

Rapporto

numero

data

competenza

27 febbraio 2023

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

della Commissione giustizia e diritti sulla petizione 18 marzo 2019 presentata dall'ing. Mauro Balestra “Incidenti stradali in Ticino. Rilievi di polizia e ripristino della viabilità”

INDICE

1. SULL'ATTO PARLAMENTARE	1
2. PRIMI ESITI DEI LAVORI COMMISSIONALI	2
3. LE RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE	5
4. SULLE MODALITÀ DI TRATTAZIONE DELLE PETIZIONI: UN <i>EXCURSUS</i> ..	6
4.1 Il quadro giuridico cantonale	6
4.2 La prassi dal 2007 sino alla PE43	6
4.3 Impatto sulla prassi in materia di petizioni.....	7
5. CONCLUSIONI	8

1. SULL'ATTO PARLAMENTARE

Con scritto datato 18 marzo 2019, direttamente indirizzato all'allora Presidente del Gran Consiglio, l'ing. Mauro Balestra, Muralto, ha trasmesso un proprio “*ESPOSTO All'attenzione delle Autorità competenti*” per lamentare problemi nei rilievi in caso di incidenti stradali in Ticino, problemi che, a suo dire, si ripercuoterebbero negativamente sulle procedure penali e civili, per tacere della durata delle operazioni di rilievo con conseguente dilatazione dei tempi di perturbazione del traffico viario.

Come evidenziato a pag. 4, § 1.3 dell'esposto, oltre al Presidente del Gran Consiglio, Autorità destinatarie dello scritto erano anche il dir. del Dipartimento delle Istituzioni, On. Norman Gobbi, il Comandante della Polizia cantonale, avv. Matteo Cocchi, il responsabile del V° reparto (Stradale) della Polizia cantonale, cap Marco Guscio, il Capoufficio dell'Ufficio giuridico della circolazione, avv. Michele Isolini, il Procuratore generale Andrea Pagani, l'allora Presidente del Consiglio della Magistrature, Giudice Werner Walser, l'allora Presidente del Tribunale d'appello, il già Giudice e Presidente della Corte dei reclami penali, avv. Mauro Mini.

Con scritto ulteriore a tutti i destinatari dell'esposto, in data 26/29 aprile 2019 l'ing. Mauro Balestra ha precisato che l'esposto andava considerato quale petizione, chiedendo lumi su chi se ne sarebbe occupato e sul suo seguito.

Rinnovati i poteri cantonali, il Gran Consiglio, in data 15 maggio 2019, ha attribuito la petizione alla Commissione giustizia e diritti, la quale, dopo una prima sommaria discussione commissionale, ha proceduto ad audizione del petente in data 17 giugno 2019 e, in data 7 ottobre 2019, del comm Guscio e del comm C Giancarlo Santacroce.

In data 24 agosto 2020 è stato trasmesso un complemento datato 20 marzo 2020 del petente, dal quale poter desumere ulteriori critiche mosse ai rilievi mediante scansione laser (non solo per durata dell'interruzione alla viabilità ma per completezza e fedefacenza dei rilievi) e la problematica della delega, foss'anche parziale, a terzi della ricostruzione scientifica di un evento penalmente e/o civilmente rilevante.

2. PRIMI ESITI DEI LAVORI COMMISSIONALI

Nella seduta del 20 maggio 2019, la Commissione giustizia e diritti ha senz'altro disposto l'audizione del petente, il quale è stato sentito nel corso della seduta del 17 giugno 2019.

D'ingresso il petente, ha indicato che:

"Nel mio esposto tratto la questione del rilievo di polizia e i documenti che ne derivano, come lo schizzo planimetrico che fornisce una prima idea dell'accaduto e serve da base per la ricostruzione dei fatti. Senza di esso si priva chi ha ragione di far valere i propri diritti ai fini di un risarcimento da parte dell'assicuratore"

e ha illustrato lo scambio di corrispondenza da lui già avuto con il Dipartimento delle Istituzioni e con il Procuratore generale, da cui emerge che il problema è già stato discusso, analizzato ed approfondito con chi risponde dell'organizzazione e dell'operato della Polizia cantonale e della direzione dei procedimenti penali sino ad eventuale rinvio a giudizio.

