

Urteilskopf

147 IV 2

1. Estratto della sentenza della Corte di diritto penale nella causa Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, Sezione della popolazione, Ufficio della migrazione, contro A. (ricorso in materia penale) 6B_753/2020 dell'11 gennaio 2021

Regeste (de):

Art. 81 BGG; Art. 17, 357 Abs. 1 und Art. 381 Abs. 3 StPO; Berechtigung zur Beschwerde in Strafsachen.

Die für die Verfolgung von Übertretungen zuständigen kantonalen Verwaltungsbehörden sind nicht zur Erhebung der Beschwerde in Strafsachen an das Bundesgericht berechtigt: Sie fallen nicht unter Art. 81 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 BGG (E. 1.7) und verfügen auch nicht über ein rechtlich geschütztes Interesse zur Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs (E. 1.8).

Regeste (fr):

Art. 81 LTF; art. 17, 357 al. 1 et art. 381 al. 3 CPP; qualité pour recourir en matière pénale.

Les autorités administratives cantonales instituées en vue de la poursuite des contraventions n'ont pas qualité pour recourir en matière pénale au Tribunal fédéral: elles ne peuvent pas être assimilées à l'accusateur public au sens de l'art. 81 al. 1 let. b ch. 3 LTF (consid. 1.7) et elles n'ont pas un intérêt juridiquement protégé découlant de l'exercice de l'action publique (consid. 1.8).

Regesto (it):

Art. 81 LTF; art. 17, 357 cpv. 1 e art. 381 cpv. 3 CPP; diritto di interporre ricorso in materia penale.

Le autorità amministrative cantonali incaricate del perseguimento delle contravvenzioni non hanno diritto di interporre ricorso in materia penale al Tribunale federale: non possono essere assimilate al pubblico ministero giusta l'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 LTF (consid. 1.7) e non dispongono di un interesse giuridicamente protetto derivante dalla pretesa punitiva dello Stato (consid. 1.8).

Sachverhalt ab Seite 2

BGE 147 IV 2 S. 2

A. Con decreto d'accusa del 30 novembre 2018, l'Ufficio della migrazione della Sezione della popolazione ha ritenuto A. autrice colpevole di infrazione alla legge federale sugli stranieri e ne ha proposto la condanna alla multa di fr. 150.- oltre al pagamento delle tasse e spese di giustizia.
BGE 147 IV 2 S. 3

A. ha interposto opposizione.

B. L'8 maggio 2019 il Presidente della Pretura penale ha riconosciuto A. autrice colpevole di contravvenzione alla legge federale sugli stranieri per aver notificato l'attività lucrativa presso la ditta B. solo dopo il suo inizio. L'ha quindi condannata alla multa di fr. 150.- oltre al pagamento delle tasse e spese di giustizia.

C. Con sentenza dell'11 maggio 2020, la Corte di appello e di revisione penale del Cantone Ticino (CARP) ha accolto l'appello presentato da A. e l'ha prosciolta da ogni accusa, ponendo gli oneri processuali di prima e seconda istanza a carico dello Stato.

D. L'Ufficio della migrazione della Sezione della popolazione insorge al Tribunale federale con un

ricorso in materia penale. Postula l'annullamento della sentenza della CARP e, in via principale, la condanna di A. per contravvenzione alla legge federale sugli stranieri alla multa di fr. 150.-, subordinatamente il rinvio dell'incarto all'autorità precedente per nuovo giudizio. Non è stato ordinato uno scambio di scritti.

Il Tribunale federale ha dichiarato inammissibile il ricorso.

Erwägungen

Dai considerandi:

1. (...)

