

Messaggio

numero

8058

data

15 settembre 2021

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 23 novembre 2020 presentata da Matteo Quadranti e cofirmatari “Pubblicazione, e quindi trasparenza delle direttive del procuratore generale del Ministero pubblico”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

i deputati Matteo Quadranti, Natalia Ferrara, Giorgio Galusero, Cristina Maderni, Paolo Ortelli e Roberta Passardi hanno presentato la summenzionata mozione, con la quale si chiede al Consiglio di Stato di rendere accessibili al pubblico – nello spirito anche della Legge sull’informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT) – le direttive relative all’organizzazione interna o su determinate tematiche emanate dal Procuratore generale o più in generale dal Ministero pubblico. I mozionanti chiedono in sostanza che analogamente a quanto fatto in altri Cantoni queste direttive siano pubblicate nella raccolta delle leggi o nel sito internet del Cantone.

I. LEGISLAZIONE IN ESSERE

1.1. In generale

Le direttive od ordinanze amministrative (direttive, istruzioni, regolamenti di servizio, circolari, linee direttive, ecc.) sono atti che in generale emanano dal Governo o da Autorità amministrative all’attenzione degli organi subordinati (cfr. Adelio Scolari, Diritto Amministrativo, parte generale, 2. ed., n. 127 segg., pag. 64). Conformemente alla concezione classica difesa dalla giurisprudenza e dalla maggioranza della dottrina, le ordinanze amministrative non appartengono alla categoria degli atti normativi e pertanto una loro pubblicazione in una raccolta di leggi non è obbligatoria e comunque lasciata alla discrezione dell’autorità dalla quale emanano (cfr. Aurélie Gavillet, La pratique administrative dans l’ordre juridique suisse, 2018, Stämpfli Verlag AG). In Ticino, la Legge sulle pubblicazioni ufficiali (LPU) del 22 settembre 2014 al suo art. 3 non prevede la pubblicazione delle ordinanze amministrative nel bollettino ufficiale delle leggi. Il principio che prevale pertanto, in assenza di una base legale espressa, è quello che l’eventuale pubblicazione della direttiva rimane a discrezione dell’autorità (cfr. op cit., n. 893). L’Autorità che ha emanato una direttiva dovrebbe, prima di una sua eventuale pubblicazione, procedere a una ponderazione degli interessi pro o contro. In questo contesto quando le conseguenze della direttiva sulla situazione di diritto o di fatto degli amministrati sono importanti, l’interesse a una sua pubblicazione può risultare preponderante. Quando invece la direttiva tocca leggermente gli interessi degli amministrati l’interesse generale va scemando.

Quando, infine, la direttiva deve rimanere segreta per permettere all'autorità di compiere efficacemente i propri compiti, l'interesse alla non pubblicazione è sicuramente più importante e di peso. Se invece vi sono degli interessi privati che si oppongono alla pubblicazione (protezione della personalità o di segreti d'affari) l'autorità deve sempre chiedersi se un'anonimizzazione della Direttiva non sia la soluzione migliore (cfr. op. cit., n. 929).

1.2. La Legge cantonale sull'informazione e la trasparenza dello Stato

La Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT, RL 162.100) si applica anche alle autorità giudiziarie – compreso quindi anche al Ministero pubblico – limitatamente all'informazione attiva e alle loro attività amministrative e di vigilanza (cfr. art. 2 cpv. 1 lett. c LIT). In base alla LIT, l'accesso a documenti ufficiali che riguardano procedimenti in corso è retto dalle rispettive leggi di procedura e dalle leggi speciali (cfr. art. 3 cpv. 1); per il Ministero pubblico, il Codice di procedura penale in particolare. La LIT è pertanto applicabile nei confronti delle autorità giudiziarie senza riserve soltanto quando assolvono attività amministrative o mansioni di vigilanza: questa soluzione, che esclude, come visto, il diritto di accesso agli atti di procedura e alle sentenze delle autorità giudiziarie, corrisponde peraltro a quella prevista dalla legislazione federale e dalle leggi di diversi Cantoni (cfr. rapporto del Consiglio di Stato del 10 novembre 2009 sull'iniziativa popolare generica 17 settembre 2007 "Per una legge sulla trasparenza dello stato" e sull'iniziativa parlamentare 6 dicembre 1993 presentata nella forma generica dall'allora deputata Chiara Simoneschi-Cortesi e cofirmatari "Per una legge sull'informazione", p. 11). L'art. 5 LIT, sub capitolo informazione del pubblico, sottolinea come le autorità informano la popolazione sulle loro attività ove sussista un interesse generale e non vi si opponga un interesse pubblico o privato preponderante. Il Regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (RLIT, RL 162.110), dal canto suo, specifica che l'autorità competente pubblica i documenti ufficiali d'interesse generale o ritenuti importanti, sempre che questo non comporti un dispendio sproporzionato e ossequi le disposizioni legali in essere (art. 4 RLIT).