In proposito il petente osserva:

"Nella sua risposta il Consigliere di Stato Norman Gobbi non contesta l'oggetto del mio esposto: io non contesto infatti l'operato della polizia né lancio accuse di negligenza, ma sostengo che vi sono lacune nel procedimento. Inoltre il DI sostiene che la prassi ticinese è identica a quelle degli altri Cantoni, ma ciò non corrisponde al vero, anzi mi risulta che la prassi in uso nelle polizie cantonali prevede le planimetrie. Infine, si sostiene che lo stesso Ministero pubblico non chiede le planimetrie, mentre nel caso da me citato il Procuratore pubblico aveva chiesto più volte alla polizia di avere la planimetria e il dettaglio delle tracce, e per due volte la polizia si è dichiarata incompetente a produrre quei documenti. Sempre secondo la polizia vi sarebbe la possibilità di estrarre quei dati da un file, ma da parte di terzi e a pagamenti: mi sembra che ciò contrasti con il CPP, il quale impone alle forze dell'ordine di raccogliere tutti i documenti utili all'azione penale e a quella civile (purché ciò non implichi spese o sforzi esorbitanti, ma non siamo a questo punto)".

I punti suscettibili di ulteriore disamina sarebbero pertanto la lamentata incapacità della Polizia cantonale di ricavare "in casa" dai dati grezzi dell'apparecchiatura laser di cui si è

dotata planimetria e dettaglio delle tracce, nonché la necessità di far capo a terzi privati per l'estrazione dei dati da sottoporre a verifiche peritali di parte.

A mente del petente, non verrebbe versato agli atti un supporto documentale conforme all'art. 193 cpv. 4 CPP, leggibile, analizzabile e controperitabile, con conseguente lesione dei diritti delle parti al procedimento penale derivante da un incidente della circolazione stradale.

Inoltre, sempre il petente:

“Ritengo che le rappresentazioni in 3D siano nel 90% dei casi inutili e che distolgano l'attenzione da ciò che realmente conta. Eliminare la planimetria di base impedisce una visione d'assieme del sinistro e toglie un elemento fondamentale, ovvero l'agente che si trova sul posto, che in passato allestiva in prima persona la planimetria e che proprio grazie a ciò dovrebbe poter essere chiamato in tribunale a fornire informazioni utili a completare quel quadro d'assieme, mentre oggi non lo può più fare. Parliamo di un ufficiale di polizia formato e con la necessaria esperienza, non di un tecnico terzo. Piuttosto si faccia pagare il rapporto di polizia, come avveniva in passato, evitando così alle parti in causa di dover pagare periti per elaborare e interpretare i documenti utili a chiarire i fatti”.

Alla domanda a sapere se:

“Dal file che lei ha ricevuto è in grado di ricavare una planimetria?”,

il petente ha però risposto:

“I tecnici cui ricorro lo possono fare, ma tra il risultato della mia elaborazione e quello consegnato al Procuratore pubblico vi sono forti differenze. È il motivo per cui sostengo che questo compito debba restare alla polizia e non affidato a terzi. Di per sé è un lavoro relativamente semplice, che non comporterebbe aumenti di personale o di costi”,

per poi concludere:

“Ancora oggi la scuola di polizia forma a prendere rilievi, e durante gli esami è richiesto anche di effettuare tutte le operazioni di constatazione relative a un incidente stradale, compresa la planimetria. La base c'è già e gli strumenti anche: perché non farne uso? Forse oggi esiste un problema di coordinamento fra le forze dell'ordine che intervengono in caso d'incidente: la polizia stradale (le pattuglie della gendarmeria), la giudiziaria, in alcuni casi la scientifica, che si riflette in un certo "disordine" nei documenti utili all'accertamento (fotografie scattate a distanza di tempo da diversi agenti). E forse oggi si sente meno la presenza di chi dirige l'inchiesta. Lo specialista interviene a porre correttivi laddove occorre, ma non sempre lo si coinvolge”.

Alla luce delle indicazioni fornite dal petente, la Commissione ha pertanto ritenuto necessario raccogliere una presa di posizione anche dal responsabile del Reparto V° e dal responsabile della Polizia scientifica.

Il commissario Marco Guscio, responsabile della Stradale, ed il commissario capo Giancarlo Santacroce, responsabile della Scientifica, sono dunque stati sentiti nel corso della seduta del 7 ottobre 2019, nel corso della quale essi hanno preso partitamente posizione su tutti gli appunti mossi dal petente, esempi opportunamente anonimizzati alla mano.

