

Messaggio

numero

7714

data

11 settembre 2019

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Potenziamento del Ministero pubblico ed estensione delle competenze decisionali dei segretari giudiziari

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio presentiamo la proposta di modifica parziale della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) tesa ad aumentare l'organico del Ministero pubblico con un procuratore pubblico ordinario. Inoltre, al fine di rendere più efficiente l'operato di quest'autorità giudiziaria, si propone di estendere le competenze decisionali dei segretari giudiziari ivi operanti¹.

I. INTRODUZIONE

La funzionalità della Magistratura è un valore importante. Questo messaggio intende contribuire a migliorare e razionalizzare l'operato e l'organizzazione del Ministero pubblico, ma nel contempo deve costituire un rinnovato avvio di riflessioni interne a questa Autorità giudiziaria, nell'ottica dell'efficacia del sistema del perseguimento penale ticinese e della sua credibilità. In questo contesto, vanno rammentate le considerazioni tutt'ora attuali di cui al Rapporto n. 4966R della Commissione della legislazione contestuale al Messaggio 25 gennaio 2000 concernente il potenziamento del Ministero pubblico e del Tribunale penale cantonale: *“Un magistrato non deve essere soltanto scrupoloso; deve anche essere efficace, nel senso che il lavoro da lui prodotto, in termini di prevenzione speciale e generale e quindi di sicurezza sociale, sia in adeguato rapporto con i costi suoi e dei collaboratori da lui dipendenti. E ciò non soltanto per buon uso delle risorse pubbliche, ma perché le risorse comunque scarse del sistema penale nel suo complesso (se non lo fossero, vivremmo in un regime totalitario), se non destinate a ciò che è essenziale, lasciano scoperte inadempienze e scatenano sfiducia e bisogni di giustizia da sé”* (cfr. Rapporto n. 4966R, pag. 4).

Le modifiche postulate con il presente Disegno di Legge si inseriscono coerentemente con il progetto di riordino dell'organizzazione giudiziaria denominato “Giustizia 2018”, il quale – seppur nella sua denominazione temporale ormai superata – mantiene tutta la sua attualità nel proprio fondamento, volendo proporre una riflessione complessiva, trattata in maniera puntuale per specifica autorità, sull'organizzazione della giustizia cantonale, nell'ottica di renderla più efficiente ed efficace, nell'interesse della cittadinanza.

¹Nel rispetto del principio della neutralità di genere, l'uso del maschile per la denominazione delle funzioni indicate nel presente messaggio va compreso con una connotazione inclusiva femminile.

II. PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LOG

Tramite il presente messaggio, si chiede al Parlamento di determinarsi in merito al potenziamento del Ministero pubblico e di conferire ai segretari giudiziari di questa Autorità più competenze decisionali.

1. Potenziamento del Ministero pubblico

1.1 Il Ministero pubblico

Il Ministero pubblico conta oggi circa 90 collaboratori tra magistrati (21), segretari giudiziari (36.90) e personale amministrativo (33.90) e ha sede a Lugano (art. 65 cpv. 1 LOG), con degli spazi a Bellinzona. Esso si compone di un procuratore generale e di venti procuratori pubblici, con giurisdizione sull'intero territorio del Cantone. Il procuratore generale designa, tra i procuratori pubblici, due procuratori generali sostituti ed eventuali procuratori pubblici capo, che dirigono le sezioni e le sottosezioni del Ministero pubblico (art. 65 LOG). Il Ministero pubblico è suddiviso in due sezioni specializzate per materia dirette dai procuratori generali sostituti, competenti per: a) i reati comuni, i reati previsti dalla legislazione speciale federale e cantonale e le contravvenzioni (*Sezione di polizia*); b) i reati economici e finanziari e l'assistenza giudiziaria internazionale (*Sezione finanziaria*; cfr. art. 67 cpv. 3 e 5 LOG). In base all'organizzazione del nuovo procuratore generale attivo dal 1° luglio 2018, alla Sezione di polizia sono assegnati 11 procuratori pubblici, 4 dei quali ubicati a Bellinzona, alla Sezione finanziaria sono assegnati 9 procuratori pubblici, tutti operanti presso la sede di Lugano.

1.2 Ragioni del potenziamento

Con missiva del 10 aprile 2017, l'allora procuratore generale aveva postulato al Consiglio di Stato il potenziamento dell'organico dell'Autorità giudiziaria con due procuratori pubblici straordinari. In realtà, la richiesta verteva sulla designazione di un procuratore pubblico straordinario e sulla sostituzione tramite una supplenza ex art. 24 LOG di una procuratrice pubblica assente per maternità, sostituzione, quest'ultima, frattanto concretizzatasi e conclusasi. La richiesta di un procuratore pubblico straordinario veniva giustificata dagli avvicendamenti legati alla partenza prevista in quel periodo di due procuratori pubblici, oltre che all'annunciata sostituzione nel giugno 2018 del procuratore generale stesso per raggiunti limiti di età. A mente del procuratore generale, questa nuova figura requirente di carattere straordinario avrebbe fatto fronte alle nuove entrate, definite "*in preoccupante aumento specialmente nel settore finanziario*", entrate che il procuratore generale indicava come non potessero "*essere ripartite tra sei o sette (fino allo scorso anno: nove, ndr. incluso il procuratore generale) magistrati*", tanto più che i nuovi magistrati che sarebbero entrati al Ministero pubblico "*avrebbero dovuto accollarsi gli incarti pregressi e procedere al trapasso delle consegne e agli avvicendamenti nelle sezioni e nell'organizzazione del Ministero pubblico*" (cfr. missiva 10 aprile 2017).

Interpellato dal Governo, il Consiglio della magistratura si è determinato il 15 maggio 2017, preavvisando favorevolmente la richiesta, ma con una serie di condizioni ben definite. Ritenuto che come detto, un procuratore pubblico dei due postulati trattavasi di una sostituzione ex art. 24 LOG, i fattori da ritenere indicati andavano considerati unicamente per la designazione di un procuratore pubblico straordinario. Il Consiglio della magistratura indicava quindi che il magistrato avrebbe dovuto presentare un profilo adeguato (età, conoscenze teoriche ed esperienza pratica) per trattare efficacemente e in modo autonomo incarti relativi a reati finanziari, senza gravare sull'attività degli altri procuratori pubblici o del Ministero pubblico. Si precisava quindi che il procuratore pubblico avrebbe

dovuto *“occuparsi unicamente di incarti datati, complessi, sensibili e urgenti concernenti unicamente i reati finanziari”*. Il procuratore straordinario avrebbe dovuto dedicarsi soltanto al pacchetto di incarti relativi ai reati finanziari assegnatigli inizialmente, così da poterli portare a termine nel più breve lasso di tempo possibile, incarti chiaramente identificati con il relativo carico di lavoro calibrato al periodo di nomina, definito di almeno 2-3 anni.

Durante il mese di giugno 2017, la Divisione della giustizia, d'intesa con il Ministero pubblico e il Consiglio della magistratura, aveva individuato una persona che adempisse i requisiti posti. Per una serie di circostanze, non era tuttavia stato possibile concretizzare nel corso dell'estate la proposta di designazione. Le ricerche sono dunque proseguite, senza tuttavia ottenere l'esito positivo auspicato. Frattanto il 15 settembre 2017 il procuratore generale ribadiva al Governo la necessità *“inderogabile”* di disporre delle risorse supplementari per l'ambito finanziario, da concretizzarsi con la nomina del procuratore pubblico straordinario oppure *“alternativamente”* la designazione di periti supplementari, in alternativa al conferimento da parte del Ministero pubblico di mandati peritali (cfr. missiva del 15 settembre 2017).

