

ad 08.458

**Iniziativa parlamentare
Precisazione del campo d'applicazione delle disposizioni
concernenti l'inchiesta mascherata**

**Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale del 3 febbraio 2012**

Parere del Consiglio federale

del 23 maggio 2012

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 3 febbraio 2012 concernente l'iniziativa parlamentare «Precisazione del campo d'applicazione delle disposizioni concernenti l'inchiesta mascherata».

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

23 maggio 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Parere

1 Situazione iniziale

Il 29 settembre 2008 il consigliere nazionale Daniel Jositsch ha presentato un'iniziativa parlamentare (08.458) che chiede di integrare il Codice di procedura penale svizzero (CPP)¹ in modo tale che le disposizioni in materia di inchiesta mascherata non siano applicate ad atti d'indagine semplici quali mentire e procedere ad acquisti a fini investigativi.

Il 4 maggio 2009 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (CAG-N) ha esaminato in via preliminare l'iniziativa decidendo, con 21 voti contro 0 e due astensioni, di darle seguito secondo l'articolo 109 capoverso 2 della legge del 13 dicembre 2002² sul Parlamento (LParl). Il 22 aprile 2010 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ha approvato tale decisione all'unanimità, dando così il nulla osta all'elaborazione di un pertinente progetto di legge corredato di rapporto (art. 109 cpv. 3 LParl).

Nel rapporto del 3 febbraio 2012, la CAG-N propone di modificare il CPP e la procedura penale militare del 23 marzo 1979³ (PPM) in modo tale che il termine «inchiesta mascherata» includa soltanto gli atti di indagine in cui agenti di polizia o persone assunte a titolo provvisorio per svolgere compiti di polizia, non riconoscibili come tali, s'infiltrano in un ambiente criminale per fare luce su reati particolarmente gravi avvalendosi sul lungo periodo di un'identità fittizia attestata da documenti falsi. Le disposizioni sull'indagine mascherata non dovrebbero invece essere applicate nel caso in cui, pur dissimulando la loro vera funzione, gli agenti di polizia non fanno uso di documenti falsi, non intendono instaurare una particolare relazione di fiducia e il loro intervento, teso a far luce su crimini o delitti, è di durata relativamente breve. Queste misure di minore portata andrebbero definite come cosiddette indagini in incognito e dovrebbero essere soggette a un disciplinamento specifico.

2 Parere del Consiglio federale

Osservazione introduttiva

Pur deplorando il fatto che il CPP debba essere modificato poco tempo dopo la sua entrata in vigore, il Consiglio federale condivide il parere della CAG-N, secondo cui le modifiche proposte sono necessarie alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale in materia di inchiesta mascherata.

¹ RS 312.0

² RS 171.10

³ RS 322.1

Rinuncia a disciplinare a livello federale l'inchiesta mascherata preventiva

La normativa proposta si limita a disciplinare gli atti d'indagine intrapresi per far luce sui reati commessi. Tale limitazione è corretta e s'impone per motivi giuridici e fattuali.

La Confederazione è abilitata a legiferare nel campo della procedura penale in virtù dell'articolo 123 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁴. Ogni procedimento penale poggia sulla supposizione che sia stato commesso un reato. Il CPP disciplina pertanto i provvedimenti e le fasi procedurali con i quali si verifica l'esattezza di tale supposizione e, se del caso, si giudica il reato.

Se invece riguarda i mezzi che consentono di impedire reati o di accertarne la commissione, la normativa riguarda il diritto di polizia, la cui emanazione è di principio una prerogativa dei Cantoni⁵.

Il progetto della Commissione tiene pienamente conto di tale ripartizione delle competenze, in quanto disciplina esclusivamente misure in incognito tese a far luce su reati commessi.

Va invece respinta la *proposta di minoranza* relativa all'articolo 298b capoverso 1 lettera a P-CPP e all'articolo 73p capoverso 1 lettera a P-PPM, secondo cui le indagini in incognito vanno disciplinate nel CPP anche per individuare potenziali reati. Ciò è in contraddizione con la summenzionata ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione. Inoltre, un tale disciplinamento non è nemmeno compatibile con il sistema alla base del CPP: non rientra infatti nei compiti delle autorità penali ordinare misure preventive. La normativa proposta dalla minoranza comporta pertanto contraddizioni all'interno dell'articolo 298b P-CPP (e dell'art. 73p P-PPM): da un lato, un'indagine in incognito deve essere possibile senza che sussista il sospetto che sia stato commesso un reato, dall'altro, la polizia deve poter ordinare tale misura nella procedura investigativa. Quest'ultima si contraddistingue tuttavia proprio per il fatto di essere tesa a chiarire un sospetto di reato (cfr. art. 299 cpv. 2 CPP: «Qualora sussistano indizi di reato, nella procedura preliminare [che secondo l'art. 299 cpv. 1 CPP comprende anche la procedura investigativa] sono ...»).