Sulla questione in generale, così Santacroce:

“La scientifica ha impiegato per molti anni (sin dagli anni Sessanta) la tecnica della fotogrammetria, che – lo so per esperienza personale diretta – in passato funzionava molto bene ma aveva anche grossi limiti. Verso gli anni Duemila siamo passati a una tecnica di fotogrammetria più evoluta ma che comunque richiedeva una persona impiegata a tempo pieno a disegnare la scena dell'incidente a partire dalle immagini ricavate dallo strumento tecnico. L'arrivo della tecnologia laser ha permesso di migliorare nettamente il rilievo dei luoghi e di poterlo riprodurre a computer, addirittura in tre dimensioni (rispetto alle tecniche precedenti che consideravano solo due dimensioni) e con risoluzioni molto elevate, fornendo una quantità di dettagli impensabile in passato. Per noi questa è quindi la tecnologia di gran lunga migliore ai fini della ricerca delle tracce significative in un incidente. I tempi d'intervento non dipendono dallo strumento impiegato ma dall'evento: un tamponamento su una strada principale che malauguratamente ha avuto esito mortale richiede un intervento molto più breve di un incidente analogo ma avvenuto in autostrada lungo uno spazio di centinaia di metri; il tempo necessario per effettuare i rilievi non può comunque essere imputato alla tecnica usata, come sembra sostenere l'ingegner Balestra. E nei casi di omicidio intervengono quegli stessi strumenti perché oggi quella è la tecnologia assolutamente all'avanguardia per la fissazione dello stato dei luoghi; nessun'altra tecnologia permette un'analoga qualità dei dati. Se ne farà anzi un uso sempre maggiore, sia grazie a personale di polizia sempre più specializzato nell'elaborazione e analisi di scene in tre dimensioni sia, ad esempio, all'applicazione di sistemi di realtà virtuale che permetteranno di "entrare" nella scena registrata, a beneficio di una maggiore accuratezza dell'indagine”.

Rispetto al rilievo per cui:

“Lo strumento laser sicuramente fotografa, fissandoli, la scena e i dati; altra cosa sono l'elaborazione e l'analisi dei dati fissati. Le tempistiche sono un problema operativo dettato dalle scelte di chi è sul posto, per cui è fuori luogo che una commissione parlamentare pretenda di sindacare su questi aspetti. Avere una raccolta completa dei dati dipende, più che dallo strumento, dalla qualità dell'operatore, perché se è vero che l'apparecchio ha in una prima scansione una zona vuota che coincide con la posizione dell'apparecchio stesso, un secondo rilievo dovrebbe coprire quel punto cieco. Ciò depone evidentemente a favore della nuova tecnologia rispetto alla seconda. Il problema, legato anche al CPP, è un altro, ovvero la controverifica dei dati analizzati”

il comm Guscio ha precisato:

“Noi forniamo i dati non solo al MP ma anche ad esempio alle assicurazioni o a loro periti. Tutto dipende dal livello a cui si vuole arrivare. Noi partiamo da un prodotto di base costituito da ricostruzioni fisse, ovvero immagini elaborate dallo scanner laser, che riportano una serie di misure con una precisione al millimetro; Se si rende necessaria un'elaborazione di qualità superiore noi forniamo tutti i dati disponibili, che chiunque è in grado di elaborare avendo a disposizione gli strumenti informatici necessari; grazie a questi dati è possibile addirittura generare una simulazione della scena in movimento, con vari punti di vista, e di spostarsi virtualmente al suo interno. Questo tipo di documentazione è in grado di fornire, anche in sede processuale, dati che altrimenti non avremmo. Sfido chiunque a ottenere i medesimi risultati con tecnologie ante laser”.

Premesso che in materia di “circolazione stradale abbiamo, soprattutto per i casi con soli danni, la situazione minima a livello di esigenze probatorie che si risolve fra i privati con una constatazione amichevole; vi è poi l'esigenza (per cui è prevista una specifica formazione in sede di scuola di polizia) di uno schizzo che raccolga gli elementi oggettivi della situazione constatata” alla domanda a sapere se:

“Prima di giungere all'uso dello scanner laser vi è ancora uno spazio teorico utile per la fotogrammetria?”

Il comm Guscio ha indicato che:

“In Ticino avvengono circa 4'800 incidenti stradali all'anno (vent'anni or sono erano circa novemila); di questi solo una cinquantina richiede un rilevamento laser. Tutto quanto esula da questi pochi casi è seguito in modo autonomo dai gendarmi, i quali sono formati a illustrare la scena mediante schizzi. Da questo mese però tutti i gendarmi sono dotati di un telefono cellulare idoneo al rilievo fotografico delle scene di incidenti. La questione è che gli schizzi non li vuole più nessuno”.

