penale cantonale, e che in tale occasione si sia manifestato di un potenziale conflitto d'interessi con la Corte di cassazione, chiamata a esaminare la correttezza delle sentenze emesse proprio dal TPC. Un problema analogo rischia di riproporsi con la Corte dei reclami penali fra un anno, quando la carica spetterà a un giudice del Tribunale penale cantonale.
- L'anomalia è stata sottolineata in più occasioni sin dal 1974, diventando da allora sempre più evidente. Il Codice di procedura penale federale entrato in vigore nel 2011 elenca le autorità penali: autorità giudicanti sono il tribunale di primo grado, il giudice dei provvedimenti coercitivi, l'autorità di reclamo e quella d'appello. L'organizzazione è lasciata ai Cantoni, che possono riunire fra loro autorità di primo o di secondo grado (il giudice dei provvedimenti coercitivi con il Tribunale di primo grado, l'autorità di reclamo con quella d'appello), ma non possono riunire la prima istanza con la seconda. Lo stesso problema si è posto quando la Confederazione ha organizzato le proprie autorità penali (cfr. il messaggio sulla LOAP, vedi sopra), decidendo di non fissare le giurisdizioni d'appello.
- Occorre comunque scindere la questione dello scorporo del TPC da quella relativa alla scelta della sua sede e occorre in primo luogo superare la compresenza di un'istanza di primo grado e una di secondo grado. È un problema di organizzazione giudiziaria: oggi i giudici del TPC sono contrari allo scorporo perché lo vedono come un declassamento (finora sono infatti parificati ai giudici del TA); la soluzione potrebbe consistere nel mantenimento, in via transitoria e fino allo scadere della nomina (nel 2018) dei privilegi acquisiti. Dal 2018 però dovrà entrare in vigore un nuovo regime in via definitiva, sulla base della norma proposta con il messaggio n. 6722, sanando così il problema strutturale.

Non è per contro consigliabile inserire questo intervento nel contesto del progetto "Giustizia 2018", perché il problema è già oggi acuto e la sua soluzione non può più essere ulteriormente rinviata.

Audizione dei Giudici Werner Walser e Claudio Zali

Claudio Zali

I giudici del Tribunale penale hanno sostanzialmente una posizione unitaria - contraria - riguardo al messaggio in oggetto, che si può riassumere in cinque punti:

1. Opportunità: L'accorpamento del Tribunale penale di prima istanza con la seconda istanza non è proibito, pertanto i giudici non condividono l'opportunità dello scorporo.
2. Tempistica: non si capisce perché si vogliano anticipare i tempi, prendendo già adesso decisioni vincolanti, quando è prevista una grande riforma della giustizia ticinese con il rapporto *Giustizia 2018*, del quale bisognerà ancora parlare.
3. Legittimazione storica: da 90 anni il TPC è accorpato al Tribunale d'appello. Si ha l'impressione che lo scorporo voglia declassare l'autorità penale senza un'apparente giustificazione.
4. L'accorpamento favorisce la mobilità professionale (diritto d'opzione, ecc.). Chi è giudice è giudice e sa fare il suo lavoro sia nel penale che nel civile.
5. Lo scorporo giuridico costituirebbe una sorta di declassamento dei giudici penali, che non sarebbero più membri della Corte di appello.

Werner Walser

La sua posizione è piuttosto neutrale, anche se è vero che adesso non vede la necessità di uno scorporo: lo ritiene prematuro e inutile, allo stadio attuale. Ritiene inoltre che si potrebbero fare le cose con più ordine, magari nell'ambito della prevista revisione "Giustizia 2018".

La sua idea sarebbe quella di istituire un unico Tribunale cantonale che riunisca tutte le autorità giudiziarie con giurisdizione sul territorio dell'intero Cantone.

È vero che l'accorpamento del TPC al Tribunale d'appello è discutibile, anche se non ha mai creato problemi, però allora lo stesso discorso varrebbe anche per il Tribunale di espropriazione e per il Tribunale delle assicurazioni, che giudicano come istanza unica.

Con un unico Tribunale cantonale in cui tutti i giudici hanno pari rango e pari opportunità si risolverebbe il problema dei passaggi interni.

Rileva inoltre che lo scorporo potrebbe comportare problemi di immagine, in particolare nei processi criminali, con un giudice penale che sarebbe al livello di un pretore. Un giudice d'appello ha più autorità di fronte agli incriminati.

VI. LOGISTICA

Le modifiche organizzative e i potenziamenti dell'ultimo decennio, soprattutto determinati dalle modifiche del CP, del CPP e del CPC, hanno comportato delle soluzioni di compromesso a livello logistico per le autorità giudiziarie. L'ultima in ordine cronologico è stata l'insediamento provvisorio della Corte di appello e di revisione penale del Tribunale d'appello presso il Pretorio di Locarno (messaggio n. 6304 del 25 novembre 2009).

Le ristrutturazioni del Pretorio di Bellinzona e del Palazzo di giustizia di Lugano sono state quindi una buona occasione per riflettere sulla ripartizione sul territorio delle autorità giudiziarie e pianificare le sistemazioni logistiche in base al futuro assetto della giustizia ticinese.

Il Dipartimento delle istituzioni ha quindi promosso una valutazione generale della dislocazione delle sedi delle autorità giudiziarie e formulato i seguenti indirizzi logistici, condivisi dal Consiglio di Stato e presentati nel messaggio n. 6763 del 12 marzo 2013:

1. centralizzare le competenze per il perseguimento penale;
2. centralizzare le prime istanze penali a Bellinzona;
3. mantenere sul territorio i Tribunali distrettuali;
4. raggruppare il Tribunale d'appello in una sola sede;
5. distaccare la sede del Consiglio della Magistratura.

