

06.034

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sulla
procedura penale**

**(Indennizzo delle spese straordinarie sostenute da organi cantonali
nelle attività di polizia giudiziaria della Confederazione)**

del 3 maggio 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio Vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sulla procedura penale (Indennizzo delle spese straordinarie sostenute da organi cantonali nelle attività di polizia giudiziaria della Confederazione).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

3 maggio 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'attuazione del «progetto sull'efficienza» ha evidenziato come gli organi della polizia cantonale siano maggiormente sollecitati per compiti di polizia giudiziaria della Confederazione rispetto al passato. In occasione dello sviluppo della Polizia giudiziaria federale si è rinunciato a determinate unità di polizia e a determinati equipaggiamenti (p. es. unità di polizia di sicurezza addette alla protezione durante perquisizioni domiciliari, unità d'intervento in occasione di arresti, cani per la ricerca di droga ed esplosivi, ecc.). Benché tale limitazione di mezzi e organico abbia causato ai Cantoni spese straordinarie di entità tutt'altro che trascurabile, l'attuale legislazione federale non prevede una base legale formale che consenta di indennizzare debitamente i Cantoni per le corrispondenti prestazioni da essi fornite. L'attuale legge federale sulla procedura penale (PP) prevede un indennizzo soltanto in due casi: sono indennizzate le spese straordinarie sopportate dai Cantoni in procedimenti sospesi dalle autorità federali (art. 106 cpv. 2 PP) e le spese straordinarie per indagini in procedimenti deferiti dal Ministero pubblico della Confederazione alle autorità cantonali (art. 257 PP). Ne consegue che la partecipazione degli organi cantonali a procedimenti della Confederazione non viene sempre indennizzata. Al momento in cui forniscono le prestazioni, i Cantoni ignorano inoltre se saranno indennizzati successivamente, ad esempio in caso di sospensione del procedimento.

La presente normativa si propone di fornire alla Confederazione la possibilità di indennizzare le spese straordinarie che i Cantoni sostengono quando i loro organi operano nella veste di polizia giudiziaria della Confederazione, e ciò a prescindere dall'esito e dalla durata del procedimento.

Messaggio

1 Punti essenziali del disegno

1.1 Situazione iniziale

L'attuazione del «progetto sull'efficienza»¹ ha mostrato che, rispetto al passato, la Confederazione affida sempre più spesso compiti di polizia giudiziaria agli organi cantonali di polizia. In occasione dello sviluppo della Polizia giudiziaria federale si è rinunciato a determinate unità di polizia e a determinati equipaggiamenti (p. es. unità di polizia di sicurezza addette alla protezione durante perquisizioni domiciliari, unità d'intervento in occasione di arresti, cani per la ricerca di droga ed esplosivi, ecc.). Le autorità federali, partendo dall'idea che tali elementi sarebbero stati utilizzati soltanto sporadicamente, hanno infatti ritenuto sproporzionate le spese che avrebbero comportato. Altri elementi sono stati previsti soltanto nella misura sufficiente ad assolvere i compiti ordinari, ritenendo che un eventuale fabbisogno straordinario potesse essere coperto dai corpi di polizia dei Cantoni.

Sebbene le spese straordinarie sopportate dai Cantoni non siano trascurabili, l'attuale legislazione federale non prevede una base legale formale che consenta di indennizzare debitamente i Cantoni per tali prestazioni. La vigente legge federale del 15 giugno 1934² sulla procedura penale (PP) prevede un indennizzo soltanto in due casi: sono indennizzate le spese straordinarie sopportate dai Cantoni in procedimenti sospesi dalle autorità federali (art. 106 cpv. 2 PP) e le spese straordinarie per indagini in procedimenti deferiti dal Ministero pubblico della Confederazione alle autorità cantonali (art. 257 PP). Non sono quindi versati indennizzi per la partecipazione degli organi cantonali ai procedimenti ordinari della Confederazione. Al momento in cui forniscono tali prestazioni, i Cantoni ignorano inoltre se saranno indennizzati successivamente, ad esempio in caso di sospensione del procedimento o di deferimento dello stesso alle autorità cantonali. La normativa vigente risulta peraltro sconcertante in quanto le pretese di indennizzo delle spese straordinarie effettivamente sostenute dipendono dall'eventuale sospensione del procedimento, dal suo deferimento al Cantone o dal fatto che il procedimento si concluda con una sentenza pronunciata da un'autorità giudiziaria federale.