Va detto che nel corso degli anni, il Governo ha in più occasioni fatto proprie le richieste giunte dal Ministero pubblico a supporto dell'operato della Polizia cantonale, di dotare sia la Sezione reati economico-finanziari che il Gruppo di criminalità informatica di collaboratori supplementari, proprio per far fronte all'evoluzione della casistica afferente i fenomeni criminali legati ai reati economico-finanziari e informatici in costante e continuo aumento. Si rammenta difatti in questo contesto che la Polizia cantonale – che opera quale autorità del perseguimento penale – sottostà alla vigilanza e alle istruzioni del pubblico ministero (cfr. artt. 12 e 15 cpv. 1 e 2 del Codice di procedura penale, CPP). Nel 2014 e nel 2016 sono quindi stati assunti tre, rispettivamente ulteriori tre ispettori specialisti ausiliari, per un totale di sei nuovi collaboratori poi consolidati dal 1° gennaio 2018, attribuiti alla Polizia cantonale in supporto alle attività di ordine finanziario sotto la vigilanza del Ministero pubblico. Contestualmente a tale potenziamento con sei collaboratori, il 29 novembre 2017 il Consiglio di Stato, reputando che le sei unità non fossero sufficienti per far fronte all'incremento e la complessità dei procedimenti per reati di natura economico-finanziario, ha dato mandato al Dipartimento delle istituzioni di approfondire la situazione presso l'Equipe finanziaria del Ministero pubblico (EFIN) e presso la Sezione Reati economico-finanziari della Polizia cantonale (REF) allo scopo di individuare misure di riorganizzazione, la distribuzione delle responsabilità a più livelli e la revisione dei flussi atte a ottimizzare le risorse disponibili. Il Gruppo di lavoro *“Organizzazione REF-EFIN”* era composto da rappresentanti del Ministero pubblico e della Polizia cantonale ed era coordinato dal procuratore generale.

Il 6 dicembre 2017 si è tenuto un incontro con lo scrivente Consiglio e il procuratore generale. Con successiva lettera 18 dicembre 2017, quest'ultimo ha giustificato un'ulteriore richiesta di potenziamento provvisorio per un anno di cinque unità di periti per il settore finanziario, a fronte di un aumento sia delle entrate afferenti i reati finanziari che delle decisioni emanate, come pure delle importanti pendenze attestata e nondimeno, della complessità giuridica e della rilevanza economica degli incarti trattati con cospicui importi oggetto altresì di sequestri e possibili confische ivi derivanti. Tale richiesta andava contestualizzata nelle riflessioni del predetto Gruppo di lavoro *“Organizzazione REF-EFIN”* costituito a fine novembre 2017.

Il 4 giugno 2018 il citato Gruppo di lavoro ha consegnato il proprio rapporto. Dallo stesso – che ha valutato attentamente l'operato di EFIN e REF, ritenendo anche i dati statistici e gli aspetti organizzativi – sono dunque emerse esigenze di potenziamento del personale, la

conferma dell'adeguatezza dell'attuale assetto organizzativo e la proposta di intervento interno presso il Ministero pubblico e la Polizia cantonale, volto ad accrescere un coordinamento regolare delle attività oltre che alla designazione di "magistrati di riferimento" per specifiche materie, quali referenti per la formazione, l'aggiornamento e la preparazione di specifiche inchieste specialistiche. Infine, sono state indicate misure logistiche, informatiche e legislative, nell'ottica di ottimizzare l'attività svolta. Sempre il 4 giugno 2018, il procuratore generale uscente e il procuratore generale designato, in funzione dal 1° luglio successivo, sollecitavano in base alla situazione statistica del Ministero pubblico nel settore finanziario in particolare, la designazione di un procuratore pubblico straordinario per la durata di tre anni, *"incaricato di occuparsi dell'evasione di un pacchetto di incarti stabilito dal procuratore generale per consentire, entro un termine prefissato, l'evasione dei reati finanziari pendenti in ispecie datati e urgenti"*.

Come da prassi, il Governo ha interpellato il Consiglio della magistratura in merito alla richiesta del Ministero pubblico. Nel preavviso, pervenuto il 20 agosto 2018, viene accolto favorevolmente il potenziamento con un procuratore pubblico straordinario per tre anni, ribadendo la necessità di ossequiare le condizioni poste nel preavviso del 2017 e reputando la designazione, tramite modifica della LOG al vaglio del Parlamento, di una figura requirente straordinaria, segnatamente *"l'unica adeguata per evitare la sistematica violazione dei principi di celerità e obbligatorietà dell'azione penale"*.

Il 12 settembre 2018 il neo procuratore generale, frattanto entrato in funzione dal 1° luglio 2018, ha esposto al Governo le valutazioni alla base del postulato potenziamento temporaneo del Ministero pubblico con un procuratore pubblico straordinario e le modalità operative di quest'ultimo. Essenzialmente indicava che in base ai dati prodotti, era stato raggiunto il limite strutturale in ordine alla produttività della Sezione finanziaria del Ministero pubblico. Rilevava in aggiunta la tematica del turnover di procuratori in seno alla Sezione finanziaria occorso negli ultimi oltre 7 anni nella misura del 66% e le conseguenti ordinarie necessità di tempo per rendere operativo e indipendente un neo magistrato, soprattutto se non già attivo all'interno del Ministero pubblico, alla luce della gestione di incarti complessi per implicazioni finanziarie e per numero importante di parti, la cui trattazione si dipana sull'arco di anni con i conseguenti rischi di prescrizione dell'azione penale. Esponeva dunque alcuni dati comparativi con altri Cantoni, sottolineando il maggior carico di lavoro per procuratore pubblico presente in Ticino. Comunicava infine di aver disposto un trasferimento interno di un procuratore dal Settore di polizia al Settore finanziario, misura il cui effetto sarebbe stato da valutare dopo un certo tempo, visto il tipo di procedimenti.

Nel Rendiconto 2018 del Consiglio della magistratura pubblicato nel mese di aprile 2018 viene attestato l'importante carico di lavoro – seppur stabile – del Ministero pubblico, ribadendo l'attualità della richiesta di potenziamento con un procuratore pubblico. In questo stesso documento, figura altresì la relazione del Ministero pubblico (pag. 39 ss.) nella quale in particolare, viene evidenziata la situazione critica della Sezione finanziaria, riprendendo i contenuti dell'audizione in Governo del 12 settembre 2018.