La Commissione, tenuto conto del fatto che Ministero pubblico era già stato direttamente coinvolto dal petente, non ha ritenuto necessario procedere ad ulteriori audizioni.

Il relatore si è ciò nondimeno confrontato con l'allora PP Arturo Garzoni, che aveva dapprima sostituito il già PP Antonio Perugini come PP di riferimento in materia di circolazione stradale, l'allora PP Nicola Respini, indicato in audizione 7 ottobre 2019 come PP di riferimento, così come il PP Moreno Capella, attuale Procuratore generale sostituto.

Stante il numero (fortunatamente) esiguo di casi in cui i problemi lamentati dal petente potevano concretamente porsi, si è scelto, malgrado il termine d'ordine di cui ad art. 88 cpv. 4 LGC, di attendere un tempo maggiore per verificare l'eventuale sussistenza ed incidenza di possibili problematiche su cui il Parlamento o altre Autorità non già adite potessero e dovessero chinarsi. Senza esiti degni di nota.

3. LE RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE

A ben vedere, spetta a Polizia e Ministero pubblico scegliere come raccogliere le prove, optando per i mezzi più idonei che la tecnica mette man mano a disposizione: la questione non rientra, se non indirettamente (limitatamente alla eventuale necessità di concessione dei necessari crediti), nelle competenze parlamentari. Per il resto, spetta ai Tribunali sindacare sulla qualità e sulla modalità di assunzione delle prove.

Perturbazioni del traffico vanno sicuramente contenute il più possibile, garantendo comunque la miglior raccolta di prove e tracce, ma anche questo aspetto, dipendente più che altro dal corretto ossequio del principio della proporzionalità nei singoli casi concreti, benché politicamente rilevante, sfugge ai campi di competenza parlamentare.

La scelta di rendersi dipendenti da terzi privati per l'estrazione di dati raccolti mediante macchinari complessi e la difficoltà di trattazione dei dati grezzi o semielaborati potrebbe effettivamente porre problemi degni di disamina, ma gli esiti audizionali hanno saputo ridimensionare la questione. Al di là della reale competenza parlamentare a chinarsi

perlomeno su questo aspetto, è il problema stesso che pare concretamente non sussistere.

Argomenti e considerazioni del petente sono in ogni caso già stati ampiamente portati all'attenzione delle varie autorità, sia prima che la petizione in oggetto venisse assegnata a questa Commissione, sia comunque in esito ai primi lavori commissionali, ragion per cui nulla osta alla pura e semplice archiviazione dell'atto.

4. SULLE MODALITÀ DI TRATTAZIONE DELLE PETIZIONI: UN EXCURSUS

4.1 Il quadro giuridico cantonale

L'art. 84 cpv. 2 LGC recita:

²*La Commissione riferisce al Gran Consiglio proponendo:*

- a) di entrare nel merito della petizione e di esaminarla;*
- b) di non entrare nel merito della petizione e di archivarla;*
- c) di non entrare nel merito della petizione e di rinviarla, se del caso, ad altra autorità competente.*

Come già osservava l'allora consulente giuridico del Consiglio di Stato Guido Corti nel suo parere *"Sul diritto di petizione, con particolare riferimento alle petizioni indirizzate al Gran Consiglio"* del 28.01.1991, edito in RDAT II-1991:

"Nell'esame delle petizioni indirizzate al Gran Consiglio, la Commissione deve [...] preliminarmente appurare se esse entrano o meno nella competenza del legislativo e concludere con una decisione di non entrata in materia se tale premessa non è data: quando la Commissione ritiene invece che la fattispecie rientra negli attributi del Parlamento, formulerà le proprie proposte sul merito. In ossequio al principio della separazione dei poteri, il Gran Consiglio potrà quindi esaminare nel merito soltanto quelle petizioni che concernono oggetti per i quali la Costituzione cantonale gli riconosce il diritto di decidere: se una petizione si fonda invece su un problema assegnato al potere esecutivo o al potere giudiziario⁵, il Gran Consiglio non potrà entrare in materia e dovrà trasmetterla all'autorità competente".

Rispetto alla possibilità di eseguire approfondimenti, così anche l'allora Consulente giuridico del Gran Consiglio, il compianto avv. Michele Albertini, il quale in un proprio parere 5 settembre 2003, aveva osservato:

"Effettivamente si dà piena ragione a chi era critico sulla modalità di procedere ventilata dalla Commissione, nel senso che occorre, «procedendo a un esame sommario», sottoporre al plenum «mediante rapporto» una delle tre varianti prima di proseguire in tal senso".