1.2 La ricorrente è un'autorità amministrativa cantonale a cui il diritto ticinese demanda il perseguimento penale delle infrazioni previste dalla legislazione in materia di stranieri punibili con una multa non superiore a fr. 10'000.- (art. 12 cpv. 2 della legge ticinese dell'8 giugno 1998 di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere [LALPS/TI, RL 143.100] e art. 17 cpv. 1 del regolamento ticinese del 23 giugno 2009 della legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere [RLALPS/ TI; RL 143.110]). L'insorgente costituisce dunque un'autorità penale delle contravvenzioni ai sensi dell'art. 12 lett. c CPP. Essa fonda il suo diritto a interporre ricorso in materia penale sull'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 LTF, essendo l'autorità competente per il perseguimento delle contravvenzioni e disponendo dei poteri del pubblico ministero giusta l'art. 357 cpv. 1 CPP.

1.3 Secondo l'art. 81 cpv. 1 LTF, ha diritto di interporre ricorso in materia penale chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (lett. a) e ha un interesse giuridicamente protetto all'annullamento o alla modifica

BGE 147 IV 2 S. 4

della decisione impugnata (lett. b). Un interesse generale o di fatto non è sufficiente (v. DTF 133 IV 121 consid. 1.2). Questa norma fornisce una definizione generale della legittimazione a ricorrere in materia penale e una lista esemplificativa dei casi ordinari in cui la condizione dell'interesse giuridico a inoltrare il ricorso è di regola adempiuta (DTF 139 IV 121 consid. 4.2; DTF 133 IV 228 consid. 2.3). L'art. 81 cpv. 2 e 3 LTF riconosce inoltre la legittimazione a ricorrere in materia penale alle autorità ivi designate, a prescindere dall'adempimento delle condizioni cumulative poste dall'art. 81 cpv. 1 LTF (sentenza 6B_447/2017 del 30 agosto 2017 consid. 2.2).

1.4 Tra le persone che di regola hanno diritto di ricorrere in materia penale, l'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 LTF menziona espressamente il pubblico ministero. Secondo la giurisprudenza, in linea di principio esso ha sempre un interesse giuridicamente protetto in materia penale, rappresentando la pretesa punitiva dello Stato (DTF 145 IV 65 consid. 1.2; DTF 134 IV 36 consid. 1.4.3). Per quanto attiene ai procedimenti di giurisdizione cantonale, il pubblico ministero è la persona o l'autorità che, in base al diritto cantonale, è incaricata, in veste di parte, di difendere l'interesse pubblico dinanzi al giudice penale cantonale di ultima istanza (sentenza 6B_693/2019 del 28 giugno 2019 consid. 3.1.1). Sapere quale autorità di un Cantone costituisce il pubblico ministero è una questione retta dalla sola LTF, mentre sapere chi, in seno al pubblico ministero, è competente per rappresentarlo è una questione di organizzazione giudiziaria regolata dal diritto cantonale (DTF 142 IV 196 consid. 1.5.2). Se il diritto cantonale istituisce un procuratore generale o un ministero pubblico con giurisdizione sull'intero territorio del Cantone e competente per il perseguimento di ogni infrazione, esso è considerato come l'unico pubblico ministero legittimato a ricorrere in materia penale al Tribunale federale. Ciò vale pure qualora il diritto cantonale attribuisca anche ad altre autorità il compito di difendere l'interesse pubblico dinanzi al giudice penale cantonale di ultima istanza in relazione a materie particolari o a una parte del territorio. Anche nei casi in cui queste autorità abbiano agito da sole in ultima istanza cantonale, esse non hanno diritto di ricorrere al Tribunale federale (DTF 142 IV 196 consid. 1.5.1 e 1.5.2; sentenza 6B_693/2019 citata consid. 3.1.1 con rinvio alla DTF 131 IV 142).

Dinanzi al Tribunale federale, gli interessi pubblici al perseguimento penale sono tutelati esclusivamente dal pubblico ministero cantonale (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 LTF), dal Ministero pubblico della

BGE 147 IV 2 S. 5

Confederazione e dall'amministrazione interessata (art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 e cpv. 2 LTF; sentenza 6B_1381/2019 del 13 ottobre 2020 consid. 4).