La presente modifica di legge si propone di permettere un indennizzo tempestivo dei servizi resi dai Cantoni. In sede di consultazione il principio dell'indennizzo è stato accolto con favore. La maggioranza dei Cantoni ha tuttavia respinto la proposta di prevedere l'indennizzo soltanto entro i limiti dei crediti stanziati, chiedendo che il diritto all'indennizzo delle prestazioni fornite fosse riconosciuto senza restrizioni. Ha poi destato preoccupazione la delega di poteri legislativi, la quale abilitava il Consiglio federale a definire per via d'ordinanza le spese straordinarie computabili, l'ammontare delle indennità e la misura in cui l'indennizzo dovesse tenere conto dell'addossamento delle spese procedurali a una parte.

¹ Messaggio del 28 gennaio 1998 (FF **1998** 1095); la legge è entrata in vigore il 1° gennaio 2002 (RU **2001** 3308).

² RS **312.0**

1.2

La normativa proposta

La presente normativa si propone di fornire alla Confederazione la possibilità di indennizzare le spese straordinarie che i Cantoni sostengono quando i loro organi operano nella veste di polizia giudiziaria della Confederazione. Come accade attualmente, non saranno indennizzate le prestazioni ordinarie fornite dai Cantoni in veste di polizia giudiziaria della Confederazione. Si tratta infatti di spese d'esecuzione ordinarie che di norma sono a carico dell'organo incaricato per legge dell'esecuzione. In tale contesto anche la Confederazione fornisce peraltro prestazioni a favore dei Cantoni, senza per questo richiedere un indennizzo. L'indennizzo è dunque previsto unicamente per le prestazioni straordinarie definite dall'ordinanza del Consiglio federale.

Nell'ambito della consultazione, da più parti è stato chiesto di disciplinare in modo più dettagliato le modalità di indennizzo. Sarebbe tuttavia fuori luogo definire in modo dettagliato, in una legge in senso formale, le spese straordinarie e le modalità di pagamento. È pertanto opportuno che i particolari dell'indennizzo vengano disciplinati dall'ordinanza. Il presente disegno si limita quindi a istituire una base legale generale relativa all'indennizzo.

Soprattutto i Cantoni hanno espresso preoccupazione riguardo alla norma dell'avamprogetto che prevedeva si dovesse tenere conto dell'eventuale addossamento delle spese procedurali a una parte o di altre forme di copertura delle spese. Il presente disegno ha preferito non addossare ai Cantoni il rischio di un mancato pagamento delle spese, rinunciando inoltre a istituire un complesso meccanismo di compensazione: si limita infatti a prevedere che il Cantone è tenuto a restituire le indennità percepite nella misura in cui l'esito del procedimento gli abbia permesso di coprire in tutto o in parte le proprie spese. Se per contro le spese straordinarie devono essere prese in considerazione nell'ambito della ripartizione di valori patrimoniali confiscati (p. es. quali «altre spese inerenti all'assunzione delle prove» ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera a della legge federale del 19 marzo 2004³ sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati; LRVC), è lecito presumere che la ripartizione avrà di norma luogo dopo la chiusura del procedimento, quindi molto tempo dopo l'eventuale indennizzo delle spese straordinarie sostenute dai Cantoni. Secondo il diritto vigente, l'Ufficio federale di giustizia (incaricato di procedere alla ripartizione) è peraltro tenuto a fare in modo che le spese straordinarie non vengano rimborsate più volte e, in virtù dell'articolo 6 capoverso 1 LRVC, può esigere che i Cantoni gli forniscano le indicazioni necessarie per la ripartizione.

1.3

Altre varianti esaminate

Oltre alla soluzione proposta vi sono in linea di principio altre due possibilità: la prima è che la Confederazione imponga ai Cantoni di fornire le prestazioni di polizia giudiziaria in questione escludendone in tutto o in parte il rimborso, la seconda consiste nel potenziamento dell'organico e delle infrastrutture federali affinché la Confederazione possa assolvere da sé le mansioni di polizia giudiziaria.