4.2 La prassi dal 2007 sino alla PE43

Nell'ambito della trattazione in Commissione Costituzione e leggi della PE43 del 10 dicembre 2019 presentata da 12 associazioni e numerosi cittadini (rappresentati dal signor Bruno Bergomi, Dino) riguardante le condizioni di vita e di integrazione delle persone sottoposte alla Legge sull'asilo stazionate nel Cantone Ticino, l'ottimo Segretario commissionale di allora, Christian Luchessa, ha proceduto a disamina delle modalità di

trattazione delle petizioni dal 2007 al 2022, proprio per verificare se ed in quale misura, prima di ottenere un nullaosta dal Gran Consiglio, una Commissione parlamentare cantonale adita da una petizione potesse procedere a verifiche che superassero quel primo esame sommario.

Ebbene, dai dati raccolti è emerso con chiarezza che il rigido quadro legale tracciato dagli esperti non è stato praticamente mai seguito, le Commissioni trattando senz'altro petizioni vertenti anche su oggetti non di competenza parlamentare, senza chiedere con Rapporto preliminare al Gran Consiglio di (poter) entrare nel merito, procedendo liberamente a tutte le verifiche ritenute concretamente necessarie per prendere posizione non solo sulla qualità dell'oggetto in trattazione ma persino già nel merito dell'oggetto stesso.

Un simile procedere equivale a trattare delle petizioni alla stregua di mozioni popolari, strumento democratico conosciuto e previsto in altri Cantoni, ma sprovvisto di sufficiente ed adeguata base legale in Ticino.

Con Rapporto di maggioranza 27 settembre 2022 reattivo alla PE43 la Commissione Costituzioni e leggi pare aver scelto la via del ritorno al rigore, mentre il Rapporto di minoranza entrava chiaramente nel merito delle richieste dei petenti, proponendo già indicazioni che vincolassero l'Esecutivo.

È vero che il Rapporto di maggioranza è stato sconfessato dal Gran Consiglio nella sua seduta del 7 novembre 2022 (36 SÌ, 39 NO e 1 astenuto), ma il Rapporto di minoranza ha raggiunto la parità fra SÌ e NO (36), ciò che ha imposto un nuovo voto, senza discussione, alla successiva seduta granconsigliare, con un esito che, *de facto*, pare aver ridato primato al rigorismo del Rapporto di maggioranza, i SÌ al Rapporto di minoranza essendo scesi a 27, i NO superando la maggioranza assoluta del Parlamento (47), 7 gli astenuti.

4.3 Impatto sulla prassi in materia di petizioni

La Commissione giustizia e diritti, giusta l'art. 23 lett. d LGC, è la Commissione parlamentare che, salvo petizioni vertenti su temi specifici attribuiti ad altre Commissioni, si occupa delle petizioni indirizzate al Gran Consiglio e, pertanto, ha il compito di definirne la prassi di trattazione.

Quanto occorso in esito alla PE43 pare imporre un abbandono della prassi previgente ed un ritorno al quadro legale così come formulato oggi ad art. 84 LGC e materialmente immutato da decenni.

Ne consegue che, indipendentemente dal fatto che l'esito nel caso di specie non sarebbe comunque mutato, occorre realmente qui unicamente determinare se entrare davvero nel merito della petizione proponendo al Gran Consiglio una sua disamina più approfondita, di non entrare nel merito e di archivarla, o di non entrare nel merito, rinviandola, se del caso, ad altra autorità competente.

5. CONCLUSIONI

Come surriferito, l'esposto attribuito alla Commissione giustizia e diritti quale petizione è già stato trasmesso dal petente ad una pletora di autorità coinvolte nella tematica e lo stesso petente ha dato atto in audizione di averne potuto discutere in modo anche approfondito sia con il capo Dipartimento che con il Procuratore generale.

A nulla varrebbe pertanto il rinvio ad altra autorità e, oggettivamente, nulla di quanto posto all'attenzione del Gran Consiglio si rivela suscettibile di toccare temi di diretta ed effettiva competenza di questo Parlamento.

Così stando le cose, alla Commissione Giustizia e diritti non resta che proporre al Gran Consiglio di non entrare nel merito della petizione e di archivarla (art. 84 cpv. 2 lett. b LGC).

Per la Commissione giustizia e diritti:

Nicola Corti, relatore

Aldi - Bertoli - Dadò - Durisch - Gaffuri - Galusero -

Gendotti - Guscio - Lepori C.- Maderni - Minotti -

Noi - Pagani - Soldati - Viscardi