Come illustrato giustamente dalla CAG-N (n. 2.2.2 del rapporto), né le indagini su Internet per individuare un sospetto di reato né i test d'acquisto di alcol possono fondarsi sulla nuova normativa, in quanto non sussiste ancora un sospetto di reato. Va tuttavia fatto notare che, nel suo messaggio del 25 gennaio 2012⁶ concernente la revisione totale della legge sull'alcool, il Consiglio federale, in virtù delle sue competenze normative secondo gli articoli 105 e 118 Cost., propone una disposizione che definisce condizioni e limiti chiari per i test d'acquisto di alcol (art. 13 del disegno di legge sul commercio dell'alcol).

La limitazione al disciplinamento di misure investigative in incognito nei procedimenti penali non corrisponde soltanto alla ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, bensì tiene parimenti conto degli accordi tra la Confederazione e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) sul modo di procedere per disciplinare in maniera

⁴ RS 101

⁵ Per maggiori dettagli sulla competenza normativa, cfr. il rapporto del Consiglio federale del 3 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045 (Sicurezza interna: chiarire le competenze), FF 2012 3973.

⁶ FF 2012 1043 segg.

esaustiva l'inchiesta mascherata. Secondo la CDDGP, la Confederazione deve disciplinare le misure investigative in incognito nei procedimenti penali, mentre i Cantoni dovrebbero integrare il loro diritto di polizia per misure preventive. Nella primavera del 2011 la CDDGP ha emanato una normativa modello a destinazione dei Cantoni al fine di uniformare in certo qual modo i disciplinamenti cantonali. Se – conformemente alla proposta di minoranza – la Confederazione disciplinasse anche l'inchiesta mascherata preventiva, verrebbe contraddetto il modo di procedere definito con la CDDGP rendendo caduche le normative cantonali, emanate perlopiù recentemente.

Disciplinamento dell'inchiesta mascherata

Il Consiglio federale è favorevole alla normativa proposta. Essa precisa e delimita il concetto di inchiesta mascherata, che già per definizione costituisce una grave ingerenza nei diritti fondamentali, la quale giustifica e richiede l'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi.

Secondo il Consiglio federale, la caratteristica prevista nella normativa proposta «con un comportamento attivo, mirato e ingannevole (...), allacciano contatti con persone per instaurare con esse una relazione di fiducia» serve a chiarire che le corrispondenti operazioni, implicanti un'ingerenza nei diritti fondamentali, sottostanno alle condizioni severe previste per l'inchiesta mascherata. Non significa tuttavia che un intervento al di sotto di tale soglia (p. es. adottando un comportamento piuttosto passivo) da parte di un agente con un'identità fittizia attestata da documenti non sottostia anch'esso alle regole previste per l'inchiesta mascherata e che possa essere autorizzato come tale. Già per questo motivo appare più chiaro rinunciare, nella legge, al requisito del comportamento *attivo*. Si può altresì rinunciare all'aggettivo «mirato», in quanto lo scopo dell'inchiesta mascherata (ossia instaurare una relazione di fiducia) richiede necessariamente un comportamento mirato.

A differenza del progetto preliminare, il progetto non prevede più che l'inchiesta mascherata sia tesa a instaurare una *particolare* relazione di fiducia. Ciò appare corretto, in quanto non è possibile distinguere in modo sufficientemente preciso tra una relazione di fiducia abituale e una particolare. Pertanto, il progetto individua il criterio decisivo della delimitazione dall'indagine in incognito nell'utilizzo di documenti falsi. In caso di inchiesta mascherata, l'intenzione di instaurare una relazione di fiducia (per come la si voglia definire) particolarmente stretta risulta tuttavia indirettamente dal fatto che attraverso tale misura ci si propone di infiltrare un agente in un ambiente criminale. Viceversa, tali considerazioni portano a concludere che una relazione di fiducia può essere instaurata anche in caso di indagine in incognito.

Disciplinamento dell'indagine in incognito

Sebbene nella prassi sia probabile che un'indagine in incognito venga ordinata più spesso per individuare un potenziale reato che per far luce su un sospetto di reato, per motivi inerenti allo Stato di diritto è auspicabile un disciplinamento esplicito anche nel diritto processuale penale. L'indagine in incognito nei procedimenti penali si fonda pertanto su una base legale esplicita.

3

Proposta del Consiglio federale

Per i motivi suesposti il Consiglio federale propone di approvare il progetto della CAG-N.

Propone tuttavia di stralciare, nell'articolo 285a P-CPP e nell'articolo 73 P-PPM, il sintagma «attivamente e in modo mirato», in quanto tali avverbi non comportano alcun valore aggiunto.

Propone di respingere le proposte di minoranza.