1.3 Evoluzione dell'attività del Ministero pubblico

Il Ministero pubblico ha conosciuto negli anni un aumento e un consolidamento della mole di lavoro, aspetto evidenziato nell'ambito dei Rendiconti annuali del Consiglio della magistratura e delle autorità giudiziarie (di seguito: Rendiconti). Qui di seguito, in base ai dati dei Rendiconti e relativi allegati, viene presentata una tabella che riassume l'evoluzione del numero di procedimenti del Ministero pubblico per il periodo 2011-2018:

Evoluzione numero procedimenti	Media 2004-2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pendenti 1.1	***	4'290	4'321	5'047*	5'010	5'895	6'320	6'181	6'490
Incarti aperti nell'anno	11'209	10'887	12'238	11'977	11'992	10'758	11'124	11'780	11'739
Totali incarti da evadere	***	15'177	16'559	17'024	17'002	16'653	17'444	17'961	18'229
Incarti decisi nell'anno	10'214	10'691	11'102	10'906	11'107	10'333	11'263	11'417	11'302
Totale incarti pendenti al 31.12	4'991	4'321	5'002	5'010	5'895	6'320	6'181	6'490	6'927
Totale procedimenti non evasi al 31.12**	***	***	11'703	13'003	13'953	13'750	13'999	8'200	15'191

* Dato modificato in seguito ad assestamento fine/inizio periodo statistico

** Compresi gli incarti sospesi nell'anno e dei periodi precedenti

*** Dato non reperito

A livello quantitativo, negli ultimi anni il numero di incarti aperti presso il Ministero pubblico si è consolidato sui livelli riscontrati dopo il 2012, anno che, da questo punto di vista, costituisce un'eccezionalità nel periodo considerato, con delle entrate pari a 12'238 unità. Nel 2016 le entrate erano 11'124, mentre nel 2017 11'780 e nel 2018 11'739. Questo andamento ha portato a una crescita delle giacenze (+3'488 unità dal 2012 al 2018), ciò che ha di riflesso implicato un incremento annuale del totale degli incarti da evadere per l'Autorità giudiziaria in questione, passati dalle 15'177 unità del 2011 alle 18'229 unità del 2018 (+20%). In quest'ottica, il Ministero pubblico si è adattato a questa evoluzione, accrescendo la propria produttività anche grazie alle risorse consistenti ottenute e previste contestualmente all'entrata in vigore del diritto procedurale federale, con gli incarti decisi che, negli ultimi otto anni (2011-2018), hanno raggiunto una media pari a 11'015 (+801 unità rispetto alla media del periodo 2004-2009), a fronte di un aumento della complessità degli incarti, presente in una società in evoluzione come la nostra. A questo proposito, si rimarca come il Ministero pubblico, a inizio 2011, veniva da un anno cosiddetto di "grandi pulizie"; in pratica, si trattava della *"chiusura degli incarti che giacevano da anni effettuata a seguito dell'intervento che il Consiglio della magistratura ha fatto nell'ambito dell'esame effettuato per la valutazione richiesta dal Consiglio di Stato"* (cfr. Rendiconto del Consiglio di Stato 2010, Rapporto annuale del Consiglio della magistratura, pag. 275). Un'operazione intrapresa grazie a una mappatura preliminare di tutti gli incarti giacenti, al fine di abbattere le pendenze in vista dell'entrata in vigore del nuovo CPP.

La seguente tabella illustra l'esito dei procedimenti del Ministero pubblico, sempre nel periodo dal 2011 al 2018, attraverso i dati ripresi dai Rendiconti e relativi allegati:

Evoluzione esito procedimenti	Media 2004-2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Decreto d'accusa	4'675	5'648	6'232	5'589	6'408	5'950	6'527	6'911	6'844
Atti d'accusa	169	134	136	153	142	174	202	270	230
Abbandoni e non luogo a procedere	5'370	*	5'190	5'061	5'033	4'599	5'115	5'198	4'544
Rogatorie ricevute nell'anno	*	*	281	295	306	293	260	258	295

* Dato non reperito

Nell'ambito dei decreti d'accusa, questi ultimi seppur lievemente diminuiti rispetto all'anno precedente (6'844 nel 2018, 6'911 nel 2017), si sono attestati sui livelli riscontrati dopo il 2011, con un aumento nel 2018 di 894 unità rispetto al 2015. In questo senso, è importante rimarcare come la media per il periodo 2011-2018 sia pari a 6'263 unità (+1'588 unità rispetto alla media registrata per il periodo 2004-2009), a dimostrazione dell'accresciuto carico di lavoro e della conseguente maggior produttività, la quale si è poi riflessa in altre Autorità della cosiddetta "catena penale", in primo luogo presso il Tribunale penale cantonale, come si è detto in precedenza. Per quanto concerne gli altri esiti dei procedimenti, calano nel 2018 gli atti d'accusa che sono stati 230 rispetto ai 270 del 2017 e ai 202 del 2016, pur confermandosi la tendenza all'aumento, mentre gli abbandoni e non luogo a procedere e le rogatorie ricevute nel corso dell'anno, hanno invece conosciuto una sostanziale stabilità, anche per rispetto alla media riscontrata prima del 2011.

Nello specifico dell'evoluzione dell'attività del Ministero pubblico, i dati statistici evidenziano la sostanziale stabilità degli incarti aperti nel corso del 2018 rispetto a quanto avvenuto nel passato più recente. Nel periodo 2011-2018 si sono registrati, in media, 11'562 nuovi procedimenti penali all'anno a fronte degli 11'762 incarti aperti nel 2018. L'attività dei procuratori pubblici, dei segretari giudiziari e del personale amministrativo in quest'ultimo anno è senz'altro da definirsi significativa alla luce del fatto che sono stati emessi 6'844 decreti d'accusa (negli ultimi 8 anni la media è stata di 6'264), 230 atti d'accusa (negli ultimi 8 anni la media è stata di 180; anche da qui la nota conseguente difficoltà del Tribunale penale cantonale ad aggiornare tempestivamente, prima del potenziamento, alcuni dibattimenti per giudicare imputati a piede libero), 4'544 decreti d'abbandono e decreti di non luogo a procedere (negli ultimi 8 anni la media è stata di 5'013). Aggiungasi che nel 2018 il Ministero pubblico ha ricevuto 295 domande di assistenza giudiziaria internazionale (negli ultimi 8 anni la media è stata di 284); anche in questo particolare ambito d'attività si riscontra quindi stabilità in ordine alle entrate, che vengono compensate con una produzione annuale pressoché pari alle stesse (cfr. Rendiconto 2018, pag. 39). Viene quindi messo in evidenza che il 2018 è stato caratterizzato da un *"vertiginoso aumento dei cosiddetti procedimenti amministrativi"* che si sono attestati al numero di 6'260 a fronte di una media, negli ultimi 8 anni di 3'688. A mente del Ministero pubblico, il dato statistico preoccupa poiché la propria incapacità a evadere tempestivamente le domande, rallenta i procedimenti amministrativi pendenti presso gli uffici roganti. Al termine del 2018 sono infine risultati pendenti 6'927 incarti (sospesi ex art. 314 CPP compresi; i procedimenti pendenti attivi al 31 dicembre 2018 erano invece 3'749). Il numero di procedure inevase si è dunque nuovamente avverato in aumento di 437 unità. Un dato considerato dal Ministero pubblico *"allarmante e in costante crescita in assenza di potenziamenti di magistrati, di segretari giudiziari e/o di personale amministrativo dal 2011"*. A soffrire maggiormente del cronico aumento di lavoro è, come detto, la Sezione finanziaria, così come emerge dalla seguente evoluzione statistica dei procedimenti entrati nel periodo 2011/2017 rispettivamente dei procedimenti pendenti nel medesimo periodo (cfr. Rendiconto 2018, pag. 40).