1.5 Gli autori che si sono chinati sulla questione negano alle autorità penali cantonali delle contravvenzioni la legittimazione a interporre ricorso in materia penale al Tribunale federale. L'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 LTF si applica anche nei casi in cui la Confederazione e i Cantoni istituiscono autorità amministrative per il perseguimento delle contravvenzioni secondo gli art. 17 e 357 CPP o

conferiscono dei diritti di parte ad altre autorità in virtù degli art. 104 cpv. 2 e 381 cpv. 3 CPP. Se la Confederazione ha esplicitamente introdotto, limitatamente alle cause penali amministrative secondo il DPA, la facoltà per l'amministrazione federale di ricorrere in materia penale giusta l'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 7 LTF (v. sentenza 6B_1332/2018 del 28 novembre 2019 consid. 1), i Cantoni non possono fare altrettanto, gli art. 104 cpv. 2, 357 cpv. 1 e 381 cpv. 3 CPP valendo unicamente per la sede cantonale (SCHMID/JOSITSCH, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts, 3a ed. 2017, n. 1457 e 1671; gli stessi, Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar, 3a ed. 2018, n. 5 ad art. 381 CPP; THOMMEN/FAGA, in Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3a ed. 2018, n. 17 ad art. 81 LTF; v. in tal senso anche MOREILLON/PAREIN-REYMOND, CPP, Code de procédure pénale, Petit commentaire, 2a ed. 2016, n. 10 ad art. 381 CPP; MAURO MINI, in Commentario, Codice svizzero di procedura penale [CPP], 2010, n. 8 ad art. 381 CPP; ZIEGLER/KELLER, in Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, vol. II, 2a ed. 2014, n. 6 ad art. 381 CPP; VIKTOR LIEBER, in Zürcher Kommentar, Kommentar zur schweizerischen Strafprozessordnung, vol. II, 3a ed. 2020, n. 7 e 9 ad art. 381 CPP).

1.6 Giusta l'art. 17 cpv. 1 CPP, la Confederazione e i Cantoni possono affidare il perseguimento e il giudizio delle contravvenzioni ad autorità amministrative. Possono attribuire questo compito a unità amministrative designate a tal fine (soluzione adottata nel diritto penale amministrativo federale, v. art. 20 segg. DPA [RS 313.0]), a prefetti, giudici di polizia oppure lasciarlo al pubblico ministero e ai giudici ordinari. La norma permette anche l'adozione di sistemi misti: i Cantoni possono ad esempio assegnare il perseguimento delle contravvenzioni ad autorità amministrative poste sotto la direzione di un pubblico ministero centrale delle contravvenzioni oppure affidare l'intero campo contravvenzionale a un pubblico ministero ad

