

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

17 maggio 2017

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa popolare elaborata del 22 marzo 2016 presentata dal  
signor Giorgio Ghiringhelli e cofirmatari "Le vittime di aggressioni non  
devono pagare i costi di una legittima difesa"**

**Esame di ricevibilità (art. 38 Cost./TI)**

## I. TESTO DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa presentata dal signor Ghiringhelli chiede l'adozione del seguente testo legislativo:

### Art. 1

Il Cantone ad ogni persona residente in Ticino che è stata assolta o contro cui il procedimento nei suoi confronti è stato abbandonato da un'autorità penale svizzera per i reati commessi in stato di legittima difesa, in stato di necessità o più in generale per essere stata indotta dalle circostanze a commettere un'azione per respingere un'aggressione ingiusta o la minaccia di un'aggressione imminente fatta a sé o ad altri, rimborsa a tariffa piena l'integralità di tutte le spese procedurali, i disborse e le spese per la difesa di fiducia causati dalla procedura dinnanzi alle autorità di perseguimento penale, alle autorità giudicanti penali, e al Tribunale federale, ivi comprese le procedure per i casi bagatellari e per i casi semplici.

### Art. 2

<sup>1</sup>Se il Gran Consiglio accoglie l'iniziativa popolare, scaduti i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore immediatamente.

<sup>2</sup>Se il Gran Consiglio respinge l'iniziativa popolare o se l'accetta, ma è lanciato un referendum popolare, la presente legge entra in vigore il giorno stesso on cui è accettata dal Popolo.

## II. PARERE GIURIDICO SULLA RICEVIBILITÀ

Prima di entrare nel merito dell'iniziativa, la Commissione della legislazione ha deciso di esaminare la sua rilevabilità chiedendo al consulente giuridico del Gran Consiglio di allestire un parere giuridico al riguardo. Il consulente giuridico ha allestito un parere giuridico in data 21 gennaio 2017, il quale si esprime a favore della rilevabilità dell'iniziativa. Il consulente ha esaminato i tre criteri della ricevibilità, ossia:

- la sua conformità al diritto superiore,
- l'unità della materia e
- l'unità di forma.

## **A. Conformità al diritto superiore**

L'art. 123 della Costituzione federale prevede che la legislazione nel campo del diritto penale compete alla Confederazione, mentre l'organizzazione dei Tribunali e l'amministrazione della giustizia in materia penale, nonché l'esecuzione delle pene e delle misure competono ai Cantoni, salvo diversa disposizione delle legge.

Il Codice di diritto processuale penale svizzero prevede che l'imputato, l'accusatore privato e gli altri partecipanti al procedimento penale possono avvalersi di un patrocinatore<sup>1</sup>. Il patrocinatore può essere liberamente scelto (avvocato di fiducia) oppure, se non si è in grado di sceglierlo, può essere designato dall'autorità penale (avvocato d'ufficio). Chi sceglie il proprio avvocato (avvocato di fiducia) deve assumersene in ogni caso i costi, mentre a chi viene assegnato un avvocato di fiducia, ne sostiene i costi se la sua disponibilità finanziaria gli lo permette, altrimenti i suoi costi sono assunti dallo Stato. Tale patrocinatore è retribuito secondo la tariffa d'avvocatura della Confederazione o del Cantone<sup>2</sup>. A livello cantonale ciò è regolato dalla Legge sull'assistenza e il gratuito patrocinio d'ufficio e il rispettivo regolamento.

Vi sono alcuni casi in cui è obbligatorio avvalersi di un patrocinatore (difesa obbligatoria), in particolare se si prospetta una pena detentiva superiore ai quattro mesi o una pena pecuniaria superiore alle 120 aliquote giornaliere o un lavoro di pubblica utilità superiore a 480 ore<sup>3</sup>. Per contro, in altri casi non si impone la designazione di un patrocinatore, in particolare se si tratta di casi bagatellari e il caso penale non presenta difficoltà cui l'imputato non potrebbe far fronte da solo<sup>4</sup>.

Per quanto concerne le spese procedurali il Codice di procedura penale prevede che esse sono sostenute dalla Confederazione o dal Cantone salvo disposizioni derogatorie dello stesso Codice<sup>5</sup>. In caso di condanna l'imputato deve sostenere le spese procedurali, tranne le spese per la sua difesa d'ufficio. In caso di abbandono del procedimento o di assoluzione, l'imputato non deve di regola sostenerle, tranne in alcuni casi, ad esempio se in modo illecito e colpevole l'imputato ha causato l'apertura del procedimento o ne ha ostacolato il procedimento. Se l'imputato non ha i mezzi finanziari necessari, l'autorità penale può ridurle o condonarle<sup>6</sup>. L'imputato se viene integralmente o parzialmente assolto o il procedimento viene abbandonato ha diritto ad un'indennità per le spese sostenute ai fini di un adeguato esercizio dei suoi diritti procedurali, ad un'indennità per il danno economico risultante dalla partecipazione necessaria al procedimento penale e alla riparazione del torto morale per lesioni particolarmente gravi dei suoi interessi personali, segnatamente in caso di privazione della libertà<sup>7</sup>.