Sezione finanziaria - procedimenti entrati 2011/17							
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1'205	1'062	1'175	1'213	1'176	1'171	1'784	*

Sezione finanziaria - procedimenti pendenti 2011/17							
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1'535	1'597	1'929	2'320	2'738	2'431	2'518	*

* Dato non pervenuto

Con l'entrata in funzione del nuovo procuratore generale al 1° luglio 2018, come già detto in precedenza, esso ha apportato alcuni cambiamenti interni all'Autorità giudiziaria, nominando due nuovi sostituti procuratori generali e, nell'ottica di ovviare parzialmente alla critica situazione in seno alla Sezione finanziaria, ha trasferito in questo settore un procuratore pubblico già attivo presso la Sezione di polizia. Provvedimento, questo, che – sempre secondo il Rapporto del Consiglio della magistratura – avrà ripercussioni nell'attività della Sezione di polizia, i cui magistrati devono giocoforza sostenere un aumento del carico di lavoro. Inoltre anche l'Equipe finanziaria (EFIN) è stata potenziata con un segretario giudiziario con formazione di economista, trasferito da un altro settore del Ministero pubblico. In seno alla Sezione finanziaria è stata dipoi prevista e implementata una sottosezione con responsabile un procuratore pubblico capo che, gravato in minor misura da nuove entrate rispetto ai colleghi, gestisce l'assistenza giudiziaria internazionale nonché le segnalazioni di potenziali casi di riciclaggio di denaro (art. 305^{bis} CP) provenienti dall'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS; cfr. Rendiconto della Magistratura 2018, pagg. 41-42). Dal Rendiconto del Consiglio della magistratura 2018 emerge quindi un nuovo dato interessante ai fini decisionali relativo all'aumento delle giacenze: nel 2018, dei 6'927 incarti riportati, 2'150 riguardano giacenze tra i due e i cinque anni e 502 oltre i cinque anni di anzianità, al netto dei sospesi. Nel 2017, dei 6'927 incarti riportati, 1'437 erano relativi a procedimenti datati tra i due e i cinque anni e 919 oltre i cinque anni di età, al netto degli incarti sospesi (cfr. Rendiconto, pag. 26). Non è dato sapere in questa sede, quanti incarti riguardino il Settore finanziario.

Infine, lo scrivente Consiglio ha preso atto dei dati comparativi presentati nel Rendiconto 2018 del Ministero pubblico, dai quali emerge che rispetto a 13 Cantoni svizzeri (Zurigo, Berna, Zugo, Vaud, Ginevra, Basilea-città, Basilea-campagna, Lucerna, San Gallo, Svitto, Vallese e Grigioni) il Ticino ha il numero più basso di procuratori pubblici, ma quello più elevato di carico di lavoro per singolo procuratore (media incarti a pp 2010/2016, cfr. Rendiconto 2018, tabella pag. 42). Sebbene tale paragone sembri denotare una situazione sfavorevole, si sottolinea come non tutti gli elementi di raffronto siano incontestabili, a cominciare dai magistrati e relativi collaboratori da computare a dipendenza delle differenze di organizzazione e di prassi nei diversi Cantoni.

1.4 La proposta e le misure accompagnatorie

a) La proposta di potenziamento

I dati indicati nel capitolo precedente mostrano una tendenza nell'ambito dei reati economico-finanziari – peraltro già evidenziata nell'ambito del Rapporto del 2009 del Consiglio della magistratura sul Ministero pubblico, che aveva postulato un potenziamento della Sezione reati economico-finanziari della Polizia cantonale frattanto avvenuta –, incarti che negli anni successivi hanno conosciuto un ulteriore aumento costante e rilevante, sia a livello di numeri che dal punto di vista della loro complessità per implicazioni finanziarie e per numero importante di parti, con conseguente dilatazione delle tempistiche decisionali e rischi concreti di prescrizione dell'azione penale. È ben vero che i dati puramente statistici non consentono sempre di illustrare e analizzare in modo completo l'attività di una determinata Autorità giudiziaria. Come sottolineava peraltro già il Consiglio della magistratura, *“quand'anche fossero precisi all'unità, ad essi non può essere dato valore assoluto nella misura in cui, per esempio, non danno, di per sé, indicazioni sul 'peso' di un incarto, sulle necessità istruttorie e sull'impegno reale che la sua gestione ed evasione ha richiesto ad un magistrato né, ancora, sull'effettivo impegno che il magistrato ha profuso nella sua gestione. Né questi dati riescono a fotografare in*

modo puntuale la qualità dell'attività, ritenuto come il dato numerico non riesca a rendere l'immagine del modo in cui i singoli casi sono stati affrontati e risolti" (cfr. Rapporto del Consiglio della magistratura sul Ministero pubblico 2009, pag. 2). Tenuto tuttavia conto degli interventi a supporto della Sezione finanziaria del Ministero pubblico messi in atto a corto termine dal procuratore generale, questo Consiglio prende atto del raggiunto limite strutturale in ordine alla produttività della Sezione finanziaria del Ministero pubblico, nonché delle conseguenze derivanti dal turnover dei magistrati penali attivi in ambito economico-finanziario.

Alla luce delle richieste di potenziamento pervenute negli ultimi anni dal Ministero pubblico, segnalate dal procuratore generale e confermate dal Consiglio della magistratura anche nell'ambito dei Rendiconti annuali con particolare riferimento al Settore economico-finanziario, tenendo conto altresì dell'esito favorevole della procedura di consultazione, lo scrivente Governo postula tramite il presente messaggio il potenziamento del Ministero pubblico con un procuratore ordinario che andrà a supportare l'attività della magistratura, nel contesto dei reati economico-finanziari. Atteso come nella pratica un procuratore pubblico è coadiuvato nelle inchieste da un segretario giudiziario e da un collaboratore dedito all'attività amministrativa (la cosiddetta "colonna"), si propone conseguentemente di accompagnare questo potenziamento con la richiesta di un funzionario con compiti amministrativi (funzione da definire), ritenuto come d'intesa con il Ministero pubblico, a seguito di un prossimo pensionamento previsto sarà possibile far capo a un'unità-PPA di segretario giudiziario interno all'Autorità, così da formare una nuova "colonna".

b) Le misure accompagnatorie

1. Di competenza del Governo

Lo scrivente Consiglio, facendo proprie le conclusioni afferenti al potenziamento del Ministero pubblico di cui al rapporto 4 giugno 2018 del Gruppo di lavoro che ha valutato l'operato di EFIN e REF (cfr. pto. 1.2 che precede), postulate altresì dal procuratore generale con missiva del 5 febbraio 2019, ha provveduto in data 10 luglio 2019, come da competenza propria, a dotare di 3.00 unità-PPA supplementari di segretario giudiziario in supporto alle attività puntuali stabilite dal procuratore generale stesso, in ambito economico-finanziario in particolare. Questa misura, di carattere urgente, è volta a far fronte agli arretrati e ai ritardi della magistratura penale qui documentati che riguardano in particolare la Sezione finanziaria, con un occhio di riguardo ai rischi di prescrizione e, nondimeno alla percezione di giustizia nonché alla credibilità del nostro sistema di perseguimento penale da parte della cittadinanza.