Centralizzare le prime istanze penali a Bellinzona

Il messaggio n. 6763 del 12 marzo 2013 attualmente al vaglio della Commissione della gestione e delle finanze, prevede di riunire presso il Pretorio di Bellinzona sia la Pretura penale, sia il Tribunale penale cantonale, permettendo di instaurare le necessarie sinergie tra le due istanze, fornendo nel contempo adeguati spazi amministrativi, un'aula penale maggiore e altre aule penali minori, nonché la presenza della Polizia cantonale a garanzia di un adeguato dispositivo di sicurezza. Si rileva inoltre che è già stata avanzata l'ipotesi di riunire le due istanze cantonali di primo grado (Pretura penale e Tribunale penale cantonale). La soluzione prospettata nel messaggio permetterebbe, nel caso in cui vi fosse la volontà politica in futuro, di intervenire con limitati adeguamenti logistici senza ulteriori costi.

Per motivi di spazio, il Tribunale penale cantonale dovrà in ogni caso essere trasferito dall'attuale sede nel Palazzo di giustizia di Lugano. Pertanto gli incarti trasmessigli per competenza dal Ministero pubblico per il dibattimento dovranno comunque essere spostati fuori dall'edificio (come d'altra parte avviene già ora per i processi di competenza della pretura penale). Va d'altra parte rilevato che già oggi i dibattimenti penali possono tenersi in tutto il cantone e non solo nelle aule penali del Palazzo di giustizia di Lugano. Inoltre, lo spostamento di questi incarti non comporta i medesimi inconvenienti dei movimenti di incarti delle camere civili. In quest'ultimo caso, gli incarti sono infatti passati all'interno della medesima autorità e lo stesso incarto può andare e tornare più volte.

Pianificazione degli interventi

Sulla base della pianificazione per la ristrutturazione del Pretorio di Bellinzona (cfr. messaggio 6763 del 12 marzo 2013 p. 12) è possibile ipotizzare che il trasferimento del Tribunale penale cantonale a Bellinzona potrebbe avvenire nel corso dell'autunno 2018. Come indicato nel messaggio tuttavia, nel caso in cui l'attuale sede di Lugano dovesse essere oggetto di ristrutturazione prima della disponibilità della nuova sede, il Consiglio di Stato stabilirà il luogo provvisorio dove il Tribunale penale cantonale svolgerà la sua attività.

(lettera 3 settembre 2013 del Consiglio di Stato all'indirizzo della Sottocommissione giustizia, su richiesta di informazioni circa l'organizzazione della giustizia sotto il profilo della logistica)

Appare chiaro che fintanto che non vi saranno indicazioni definitive, gli spostamenti temporanei costituirebbero una spesa inutilmente gravosa per lo Stato. Tanto più che ancora non vi è certezza circa l'organizzazione finale del TPC e delle preture penali.

VII. CONSIDERAZIONI DELLA SOTTOCOMMISSIONE

Scorporo giuridico

Visto quanto sopra appare opportuno un immediato scorporo giuridico del Tribunale penale di prima istanza dal Tribunale di appello.

Logistica

Per sua stessa ammissione il Consiglio di Stato ritiene di dover attendere le risultanze del gruppo di studio "Giustizia 2018", nonché nell'attesa dei primi riscontri dell'impatto del CPP sulle autorità giudiziarie penali - in particolare sulla Pretura penale - che potrebbero imporre misure organizzative diverse da una semplice unione delle due autorità giudicanti di prime cure prima di decidere in merito alla riunione del Tribunale penale cantonale e la Pretura penale, con conseguente costituzione di due o tre Corti del medesimo Tribunale penale di prima istanza. È quindi chiaro che la futura organizzazione logistica dipenderà da molti fattori non ancora definiti. Per questo motivo, dopo primo esame, la Sottocommissione giustizia e la Commissione della legislazione propendevano per lo scorporo giuridico, ma non per quello logistico, da rimandare invece al momento della conclusione dei lavori su "Giustizia 2018".

VIII. IL MESSAGGIO AGGIUNTIVO 6722A

Col messaggio aggiuntivo il Consiglio di Stato, in buona sostanza, mantiene la sua posizione circa la sede logistica, ma torna completamente sui suoi passi per quanto attiene alla questione dello scorporo giudiziario.

Propone infatti di mantenere la situazione attuale fino allo scadere del periodo di nomina dei giudici del TPC, ossia il 2018.

IX. CONCLUSIONI

La Sottocommissione riteneva di poter desumere dal messaggio n. 6722 che il Consiglio di Stato considerasse lo scorporo giuridico necessario e urgente: per questo motivo la decisione della Sottocommissione andava in quella direzione.

Visto quanto proposto con questo messaggio n. 6722A, e considerata la generale confusione circa la riorganizzazione logistica del sistema giudiziario, la Commissione conclude con la proposta di rimandare entrambi i messaggi al Consiglio di Stato, con la preghiera di ripresentare un messaggio omnicomprensivo, chiaro e definitivo, una volta conclusi i lavori del gruppo di studio "Giustizia 2018".

Per la Commissione della legislazione:

Giovanna Viscardi, relatrice
Agustoni - Celio - Corti (con riserva) - Galusero -
Giudici - Gysin - Martinelli Peter (con riserva) -
Mellini - Pedrazzini