BGE 147 IV 2 S. 6

hoc (Messaggio del 21 dicembre 2005 concernente l'unificazione del diritto processuale penale, FF 2006 989 n. 2.2.1.2 pag. 1043). In tale ambito il legislatore ha voluto lasciare ai Cantoni un certo margine di manovra (DTF 142 IV 70 consid. 4.2). Il Cantone Ticino ha usato della possibilità offerta dall'art. 17 CPP e ha attribuito il perseguimento e il giudizio di alcune contravvenzioni ad autorità amministrative, distinte e indipendenti dal Ministero pubblico. Le specifiche leggi determinano la loro eventuale competenza in materia contravvenzionale; in caso di silenzio, il perseguimento delle contravvenzioni spetta al Ministero pubblico (v. art. 67 cpv. 3 lett. a della legge ticinese del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria [LOG/TI; RL 177.100]; EDY MELI, in Organizzazione delle autorità penali cantonali e federali e disposizioni di applicazione in materia penale, 2011, pagg. 503 segg., n. 14 e 23). Così ad esempio l'Ufficio giuridico della Sezione della circolazione è competente ad istruire e decidere le contravvenzioni e le denunce previste in materia di circolazione, di polizia ferroviaria e di durata del lavoro e del riposo dei conducenti professionali (art. 4 lett. f del regolamento ticinese del 2 marzo 1999 della legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la tassa sul traffico pesante [RLACS/TI; RL 760.110]), la Divisione dell'ambiente del Dipartimento del territorio è competente per il perseguimento e il giudizio delle contravvenzioni giusta l'art. 61 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (art. 27 cpv. 2 della legge cantonale del 24 marzo 2004 di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente [LALPAmb/TI; RL 831.100] unitamente all'art. 2a del relativo regolamento del 17 maggio 2005 [RLALPAmb/TI; RL 831.110]), nonché delle contravvenzioni di cui all'art. 50 della legge federale del 15 dicembre 2000 sui prodotti chimici (art. 9 cpv. 2 della legge cantonale del 21 gennaio 2008 di applicazione della legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi [LaLPChim/TI; RL 836.100] unitamente all'art. 1a del relativo regolamento del 25 giugno 2008 [RLALPChim/TI; RL 836.110]) e l'Ufficio della migrazione della Sezione della popolazione è competente per le contravvenzioni di cui agli art. 120 e 122 LStrl e all'art. 116 della legge federale sull'asilo (art. 17 RLALPS/TI), sanzionabili con una multa non superiore a fr. 10'000.- (v. supra consid. 1.2).

1.7 L'art. 357 cpv. 1 CPP attribuisce alle autorità amministrative istituite per il perseguimento e il giudizio delle contravvenzioni i poteri del pubblico ministero. Trattasi dei poteri di cui dispone il

BGE 147 IV 2 S. 7

pubblico ministero nella procedura del decreto d'accusa (FRANZ RIKLIN, in Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, vol. II, 2a ed. 2014, n. 8 ad art. 357 CPP). La procedura penale in materia di contravvenzioni è infatti retta per analogia dalle disposizioni concernenti il decreto d'accusa (art. 357 cpv. 2 CPP). I poteri in materia contravvenzionale conferiti da suddetta norma alle autorità amministrative non travalicano però il campo d'applicazione del CPP, come evidenziato unanimemente dalla dottrina (v. supra consid. 1.5), per estendersi anche alla procedura ricorsuale dinanzi al Tribunale federale. La LTF costituisce infatti una delle "altre leggi federali" riservate tanto dall'art. 1 cpv. 2 CPP quanto dall'art. 14 cpv. 2 CPP (DTF 142 IV 196 consid. 1.4).

Tali autorità non possono quindi essere assimilate al pubblico ministero giusta l'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 LTF. Questa disposizione menziona il pubblico ministero e non le autorità di perseguimento penale. Certo, il termine *accusateur public* della versione francese della norma potrebbe inglobare anche queste ultime, tuttavia i testi in italiano (pubblico ministero) e in tedesco (*Staatsanwaltschaft*) risultano più restrittivi. Le autorità penali delle contravvenzioni del resto non corrispondono alla definizione giurisprudenziale delle autorità abilitate a ricorrere per cassazione già fornita sotto l'egida dell'ormai abrogata PP (v. art. 270 lett. c PP, che utilizzava appunto la locuzione "l'accusatore pubblico del Cantone", *der öffentliche Anklage des Kantons* in tedesco, rispettivamente *l'accusateur public du Canton* in francese) e ripresa sotto l'imperio della vigente LTF per il ricorso in materia penale, il legislatore non avendo voluto apportare modifiche al riguardo con l'introduzione della LTF (v. DTF 142 IV 196 consid. 1.5.1 e 1.5.2). Infatti, la loro competenza è per natura limitata al campo delle contravvenzioni (v. art. 17 cpv. 1 CPP) di cui peraltro non hanno il monopolio del perseguimento penale, visto che secondo l'art. 17 cpv. 2 CPP le contravvenzioni commesse in relazione con un crimine o un delitto sono perseguite e giudicate insieme con tale reato dal pubblico ministero e dal giudice. Ciò risulta in modo ancor più evidente nel caso della ricorrente, la cui competenza in materia contravvenzionale è circoscritta alle infrazioni punibili con una multa non superiore a fr. 10'000.- (art. 12 cpv. 2 LALPS/TI). Aggiungasi che il diritto federale attribuisce al pubblico ministero la responsabilità dell'esercizio uniforme della pretesa punitiva dello Stato (art. 16 cpv. 1 CPP), compito che contribuisce a un'applicazione uniforme del diritto federale e giustifica l'interesse giuridicamente protetto ad adire il Tribunale federale (v. BGE 147 IV 2 S. 8).