2. Di competenza del Ministero pubblico

Lo scrivente Consiglio si è posto il quesito a sapere se l'aumento del numero dei magistrati fosse la misura più opportuna e inevitabile e ha risposto affermativamente, conscio tuttavia che oggi come oggi occorre promuovere all'interno del Ministero pubblico una riflessione volta a migliorare l'efficacia del suo operato. Questo potenziamento deve quindi fungere da stimolo verso misure incisive di organizzazione interna, di gestione e di conduzione dell'Autorità giudiziaria, nell'ottica di una sua funzionalità spedita e regolare. A mente del Consiglio di Stato, il presente potenziamento deve quindi essere contraddistinto da un chiaro obiettivo dal profilo operativo del Ministero pubblico. In questo contesto, il potenziamento *tout court* dei magistrati rischierebbe di costituire una soluzione transitoria e non adeguatamente accompagnata *"dalla necessaria preoccupazione per il funzionamento interno di simili organismi"* (cfr. Messaggio n. 3583 del 14 marzo 1990). Una preoccupazione sempre attuale, ieri come oggi, che presuppone un'analisi accurata dell'attività e dei compiti del Ministero pubblico e dell'organizzazione tesa a farvi fronte, a

maggior ragione se si considera che dall'inizio del 2011 hanno lasciato il Ministero pubblico ben sette procuratori pubblici che hanno prestato servizio proprio nel perseguimento dei reati economico-finanziari. Di conseguenza in otto anni circa il 70% della Sezione finanziaria ha cambiato volto (cfr. Rendiconto 2018, pag. 41, tenendo conto della prossima partenza di un procuratore pubblico attivo in ambito finanziario da lungo tempo). Avvicendamenti che incidono in maniera importante sulla celerità di avanzamento soprattutto degli incarti complessi, con i noti rischi accresciuti di prescrizione. Con la presente proposta di potenziamento con una nuova "colonna" composta da un procuratore pubblico, un segretario giudiziario come detto ricavato internamente all'Autorità e un funzionario con compiti amministrativi, unita alla già concretizzata recente concessione di tre unità di segretario giudiziario gestite direttamente dal procuratore generale, il Consiglio di Stato vuole dunque rispondere ad un'esigenza segnalata dal Ministero pubblico, rafforzando l'operato di questa importante Autorità. Un potenziamento che, si ribadisce, deve inserirsi in un discorso più ampio che non può e non deve esaurirsi nei citati provvedimenti isolati e dettati da una situazione operativa difficile. A mente del Governo, come detto, il potenziamento del personale deve dunque fungere da stimolo a ulteriori sviluppi organizzativi in seno al Ministero pubblico, tenuto altresì conto del rinnovo delle cariche previsto per il 2020. Una riorganizzazione sulla quale uno specifico gruppo di lavoro nell'ambito del progetto "Giustizia 2018" aveva reso un proprio rapporto, il quale andrà ritenuto dalla nuova Direzione del Ministero pubblico nelle valutazioni, nell'ottica di accrescerne l'efficienza e l'efficacia dell'Autorità. Se si vuole raggiungere gli obiettivi prefissati nel progetto "Giustizia 2018", occorre difatti prima di tutto *"codificare un'organizzazione più strutturata"* (cfr. Rapporto del gruppo di lavoro "Ministero pubblico", pag. 4), tramite quindi un solido lavoro di analisi e valutazione interna dell'attività ivi svolta, su modello di quanto fatto con il Rapporto del Consiglio della magistratura del 30 giugno 2009 e tenendo debitamente conto di quanto sancito sempre dal Consiglio della magistratura in merito all'organizzazione del Ministero pubblico nella sentenza del 4 dicembre 2014 (inc. 49.2013.14) inerente l'operato dell'Autorità giudiziaria in un'importante e complessa inchiesta finanziaria, in particolare circa la necessità di istituzione di un sistema di controlling interno operativo, strutturato e costantemente applicato, verificato e migliorato, da parte dei responsabili del Ministero pubblico, in primis dal procuratore generale.

In considerazione pertanto della comprovata necessità di procedere a riorganizzare il Ministero pubblico, lo scrivente Consiglio, aveva proposto contestualmente al presente messaggio, in ossequio al principio della separazione dei poteri e dell'autonomia della Magistratura, di inserire uno specifico disposto nella parte II del Disegno di Legge sull'organizzazione giudiziaria, che desse una garanzia in tal senso. Questo il tenore previsto: *"Il Ministero pubblico indirizza al Consiglio di Stato entro un anno dall'approvazione del presente messaggio da parte del Gran Consiglio, un rapporto in merito alla riorganizzazione del Ministero pubblico, proponendo i necessari adeguamenti legislativi volti a incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'Autorità giudiziaria e dare riscontro alle criticità emerse"*. Contestualmente alla procedura di consultazione, il Ministero pubblico ha espresso la propria contrarietà a una simile norma inserita quale punto aggiuntivo al Disegno di Legge, reputata non conforme al principio della separazione dei poteri oltre che inadeguata alla costante e veloce evoluzione dei fenomeni criminali e delle continue modifiche legislative federali in particolare. La Procura ritiene difatti più dinamica ed efficace la possibilità di proposte spontanee da parte del Ministero pubblico al Governo. Precisa inoltre che con l'entrata in funzione della nuova Direzione del Ministero pubblico è stato introdotto un sistema di sorveglianza sul lavoro dei singoli procuratori pubblici tramite la modifica dei parametri statistici, i quali restituiscono una migliore indicazione circa la mole di lavoro svolta dai singoli magistrati e dell'efficacia e

dell'esito dell'operato. L'Ordine degli avvocati dal canto suo, rammentando l'esperienza nel contesto del progetto "Giustizia 2018", auspica la creazione di un gruppo di lavoro ad hoc su indicazione specifica del Parlamento al Governo: un gruppo di lavoro con il compito di allestire un rapporto sulle possibili proposte di riorganizzazione del Ministero pubblico, inclusi i necessari adeguamenti legislativi, stabilendo le risorse a disposizione e un termine per la conclusione dei lavori.

Il Consiglio di Stato prende atto delle indicazioni emerse dalla procedura di consultazione, reputando avantutto come il principio della separazione dei poteri non debba costituire un alibi, nei confronti della Magistratura medesima, per non riflettere sul proprio funzionamento e per non autoregolarsi. La Magistratura è sì indipendente, ma non dall'efficienza. Le indicazioni di cui alla sentenza del Consiglio della magistratura del 4 dicembre 2014 (inc. 49.2013.14) inerente l'operato del Ministero pubblico in un'importante, complessa e annosa inchiesta finanziaria, in particolare circa la necessità di istituzione di un sistema di controlling interno operativo sono sempre valide e attuali, così come talune conclusioni del Rapporto del Consiglio della magistratura del 30 giugno 2009 nonché quelle del Rapporto del gruppo di lavoro nel contesto di "Giustizia 2018". L'esigenza di riorganizzare nell'ottica di un apparato efficace ed efficiente deve essere una costante per un'organizzazione dalle importanti dimensioni come il Ministero pubblico. Riconoscendo dunque il rinnovato dialogo istaurato tra il Dipartimento delle istituzioni e la Magistratura negli ultimi anni, pur sempre nella fisiologica dialettica delle rispettive posizioni, il Consiglio di Stato rinuncia a inserire una specifica norma nel presente progetto di legge volta a spronare le auspiccate riflessioni organizzative ad ampio respiro in seno alla Procura pubblica. Ci si riserva tuttavia la facoltà di discuterne anche con il Consiglio della magistratura, autorità preposta all'esame del funzionamento della Giustizia, che dieci anni fa aveva verificato l'attività del Ministero pubblico nel suo insieme e cinque anni fa aveva evidenziato alcune disfunzioni contestualmente all'operato in un'importante inchiesta finanziaria.