Il consulente giuridico nel suo parere giunge dunque alla conclusione che il diritto federale, e meglio il CPP, non esclude la possibilità per un singolo Cantone di regolamentare il finanziamento della difesa oltre i limiti definiti dagli art. 127 e segg. CPP, sempre nel rispetto delle garanzie minime e sussidiarie previste dall'art. 29 cpv. 3 della Costituzione federale. Anche per quanto concerne il principio della parità di trattamento non sembrerebbe essere violato, anche se l'iniziativa intende privilegiare unicamente gli imputati che avrebbero commesso dei reati in stato di legittima difesa o di necessità e non

---

<sup>1</sup> art. 127 e art. 129 CPP.

<sup>2</sup> art. 135 CPP.

<sup>3</sup> art. 132 CPP.

<sup>4</sup> art. 130 CPP.

<sup>5</sup> art. 422 CPP.

<sup>6</sup> art. 425 CPP.

<sup>7</sup> art. 429 CPP.

altri imputati che hanno commesso altri tipi di reati. A tal riguardo, il Tribunale federale condanna unicamente le discriminazioni insostenibili o arbitrarie, ciò che non sembra essere il caso in esame.

## **B. Unità della materia**

L'iniziativa Ghiringhelli rispetta il principio dell'unità della materia poiché l'oggetto è definito e si riferisce a fattispecie analoghe e paragonabili tra loro.

## **C. Unità della forma**

L'iniziativa, la quale è stata presentata quale iniziativa elaborata e non generica, presenta una serie di lacune sia dal profilo della tecnica legislativa che della formulazione. Infatti, l'art. 1 tende essenzialmente a enunciare il principio dell'iniziativa auspicato dai fautori (ossia il rimborso dell'integralità di tutte le spese procedurali) ma non definisce i dettagli essenziali e utili alla sua attuazione (termini e modalità del rimborso). Nonostante ciò, il consulente giuridico giunge alla conclusione che non sussistono gli elementi per richiedere una riqualifica dell'iniziativa da elaborata a generica e che l'unità della forma appare rispettata. A mente del consulente giuridico l'iniziativa potrebbe essere respinta nel merito oppure si potrebbe proporre un controprogetto che sana le menzionate lacune.

## **III. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

In occasione della seduta commissionale di data 22 febbraio 2017, si è convocato il consulente giuridico poiché il suo parere, a mente di alcuni commissari, non esaminava sufficientemente a fondo la questione della disparità di trattamento, considerato che la modifica legislativa proposta si applicherebbe unicamente ai residenti in Ticino che sono statati assolti o contro i quali il procedimento è stato abbandonato per i reati commessi in stato di legittima difesa. Il concetto di "residente in Ticino" andava ulteriormente chiarito, come pure la scelta di limitare il rimborso ai soli reati commessi in stato di legittima difesa. Ciò potrebbe essere contrario al diritto superiore e compromettere la ricevibilità dell'iniziativa, senza dimenticare le lacune dal punto di vista della tecnica legislativa e della formulazione.

La Commissione ha così deciso di scrivere all'iniziativista per precisare il concetto di "residente in Ticino" e si motivare le ragioni di limitare il rimborso ai soli reati commessi in stato di legittima difesa. L'iniziativista, con scritto di data 11 marzo 2017, ha precisato che il concetto di "residente in Ticino" comprende i domiciliati (cittadini svizzeri che hanno depositato l'atto di origine in un Comune ticinese e stranieri con permesso C) e i dimoranti (stranieri con permesso B). A mente dell'iniziativista tale limitazione non può essere criticata dal profilo giuridico. Un certo radicamento e una minima integrazione nel Canton Ticino è un criterio ragionevole che non lede il principio di parità di trattamento, come recentemente sancito dal Tribunale federale in una sentenza concernente un caso ticinese. Per quanto concerne il limitare il rimborso ai soli reati commessi in stato di legittima difesa, l'iniziativista ha ribadito le ragioni che lo hanno spinto a presentare l'iniziativa, ossia che nonostante negli ultimi anni il numero di furti e delle rapine è diminuito in Svizzera, in Ticino permane la preoccupazione per i malviventi che valicano il confine per commettere tali reati, e che l'iniziativa non crea una disparità di trattamento perché non tutti i reati penali sono uguali tra loro e che è una scelta politica. L'imputazione

di eccesso di legittima difesa implica un coinvolgimento fisico e psicologico che non si riscontra in altri tipi di reati.

In data 26 aprile 2017 il consulente giuridico ha dunque allestito un ulteriore parere giuridico, prendendo in considerazione le spiegazioni e le motivazioni fornite dall'iniziativista.