DTF 142 IV 196 consid. 1.5.1 e 1.5.2; DTF 134 IV 36 consid. 1.4.3). Per conseguenza l'autorità insorgente non è legittimata a ricorrere sulla base dell'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 3 LTF.

1.8 Occorre ancora esaminare se è possibile riconoscerle il diritto di interporre ricorso in materia penale in virtù della clausola generale dell'art. 81 cpv. 1 lett. b LTF. Sulla scorta dell'art. 381 cpv. 3 CPP, il Cantone Ticino ha conferito alle autorità amministrative cantonali competenti per il perseguimento delle contravvenzioni la legittimazione a ricorrere nelle procedure di loro competenza (art. 10 della legge ticinese e di procedura del 20 aprile 2010 per le contravvenzioni [RL 311.100]) per rappresentare lo Stato (v. Messaggio n. 6165 del 21 gennaio 2009 relativo all'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto processuale penale svizzero, pag. 33). Un loro interesse giuridicamente protetto a ricorrere in materia penale potrebbe quindi risultare da tale funzione e dalla connessa tutela dell'interesse pubblico. Sennonché, oltre al fatto che secondo lo stesso diritto cantonale rimangono riservate le disposizioni previste dalla legislazione federale (art. 1 cpv. 3 della legge ticinese e di procedura per le contravvenzioni) tra cui appunto la LTF e il suo art. 81, il Tribunale federale ha recentemente ribadito che, nella procedura di ricorso federale, l'interesse pubblico al perseguimento penale può essere tutelato unicamente dal pubblico ministero del Cantone e della Confederazione (v. sentenza 6B_1381/2019 del 13 ottobre 2020 consid. 4). Orbene, nel Cantone Ticino il Ministero pubblico, che ha giurisdizione sull'intero territorio cantonale, è l'autorità di perseguimento penale conformemente alle disposizioni del CPP (art. 65 cpv. 1 e art. 67 cpv. 1 LOG/TI) e in tale veste è responsabile dell'esercizio uniforme della pretesa punitiva dello Stato (art. 16 cpv. 1 CPP). Non v'è dunque spazio per una legittimazione ricorsuale delle autorità amministrative cantonali in relazione a tale pretesa. Il legislatore federale ha certo lasciato i Cantoni liberi di affidar loro il compito di perseguire e giudicare le contravvenzioni (v. art. 17 cpv. 1 CPP), tuttavia non ha previsto anche la loro facoltà di adire il Tribunale federale, nonostante l'abbia fatto per le amministrazioni federali interessate nelle cause penali amministrative secondo il DPA esplicitamente menzionate dall'art. 81 cpv. 1 lett. b n. 7 LTF. Neppure sulla base della clausola generale dell'art. 81 cpv. 1 LTF è dunque possibile riconoscere la legittimazione ricorsuale dell'autorità insorgente, non disponendo di un interesse giuridicamente protetto all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata che non sia quello derivante BGE 147 IV 2 S. 9

dalla pretesa punitiva dello Stato riservata, come visto, al pubblico ministero.

1.9 Le ipotesi dell'art. 81 cpv. 2 e 3 LTF non entrano in concreto in considerazione.