2. Estensione delle competenze decisionali dei segretari giudiziari del Ministero pubblico

2.1 Ruolo e competenze attuali dei segretari giudiziari

I segretari giudiziari, oggi per la maggior parte giuristi di formazione e preferibilmente con brevetto d'avvocato, assistono i procuratori pubblici fornendo un importante sostegno al loro operato. I compiti assegnati loro sono i seguenti: coadiuvare il magistrato nelle inchieste, svolgere in modo autonomo gli atti istruttori su delega dei procuratori pubblici, allestire progetti di decisioni incidentali e di merito, preparare pareri giuridici per il magistrato e svolgere ricerche, collaborare in caso di necessità con il segretario nella tenuta informatica e cartacea degli incarti. Il loro grado di autonomia varia molto a seconda del magistrato di riferimento, tuttavia si osserva come spesso i segretari giudiziari de facto istruiscano diversi procedimenti, con allestimento del progetto decisionale poi sottoscritto dal magistrato.

2.2 Ragioni della modifica

Nell'ottica di rendere più efficiente e razionale l'operato del Ministero pubblico e della giustizia penale in generale, alla luce della relativa giurisprudenza, si propone di conferire a singoli segretari giudiziari competenze decisionali accresciute in ambito contravvenzionale, estendendo i loro predetti compiti attuali, su modello di quanto codificato da altri Cantoni. In effetti, negli ambiti contravvenzionali l'autorità penale si vede confrontata con un volume importante di procedimenti che presentano una certa

ripetitività. In questi casi, al fine di sgravare i magistrati dall'attività in ambito contravvenzionale che costituisce all'incirca il 10% delle entrate annuali del Ministero pubblico (1'200 procedimenti penali l'anno), è possibile ritenere la facoltà di delega di una parte dell'attività a dei collaboratori (cfr. Kuhn/Jeanneret [Editeurs], CPP Commentaire romand, ad art. 142 CPP n. 5). Come si vedrà in seguito, il CPP dispone la possibilità per i Cantoni di legiferare in materia. Su richiesta del procuratore generale e dando seguito alla specifica conclusione del Gruppo di lavoro "Organizzazione REF-EFIN", si propone quindi in questa sede di estendere le attuali competenze decisionali dei segretari giudiziari, di cui all'art. 69 cpv. 2 LOG nonché agli artt. 142, 179 e 311 CPP in particolare.

2.3 Legislazione attuale

La direzione del procedimento penale spetta al procuratore pubblico, magistrato eletto, che può tuttavia delegare, mantenendone la responsabilità, lo svolgimento di atti istruttori a suoi collaboratori (art. 16 CPP). L'art. 142 CPP, come pure di riflesso l'art. 179 CPP, consente al pubblico ministero la delega degli interrogatori, a condizione che la legislazione federale o cantonale ne precisi la portata. L'art. 311 cpv. 1 CPP, contestualmente allo svolgimento dell'istruzione, permette la delega da parte del pubblico ministero nella raccolta delle prove, sempre a condizione che la legislazione federale o cantonale ne determini la portata.

La LOG traspone il principio della delega nel diritto cantonale prevedendo, al suo art. 69, che il Ministero pubblico e le autorità giudiziarie possono, nell'ambito delle rispettive competenze e sotto la loro vigilanza, impartire istruzioni e conferire mandati alla polizia giudiziaria, conformemente alle norme della procedura penale (cpv. 1); in particolare, il Ministero pubblico può delegare ai propri funzionari o alla polizia l'interrogatorio degli imputati, delle persone informate sui fatti e dei testimoni e la raccolta di altri mezzi di prova (cpv. 2). La disposizione riserva poi le altre attività di perseguimento attribuite alla polizia dalla procedura penale (cpv. 3), e che, in caso d'urgenza, la polizia può procedere ad operazioni preliminari di polizia giudiziaria, quali l'arresto e il sequestro di documenti e oggetti, dandone immediato avviso al procuratore pubblico (cpv. 4).

Nel lasciare queste facoltà di delega a Confederazione e Cantoni, il Legislatore ha inteso tenere conto delle particolarità cantonali e delle prassi in essere, indicando come mediante un manifesto disciplinamento, la Confederazione e i Cantoni possono conferire la competenza di effettuare interrogatori anche ad ausiliari, ad esempio a cancellieri o segretari giudiziari (cfr. FF 2006 1091 ad art. 140 CPP Autorità penali competenti e per analogia, FF 2006 1115 ad art. 177 CPP Posizione giuridica) come pure, sempre nell'ottica di sgravare l'accusatore pubblico, di assegnare lo svolgimento di determinati atti istruttori a collaboratori del pubblico ministero, ossia a inquirenti, segretari, praticanti o altri funzionari del pubblico ministero (cfr. FF 2006 1168 ad art. 311 CPP Raccolta delle prove ed estensione dell'istruzione). In quest'ultimo caso, il messaggio del CPP indica che si tratta in genere di interrogatori semplici di partecipanti al procedimento, segnatamente in vista di un imminente decreto d'accusa. In quest'ottica, è indicato che gli atti istruttori essenziali, come ad esempio le istanze di carcerazione al giudice dei provvedimenti coercitivi o la promozione dell'accusa, restano prerogativa esclusiva del pubblico ministero stesso (cfr. FF 2006 1168-1169, ripreso da P. Bernasconi, M. Galliani, L. Marcellini, E. Meli, M. Mini e J. Nosedà in: CPP Commentario, Lugano 2010, ad art. 311 CPP, pag. 602). A livello dottrinale, va rimarcato come nel Commentario ticinese al CPP – pubblicato nel 2010 – venga ritenuto da parte dell'autore, J. Nosedà, che quest'obbligo vale pure per il rilascio di salvacondotti (art. 204), ricerche (art. 219), ordini di perquisizione e sequestro (artt. 241 segg.), riservate le norme sulle competenze della polizia, le misure

di sorveglianza segrete (artt. 269 segg.) nonché le decisioni di merito (promozione dell'accusa, decreto d'accusa, decreto di non luogo a procedere o d'abbandono), tutto ciò riservata la facoltà di collaborare alla stesura di testi da parte dei collaboratori con definitiva approvazione e sottoscrizione da parte del magistrato responsabile. Sempre J. Nosedà nel Commentario cita l'esempio del Canton Grigioni, dove i funzionari su incarico del procuratore pubblico possono convocare le persone interessate dalla procedura e procedere a interrogatori (art. 15 cpv. 1 LACPP-GR). Tuttavia, a tal riguardo va indicata la sentenza DTF 142 IV 70 del 1° febbraio 2016, tramite la quale il Tribunale federale si è espresso sul tema della delega al segretario giudiziario della competenza di emettere un decreto d'accusa. Si tratta di un caso concernente il Canton Basilea Campagna, dove, a seguito di un incidente della circolazione stradale, una persona era stata condannata al pagamento di una multa, inflittale tramite un decreto d'accusa. Tale atto era stato sottoscritto dall'equivalente basilese del nostro segretario giudiziario del procuratore pubblico. Il Tribunale federale ha accolto il ricorso affermando che in mancanza di una valida base legale nella legislazione cantonale, un collaboratore che non ricopre la carica di magistrato non può avvalersi della competenza di firmare, da solo, un decreto d'accusa. Nella discussione della fattispecie, l'Alta Corte ha constatato quanto segue: l'art. 17 cpv. 1 CPP e l'art. 311 cpv. 1 CPP si rivolgono al Legislatore cantonale; se un Cantone non si è avvalso della facoltà prevista dall'art. 17 cpv. 1 e dall'art. 311 cpv. 1 CPP, le disposizioni ordinarie del CPP si applicano al perseguimento e al giudizio delle contravvenzioni, vale a dire, spetta al procuratore pubblico adito del caso assumere le prove ed emanare il decreto d'accusa. In applicazione analogica dell'art. 17 cpv. 1 CPP, i Cantoni possono delegare l'emanazione dei decreti d'accusa in materia di contravvenzioni a degli incaricati d'inchiesta del pubblico ministero. In conclusione, non viola il diritto superiore una regolamentazione cantonale che assegna la competenza per emanare i decreti d'accusa in materia di contravvenzioni non ai procuratori, bensì ad altri collaboratori in seno al Ministero pubblico: è tuttavia necessaria una base legale formale a livello cantonale che lo preveda in modo esplicito (cfr. DTF 142 IV 70 consid. 4.3, ripresa da S. Grodecki, *L'ordonnance pénale dans la jurisprudence du Tribunal fédéral*, *forum poenale* 4/2016, pagg. 218-224).