1.3. La posizione del Tribunale federale

Il Tribunale federale si è pronunciato in merito al rifiuto di accesso a una direttiva emanata dal Procuratore generale del Cantone di Ginevra nelle decisioni DTF 1C_604/2015 e 1C_606/2015. A mente dell'Alta Corte, la direttiva in questione non faceva parte di un incarto penale in essere, trattandosi di un documento generale relativo alla politica criminale cantonale. Essa non rientrava quindi nel processo decisionale propriamente detto ma si avvicinava piuttosto alle disposizioni della legge penale o della giurisprudenza, sulle quali i procuratori si fondano per prendere le loro decisioni. Nell'ottica della concretizzazione del principio della legalità della pena (art. 1 CP), del principio della pubblicità, dell'accesso e della prevedibilità delle norme penali in un contesto repressivo, s'impone tuttavia, in ossequio al principio della sicurezza del diritto, che la persona oggetto del procedimento possa prendere conoscenza delle conseguenze prevedibili del proprio comportamento (cfr. le predette decisioni, nonché DTF 125 IV 35 consid. 1ss. e riferimenti ivi citati). Per tale motivo, s'impone che simili direttive debbano essere rese accessibili al pubblico.

II. LA POSIZIONE DEL MINISTERO PUBBLICO DEL CANTON TICINO

La Direzione del Ministero pubblico, per il tramite del Procuratore generale, di principio si è espressa in favore di una pubblicazione delle Direttive emanate da Ministero pubblico, in

ossequio a quanto disposto dalla LIT. La pubblicazione delle Direttive del Ministero pubblico sul sito internet di riferimento dell'Autorità penale sarà quindi valutata con particolare riferimento al contenuto delle medesime, ponderando gli interessi pubblici e privati, in base alla competenza discrezionale della Direzione del Ministero pubblico, in ossequio a quanto disposto dalla LIT e ritenendo altresì la giurisprudenza in essere.

III. PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO

Lo scrivente Consiglio, in ossequio al principio della separazione dei poteri e dell'indipendenza della Magistratura e preso atto della legislazione in essere nonché della posizione del Ministero pubblico, non può che salutare positivamente la prossima pubblicazione nel rispetto della LIT delle Direttive dell'Autorità cantonale del perseguimento penale.

IV. CONCLUSIONE

Per i motivi suindicati invitiamo il Parlamento a considerare la mozione evasa ai sensi dei considerandi.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

MOZIONE

Pubblicazione, e quindi trasparenza, delle direttive del procuratore generale del Ministero pubblico

del 23 novembre 2020

Nel nostro Cantone, a differenza di altri (cfr. link esemplificativi sotto ripresi), le direttive relative all'organizzazione interna o su determinate tematiche emanate dal Procuratore generale cantonale o più in generale dal Ministero pubblico non sono pubblicate né nella raccolta delle leggi né sul sito del Cantone o su un sito apposito del Ministero pubblico (siti ad hoc che ad esempio esistono in altri Cantoni).

<http://ge.ch/justice/directives-du-procureur-general>

<https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/ministere-public/bases-legales/>

<http://rsn.ne.ch/DATA/program/books/20202/htm/32200.htm>

https://www.justice.be.ch/justice/de/index/justiz/organisation/staatsanwaltschaft/downloads_publicationen/weisungen_und_richtlinien.html

https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/strafverfahren/wosta_01.07.2020.pdf

<https://staatsanwaltschaft.lu.ch/Download>

La Confederazione ha un Regolamento sull'organizzazione e l'amministrazione del Ministero pubblico della Confederazione regolarmente pubblicato nella raccolta sistematica del diritto federale (RS 173.712.22).

Con la presente mozione si chiede, non intravedendo ragioni che giustificano una diversa prassi da quella di altri Cantoni, che anche in Ticino tali disposizioni vengano rese accessibili al pubblico nello spirito anche della LIT - Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato che già prevede la sua applicabilità alle autorità giudiziarie (art. 2 cpv. 1 lett. c), se del caso precisando quest'ultima norma.

Matteo Quadranti
Ferrara - Galusero - Maderni
Ortelli P. - Passardi