³ RS 312.4

Nel primo caso (collaborazione obbligatoria dei Cantoni con esclusione totale o parziale del rimborso) vi è il rischio che le autorità cantonali riducano il loro impegno al minimo, dichiarando la loro incapacità, a causa di motivi oggettivi, di fornire le prestazioni di polizia giudiziaria richieste nel caso concreto. Ciò potrebbe compromettere la capacità delle autorità federali di condurre il perseguimento penale conformemente al mandato legale. Per la Confederazione l'opzione del potenziamento avrebbe peraltro costi ancora più elevati di quelli derivanti dal ricorso all'assistenza dei Cantoni. Poiché il fabbisogno in tale campo non è costante, occorre inoltre considerare che, con ogni probabilità, tali mezzi non potrebbero essere sempre sfruttati in modo efficiente.

1.4 Motivi a sostegno della soluzione prescelta

Secondo il diritto vigente, il Ministero pubblico della Confederazione può già avvalersi dei Cantoni per l'adempimento di compiti di polizia giudiziaria. Quando tuttavia la Polizia giudiziaria federale non dispone degli effettivi necessari all'adempimento di un compito determinato o è priva delle unità speciali (quanto a formazione o a equipaggiamento) necessarie per compiere specifici atti d'indagine, il Ministero pubblico della Confederazione deve poter contare sull'assistenza dei Cantoni. Regolando la questione dell'indennizzo delle spese straordinarie, come richiesto dai Cantoni, si può pertanto garantire che questi continueranno a fornire le prestazioni di cui necessita il Ministero pubblico della Confederazione, permettendo così alla Confederazione di rinunciare al potenziamento del proprio organico e alle spese che ne derivano.

1.5 Attuazione e aspetti finanziari connessi

L'attuazione della nuova normativa non pone problemi particolari. Dopo che il Cantone in questione avrà fatturato la prestazione fornita, le autorità federali competenti verificheranno la legittimità e l'adeguatezza del credito alla luce della legge e dell'ordinanza, e procedono quindi al pagamento. Il Ministero pubblico della Confederazione e il Dipartimento dovranno fare sì che il preventivo sia in linea con le esigenze reali e che i fondi stanziati siano utilizzati in modo razionale. Qualora insorgano divergenze, si applica la procedura prevista dalla legge federale del 5 ottobre 1990⁴ sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu).

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

L'organizzazione dei tribunali e del perseguimento penale è strettamente connessa con l'organizzazione generale dello Stato. Nel presente caso, la normativa sull'indennizzo è dovuta alla struttura federalista del perseguimento penale. Un'analisi di diritto comparato risulta pertanto superflua.

⁴ RS 616.1

La presente modifica di legge non ha alcun rapporto con il diritto dell'Unione europea né con gli impegni della Svizzera derivanti dalle Convenzioni del Consiglio d'Europa o dalle raccomandazioni emanate dallo stesso all'indirizzo degli Stati membri.

2 **Commento ai singoli articoli**

Art. 17 cpv. 4–7

Cpv. 4:

Tale disposizione stabilisce che la Confederazione deve indennizzare, entro i limiti dei crediti stanziati, le spese straordinarie che gli organi cantonali devono sopportare in veste di polizia giudiziaria della Confederazione, subordinata al Ministero pubblico della Confederazione. In sede di consultazione, la riserva relativa ai crediti è stata bocciata dalla maggioranza dei Cantoni (in particolare alla luce delle spiegazioni figuranti nel rapporto esplicativo). Riteniamo tuttavia che tale riserva debba essere mantenuta. Una verifica del problema ha dimostrato che anche mantenendola, non implicherà la decurtazione degli indennizzi paventata dai Cantoni. La legge federale del 5 ottobre 1990⁵ sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu) prevede l'istituzione di un ordine di priorità secondo cui se il valore delle prestazioni da indennizzare dovesse essere superiore all'importo previsto dal preventivo, ciò non comporterebbe una riduzione dell'indennizzo, bensì un eventuale differimento dello stesso. Ciò non comporterebbe dunque l'estinzione della pretesa d'indennizzo. La riserva relativa ai crediti impone semplicemente al Ministero pubblico della Confederazione di tenere meglio conto degli aspetti finanziari nel far capo a prestazioni per le quali è previsto un indennizzo.

Cpv. 5:

Può accadere che, alla chiusura di un procedimento, l'addossamento delle spese procedurali al condannato o il provento di una confisca permetta al Cantone di coprire in tutto o in parte le spese straordinarie da esso sostenute. Poiché tale decisione viene di norma presa molto tempo dopo l'indennizzo da parte della Confederazione, occorre fare sì che al Cantone non vengano rifuse due volte le stesse spese. Il capoverso 5 prevede pertanto che il Cantone debba restituire alla Confederazione le indennità percepite nella misura in cui le spese straordinarie siano coperte dal pagamento delle spese procedurali o da una confisca.