Riguardo alla violazione della parità di trattamento, il consulente giuridico ha ribadito che il Tribunale federale sanziona per prassi unicamente le discriminazioni insostenibili o arbitrarie. I Cantoni hanno dunque un ampio margine di apprezzamento, anche perché tale concetto è strettamente connesso con il divieto di arbitrio. In una recente sentenza il Tribunale federale ha ribadito che *«una norma è arbitraria quando non si fonda su motivi seri e oggettivi o appare priva di senso o di scopo. Essa disattende il principio di parità di trattamento quando, tra casi simili, fa distinzioni che nessun ragionevole motivo, riguardo alla situazione da regolare, giustifica di fare, oppure quando sottopone a un regime identico situazioni che presentano tra loro differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso»*<sup>8</sup>. Inoltre, una violazione dell'art. 8 cpv. 1 della Costituzione federale può comunque trovare una legittimazione negli obiettivi perseguiti dal legislatore<sup>9</sup>. Il quadro legislativo cantonale prevede già, in alcuni ambiti, il riconoscimento di vantaggi e aiuti riservati ai soli residenti/domiciliati (legge sugli assegni famigliari, legge sugli aiuti allo studio, legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi).

Sempre il Tribunale federale ritiene che *«la semplice circostanza che in singoli casi la disposizione impugnata possa essere applicata in modo lesivo della Costituzione, non conduce di per sé al suo annullamento, giacché gli interessati dispongono in ogni caso della possibilità di contestare accessoriamente la norma ne quadro giuridico co una decisione concreta»*<sup>10</sup>. Il consulente giuridico è del parere che se il testo dell'iniziativa dovesse essere impugnato, molto probabilmente il Tribunale federale non lo annullerebbe. Ad ogni modo un "non residente in Ticino" potrebbe sempre impugnare la decisione di mancato rimborso totale delle spese ed ottenere ragione.

Per quanto concerne la disparità di trattamento in relazione agli imputati che hanno commesso altri reati e che sono stati assolti o il procedimento nei loro confronti è stato abbandonato, considerato che il Tribunale federale condanna unicamente le discriminazioni insostenibili o arbitrarie e considerato che la norma in questione si riferisce ad una categoria ben definita d'imputati, per altro vittime di un'aggressione ingiusta, difficilmente verrebbe recepita dal Tribunale federale come insostenibile o arbitraria.

Il consulente giuridico ribadisce la presenza di lacune nel testo dell'iniziativa ma non le considera sufficienti per considerare l'iniziativa irricevibile.

Infine egli conclude che esprimersi in modo definitivo su questo tema non è per nulla scontato e l'esito di un eventuale ricorso non è prevedibile, ma anche in ossequio del principio in dubio pro populo l'iniziativa non va considerata irricevibile.

---

<sup>8</sup> DTF 8C\_182/2016.

<sup>9</sup> DTF 8C\_182/2016.

<sup>10</sup> DTF 141 I 78 consid. 4.2.

#### **IV. CONCLUSIONI**

La Commissione, a maggioranza, condivide le conclusioni a cui è giunto il consulente giuridico, ritenendo l'iniziativa presentata dal signor Ghiringhelli ricevibile, nonostante la sua formulazione sia da considerarsi lacunosa. Ad ogni modo questo Parlamento avrà modo di esprimersi nel merito, non accogliendo l'iniziativa oppure proponendo un controprogetto.

Per la Commissione della legislazione:

Sabrina Gendotti, relatrice

Agustoni - Aldi - Bignasca -

Delcò Petralli (per le conclusioni) -

Filippini - Galusero - Ghisolfi -

Giudici - Minotti - Rückert - Viscardi

## Iniziativa popolare elaborata 22 marzo 2016

### "Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa"

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare elaborata presentata il 22 marzo 2016 "Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa", volta a chiedere l'adozione del seguente testo legislativo:

#### **Art. 1**

*Il Cantone ad ogni persona residente in Ticino che è stata assolta o contro cui il procedimento nei suoi confronti è stato abbandonato da un'autorità penale svizzera per i reati commessi in stato di legittima difesa, in stato di necessità o più in generale per essere stata indotta dalle circostanze a commettere un'azione per respingere un'aggressione ingiusta o la minaccia di un'aggressione imminente fatta a sé o ad altri, rimborsa a tariffa piena l'integralità di tutte le spese procedurali, i disborso e le spese per la difesa di fiducia causati dalla procedura dinnanzi alle autorità di perseguimento penale, alle autorità giudicanti penali, e al Tribunale federale, ivi comprese le procedure per i casi bagatellari e per i casi semplici.*

#### **Art. 2**

<sup>1</sup>*Se il Gran Consiglio accoglie l'iniziativa popolare, scaduti i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore immediatamente.*

<sup>2</sup>*Se il Gran Consiglio respinge l'iniziativa popolare o se l'accetta, ma è lanciato un referendum popolare, la presente legge entra in vigore il giorno stesso on cui è accettata dal Popolo.*

- richiamato l'articolo 38 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e la Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il rapporto 17 maggio 2017 della Commissione della legislazione;
- dopo discussione,

## **d e c r e t a :**

### **I.**

L'iniziativa popolare elaborata presentata il 22 marzo 2016 "Le vittime di aggressioni non devono pagare i costi di una legittima difesa" è dichiarata ricevibile.

### **II.**

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi.

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale:

Walter Gianora

Gionata P. Buzzini