2.4 Approfondimento intercantonale

Da un esame dell'organizzazione giudiziaria di altri Cantoni per i quali è stato possibile reperire i disposti di legge, emerge quanto segue.

Nel **Canton Berna**, i segretari giudiziari giuristi godono di ampie competenze decisionali (cfr. art. 13 Organisationsreglement der Staatsanwaltschaft, su rimando dell'art. 33 Gesetz über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft). Essi supportano il procuratore generale, unitamente ai procuratori pubblici, nella rappresentanza dell'accusa davanti al Tribunale superiore e al Tribunale federale, come pure in altri settori che sono attribuiti loro: «¹Die Generalstaatsanwältin oder der Generalstaatsanwalt ernennt nach Bedarf der Generalstaatsanwaltschaft zugeordnete Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, juristische Sekretärinnen und Sekretäre. ²Diese unterstützen die Generalstaatsanwaltschaft in der Vertretung der Anklage vor Ober- und Bundesgericht und in ihnen besonders zugeordneten Fachbereichen». Nel **Canton Glarona**, l'accusa e il giudizio delle contravvenzioni possono essere completamente delegati ad altri funzionari del Ministero pubblico e della Magistratura dei minorenni. Nell'ambito di crimini e delitti, la delega è ammessa solo per gli atti istruttori, ma non per l'apertura e la chiusura della stessa (cfr. art. 13 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung, dal titolo "Delegation von Untersuchungsbefugnissen", che riprende l'art. 311 cpv. 1 CPP: «¹Die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen kann vollständig an weitere

Mitarbeitende der Staats- und Jugendanwaltschaft übertragen werden.²Bei Vergehen und Verbrechen kann die Durchführung der Untersuchung, nicht aber deren Eröffnung und Abschluss übertragen werden»). Tale principio è ripreso in ambito di Magistratura dei minorenni (cfr. art. 5 Verordnung über die Geschäftsführung und Organisation der Staats- und Jugendanwaltschaft). Nel **Canton Friburgo**, il Règlement du Ministère public relatif à son organisation et à son fonctionnement regola nel dettaglio le competenze decisionali dei segretari giudiziari (cfr. art. 17): «¹Les greffiers et greffières accomplissent notamment les tâches suivantes, sous la direction d'un ou d'une procureur-e: a) la rédaction en particulier des ordonnances rendues par les procureur-e-s; b) les recherches juridiques; c) la tenue des procès-verbaux des opérations d'instruction; d) la conduite des audiences, dans les limites des articles 142 CPP, 145 LJ et 17 al. 2 du présent règlement; e) les conciliations, sur délégation des procureur-e-s; f) le concours apporté aux procureur-e-s durant les permanences.²La délégation des auditions aux greffiers et greffières n'est pas possible pour les infractions entraînant une peine minimale de deux ans de privation de liberté et pour celles qui impliquent la mort d'une personne». Scorrendo il messaggio relativo alla legge friburghese sulla giustizia (Message n. 175 accompagnant le projet de loi sur la justice, LJ), e più particolarmente le considerazioni legate all'art. 23 LJ, emerge comunque la volontà di non lasciare che i segretari giudiziari partecipino ai decreti d'istruzione (ordonnances d'instruction – misure d'istruzione, comparizioni, proroga dei termini, etc.) che sono urgenti o per i quali la loro partecipazione non risulterebbe di fatto appropriata. Al contrario, ogni qualvolta le decisioni potrebbero essere motivate per iscritto (dunque, segnatamente nel caso di decisioni incidentali), occorre (“il faut”) ricorrere all'ausilio dei segretari giudiziari (cfr. pag. 7 del predetto Message n. 175). Nel **Canton San Gallo** i segretari giudiziari del Ministero pubblico e della Magistratura dei minorenni hanno ampie competenze decisionali, tra le quali figura espressamente quella di emettere un decreto d'accusa (cfr. art. 67 Gerichtsgesetz che rinvia all'art. 136 Einführungsgesetz zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung: «¹Die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter mit staatsanwaltlichen Befugnissen führt Untersuchungen, verfügt die Nichtanhandnahme, sistiert das Verfahren oder stellt es ein, erlässt einen Strafbefehl oder erhebt Anklage, wenn als Sanktion voraussichtlich eine Busse, eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten in Betracht kommt.²Die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter mit jugendanwaltlichen Befugnissen führt Untersuchungen und erlässt Verfügungen bei strafbaren Handlungen von Jugendlichen, wenn die Beurteilung der Straftat voraussichtlich nicht in die Zuständigkeit des Jugendgerichtes fällt.³Die Leitende Staatsanwältin oder der Leitende Staatsanwalt bzw. die Leitende Jugendanwältin oder der Leitende Jugendanwalt kann die Befugnisse beschränken oder im Einzelfall erweitern». Infine, nel **Canton Neuchâtel** i segretari giudiziari dispongono di competenze decisionali piuttosto ampie, che si estendono all'istruzione e al giudizio degli affari penali: «¹Les greffières et les greffiers rédacteurs ainsi que les procureurs et les procureurs assistants participent à l'instruction et au jugement des affaires.²Ils élaborent des rapports sous la responsabilité et la direction d'un membre de la magistrature de l'ordre judiciaire et rédigent les jugements et décisions dans les dossiers qui leur sont confiés.³Ils sont entendus avec voix consultative lorsque leur projet donne lieu à discussion.⁴Ils remplissent les autres tâches qui leur sont attribuées par la loi et le règlement» (cfr. art. 61 Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise).

2.5 *La proposta*

Su richiesta del Ministero pubblico, tenendo conto di quanto già disposto all'art. 69 cpv. 2 LOG in ambito di delega di competenze ai segretari giudiziari, si propone di inserire nella LOG una nuova lettera all'art. 68 che esplicita le competenze del procuratore generale, regolante le competenze decisionali dei segretari giudiziari e che mira a sgravare i

procuratori pubblici da dossier di natura bagatellare. Il modello ripreso è quello vigente nel Canton San Gallo (cfr. pto. 2.4 che precede), adeguato alle esigenze del Ministero pubblico ticinese, precisate in sede di consultazione:

Art. 68 Il procuratore generale ha le seguenti attribuzioni:

(...)

h) autorizza nei casi esclusivamente contravvenzionali singoli segretari giudiziari a dirigere il procedimento penale, emanare i decreti di non luogo a procedere, sospendere o abbandonare il procedimento penale, emanare i decreti d'accusa, promuovere l'accusa e rappresentare il Ministero pubblico nelle sedi giudiziarie competenti.