Cpv. 6:

Definiremo in un'ordinanza le categorie di spese straordinarie per le quali è previsto l'indennizzo (lett. a) e stabiliremo l'ammontare delle indennità (lett. b). Per prestazioni straordinarie si potrebbero ad esempio intendere: lunghi servizi di osservazione (p. es. osservazioni per giorni interi affidate a gruppi di 12–15 persone), il ricorso a specialisti dell'Amministrazione (ad es. nel campo dell'informatica), l'impiego di unità antiterrorismo e d'intervento speciali, la scorta quando si procede ad arresti, i trasporti speciali di detenuti, l'intervento di intere unità di polizia di sicurezza, l'impiego di particolari unità cinofile e di servizi di fotografia, l'utilizzo di infra-

⁵ RS 616.1

strutture tecniche per il rilevamento delle tracce, ecc. L'entità dell'indennizzo per il personale impiegato dovrebbe sostanzialmente basarsi sulle aliquote stabilite dagli accordi intercantionali o dall'ordinanza del 1° dicembre 1999⁶ sulle prestazioni finanziarie ai Cantoni per la salvaguardia della sicurezza interna. L'articolo 1 della Convenzione amministrativa del 5 aprile 1979 concernente le spese inerenti gli impieghi intercantionali della polizia secondo l'art. 16 della Costituzione federale prevede un forfait giornaliero di 400 franchi per persona impiegata, mentre l'articolo 4a dell'ordinanza summenzionata prevede un'indennità (adeguata al rincaro) di 400 franchi per otto ore di lavoro. L'adeguamento di tali indennità è stato inoltre discusso dal «Gruppo di lavoro operazioni di polizia intercantionali», istituito dal Dipartimento federale di giustizia e polizia e dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia. Le spese per il materiale e di altra natura saranno rufuse in base ai costi reali comprovati.

Cpv. 7:

La presente disposizione autorizza il Ministero pubblico della Confederazione a convenire con i Cantoni interessati, nel rispetto dei limiti fissati dall'ordinanza, i dettagli relativi alla fornitura di prestazioni e alle modalità di indennizzo. Per dirimere eventuali divergenze si applica la legge sui sussidi.

Art. 106 cpv. 2

La vigente disposizione disciplina il caso eccezionale dell'indennizzo delle spese straordinarie sostenute dai Cantoni nell'ambito di un procedimento poi sospeso dalle autorità federali. Tale disposizione eccezionale è sostituita dalla regola generale di cui all'articolo 17 capoversi 4-7 e va di conseguenza abrogata.

Art. 257

La disposizione contempla il caso dell'indennizzo delle spese d'indagine straordinarie sostenute dal Cantone nell'ambito di procedimenti deferitigli dal Ministero pubblico della Confederazione. Tale normativa va di principio mantenuta. Per la determinazione dell'indennizzo e la procedura si rinvia all'articolo 17 capoversi 5-7.

N. II, disposizione transitoria

L'entrata in vigore della nuova normativa comporterà l'abrogazione dell'articolo 106 capoverso 2, privando così di una base legale l'indennizzo delle spese straordinarie che i Cantoni hanno sostenuto nell'ambito di procedimenti federali in merito al cui deferimento non è stata ancora presa una decisione (poiché il procedimento in questione è ancora pendente). In tali casi, all'entrata in vigore della legge non sarebbe possibile stabilire se è adempiuta la condizione cui l'articolo 106 capoverso 2 subordina l'indennizzo, vale a dire la sospensione del procedimento. Poiché le attività di polizia giudiziaria sarebbero già concluse, l'indennizzo delle spese straordinarie dei Cantoni non potrebbe tuttavia basarsi neppure sul nuovo articolo 17 capoverso 4. Sarebbe però sconcertante se l'introduzione di una nuova normativa, in sé più favorevole ai Cantoni, dovesse tradursi nel negare l'indennizzo di spese che sarebbe state rimborsate in base al diritto previgente. Occorre pertanto prevedere una disposizione transitoria che consenta di indennizzare le spese straordinarie che i Cantoni hanno sostenuto prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

⁶ RS 120.6

La disposizione transitoria non si applicherà unicamente alle spese straordinarie il cui indennizzo si basa sull'articolo 106 capoverso 2, bensì anche a quelle che i Cantoni hanno dovuto sostenere dopo l'entrata in vigore del disegno sull'efficienza e non hanno potuto essere rimborsate giusta gli articoli 106 e 257 poiché il procedimento si è concluso con una sentenza pronunciata da un'autorità federale. La nuova norma ha quindi anche il pregio di colmare una lacuna cui si sarebbe dovuto ovviare nell'ambito del disegno sull'efficienza. Non sarebbe infatti corretto che l'indennizzo delle spese di polizia giudiziaria sostenute dai Cantoni a favore di organi d'istruzione federali dipenda dalla sospensione del procedimento o dal fatto che la sentenza sia pronunciata da un'autorità giudiziaria federale o cantonale. Va inoltre sottolineato che gli importi interessati dalla disposizione transitoria sono relativamente modesti: a fine gennaio 2006, le spese straordinarie sostenute dai Cantoni dopo l'entrata in vigore del disegno sull'efficienza che non sono state rimborsate a causa dell'assenza di una base legale ammontavano infatti a 391 000 franchi.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

In base alle norme vigenti la Confederazione può indennizzare le spese straordinarie dei Cantoni fino a concorrenza di circa 1,25 milioni di franchi annui, ma in realtà soltanto 250 000 franchi circa vengono versati tempestivamente. L'importo residuo viene di fatto rimborsato solo anni dopo (a seconda della durata del procedimento), il che rende difficoltosa una stima delle spese complessive. Secondo la nuova normativa, la spesa complessiva derivante da un indennizzo sollecito (entro i limiti dei crediti stanziati) potrebbe ammontare a 1,5 milioni di franchi circa. Occorre nondimeno tenere conto del fatto che, all'entrata in vigore della nuova normativa, vi sarebbe una spesa aggiuntiva *una tantum* derivante degli indennizzi messi in preventivo, ma in merito ai quali non è stato possibile decidere poiché i relativi procedimenti non si sono ancora conclusi.

Le nuove norme permetteranno alla Confederazione di assolvere i compiti summenzionati anche senza dover potenziare il proprio organico. Un eventuale potenziamento genererebbe costi ben superiori a quelli derivanti dalla nuova normativa.

3.2 Per i Cantoni

Secondo l'attuale base legale, la Confederazione può rimborsare sollecitamente 250 000 dei circa 1,5 milioni di franchi cui ammontano le spese straordinarie annue che i Cantoni sostengono nell'ambito di procedimenti federali, poiché spesso il procedimento viene sospeso o deferito ai Cantoni molto tempo dopo l'intervento richiesto. Poiché tale situazione riguarda un numero relativamente elevato di procedimenti, secondo il diritto vigente circa un milione di franchi può essere rimborsato ai Cantoni con grande ritardo. L'istituzione della presente base legale consente quindi di rimborsare sollecitamente circa 1,5 milioni di franchi (senza dover attendere la fine del procedimento), dei quali 250 000 franchi circa non potrebbero affatto essere indennizzati secondo le norme vigenti. La disposizione transitoria si propone infine di onorare i crediti cantonali accumulatisi dall'entrata in vigore del disegno sull'efficienza.

3.3 Altre ripercussioni

La presente modifica di legge non comporta ripercussioni economiche, finanziarie o in materia di personale.

4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario

Il presente oggetto non è previsto dal programma di legislatura.

Non ha ripercussioni particolari sul piano finanziario 2007–2009 della Confederazione.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La normativa proposta comporta una modifica della legge federale sulla procedura penale. Le modifiche si fondano sull'articolo 123 della Costituzione federale (Cost.)⁷, che attribuisce alla Confederazione la competenza di legiferare nell'ambito del diritto penale e del diritto di procedura penale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La normativa proposta rientra anzitutto nel diritto di organizzazione interno; non ha alcun rapporto diretto con il diritto internazionale.

5.3 Forma dell'atto

Le norme previste costituiscono disposizioni fondamentali inerenti agli obblighi dei Cantoni nell'attuazione ed esecuzione del diritto federale e all'organizzazione e procedura delle autorità federali. Tali disposizioni vanno pertanto emanate sotto forma di legge federale in forza dell'articolo 164 capoverso 1 lettere b, f e g Cost.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale, gli impegni finanziari implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese annue ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

⁷ RS 101