Questa nuova norma segue nella sistematica l'art. 68 LOG che regola, come detto, le competenze del procuratore generale. L'art. 68 lett. g) LOG recita che è lo stesso procuratore generale – che vigila sull'attività dei procuratori generali sostituti, dei procuratori pubblici capo e dei procuratori pubblici ex lett. a) del medesimo articolo nonché dispone di competenze organizzative ex art. 67 cpv. 4 LOG in particolare – a decidere l'attribuzione e le competenze del personale e l'uso delle risorse. Da qui la coerenza con la presente proposta, che da facoltà al procuratore generale stesso di autorizzare singoli segretari giudiziari – solo quindi quelli che saranno ritenuti idonei – ad assumersi la responsabilità dei procedimenti esclusivamente contravvenzionali, in luogo dei rispettivi procuratori pubblici. Non tutti i segretari giudiziari, per assenza di specifica formazione (accademica), potranno difatti essere autorizzati dal procuratore generale ad agire autonomamente. Non lo saranno, ad esempio, i membri dell'Equipe finanziaria del Ministero pubblico (EFIN), che sono economisti e/o contabili sprovvisti di sufficienti nozioni di diritto sostanziale e procedurale e i segretari giudiziari che non sono giuristi e che hanno mansioni particolari (tassazione note d'onorario, ecc.). La nuova lettera h), che ossequia quanto disposto dal Tribunale federale nella predetta sentenza DTF 142 IV 70, contribuisce pertanto a sgravare i procuratori pubblici dalla responsabilità dei procedimenti contravvenzionali di natura bagatellare per i quali la pena comminata è esclusivamente la multa. Questo tipo di procedimenti costituiscono circa il 10% dell'entrate annuali del Ministero pubblico (pari a circa 1'200 incarti), casistica di competenza in particolare della Sezione di Polizia derivante da contravvenzioni di cui al Codice penale, alla Legge federale sulle ferrovie, alla Legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo, alla Legge federale sul trasporto di viaggiatori, alla Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, alla Legge federale sugli stupefacenti, alla Legge cantonale sull'ordine pubblico, alla Legge sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli speciali, nonché ad altre leggi speciali. La norma permetterà quindi a singoli segretari giudiziari di dirigere il procedimento penale nei casi contravvenzionali e meglio: condurre le indagini, trasmettere le citazioni, emanare i decreti di non luogo a procedere, sospendere o abbandonare il procedimento penale, emanare i decreti d'accusa, promuovere l'accusa, rappresentare il Ministero pubblico nelle sedi giudiziarie competenti, redarre atti ricorsuali, risposte, osservazioni a reclami, ecc. L'estensione della delega alla rappresentanza del Ministero pubblico nelle sedi giudiziarie competenti a giudicare l'eventuale impugnativa derivante da una decisione di archiviazione del procedimento contravvenzionale (tramite il decreto di non luogo a procedere, decreto d'abbandono o di sospensione) o di opposizione a un decreto d'accusa, discende dall'evidente opportunità di continuità nella gestione delle procedure delegate, nell'ottica di una gestione efficiente ed efficace del procedimento. Appare difatti evidente la necessità che a seguire l'incarto sia la persona che lo ha istruito sin dal principio, piuttosto che indurre un procuratore pubblico a riprenderlo, con un dispendio di tempo e risorse non trascurabile.

III. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

La presente revisione legislativa è stata oggetto di consultazione da parte dei seguenti attori (ordine alfabetico): Consiglio della magistratura, Ministero pubblico, Ordine degli avvocati, Pretura penale, Polizia cantonale, Tribunale di appello (Tribunale penale cantonale, Corte dei reclami penali e Corte di appello e di revisione penale), Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi. Essa è stata altresì trasmessa alla Magistratura dei minorenni quale spunto di riflessione.

L'aumento del numero dei procuratori pubblici è accolto in generale favorevolmente dai consultati. Per l'Ordine degli avvocati, occorrerebbe in base a un sommario raffronto con alcuni Cantoni non tuttavia circostanziato a livello di operatività e organizzazione, procedere all'aumento da 3 a 5 procuratori pubblici, potenziamento da coordinare con gli eventuali correttivi da apportare all'organizzazione interna ed eventualmente al sistema di nomina, carriera e riconferma dei procuratori pubblici. Anche il Ministero pubblico rimanda a una comparazione sommaria con altri Cantoni. Il Tribunale penale cantonale, a nome pure della Corte di appello e di revisione penale, l'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi nonché la Polizia cantonale hanno fatto notare come il potenziamento dell'autorità inquirente/requirente comporti giocoforza delle conseguenze preoccupanti sul carico di lavoro sia delle autorità giudiziarie poi chiamate a giudicare i casi che vengono loro sottoposti dal Ministero pubblico, sia della Sezione Reati economico-finanziari della Polizia cantonale (REF). Quanto all'art. 68 lett. h LOG che regola l'estensione delle competenze dei segretari giudiziari, il Ministero pubblico ha apportato alcuni correttivi della norma elaborata congiuntamente proposta nella bozza di messaggio in consultazione, qui ripresi unitamente alle osservazioni pervenute dal Tribunale penale cantonale e dall'Ordine degli avvocati. Viene così inclusa nella norma la facoltà di rappresentanza del Ministero pubblico dinnanzi alle sedi giudiziarie competenti a statuire nel merito di eventuali rimedi giuridici. In merito alla norma transitoria, il Ministero pubblico reputa che la stessa non debba trovare spazio in un testo di legge in applicazione del principio della separazione dei poteri. Inoltre, ritiene inadeguata la stessa *“poiché imporrebbe un unico rapporto entro un anno dall'approvazione del messaggio governativo dal Gran Consiglio, senza tuttavia tenere conto della costante e veloce evoluzione dei fenomeni criminali, da un lato, e delle continue modifiche legislative (soprattutto a livello federale)”*. Considera quindi più dinamica ed efficace la possibilità di proposte spontanee da parte del Ministero pubblico al Governo. Fa notare quindi che *“dal 1° luglio 2018, in seno al Ministero pubblico, nel solco di quanto evidenziato nella decisione del Consiglio della Magistratura del 4 dicembre 2014 (inc. 49.2013.14) e senza necessità di modificare la LOG, rispettivamente compatibilmente con le risorse umane e informatiche a disposizione nonché tenuto conto dei limiti imposti dall'art. 67 cpv. 6 LOG, si è instaurato un sistema di sorveglianza del lavoro dei singoli Procuratori pubblici tramite modifica dei parametri statistici, i quali da qualche mese restituiscono una migliore indicazione circa la mole di lavoro svolta dai singoli Magistrati e dell'efficacia e dell'esito dell'operato. Dati che, a richiesta, saranno a disposizione del Consiglio della Magistratura, quando nel 2020 dovrà valutare l'operato dei Procuratori postulanti la rielezione. Nuova monitoraggio che pure abbraccia il controllo dei carichi di lavoro e che ha permesso e permetterà di sgravare in alcuni casi, dove possibile e sensato, il singolo Magistrato confrontato con un numero eccessivo di imputati in regime di carcerazione preventiva”*. Rileva infine che *“per eseguire un'approfondita sorveglianza, occorre tempo. Tempo che attualmente il Procuratore generale e i suoi due Sostituti spesso faticano a trovare poiché prevalentemente occupati per forza di cose nella pura attività inquirente”* (cfr. osservazioni 16 agosto 2019 del Ministero pubblico). L'Ordine degli avvocati prende atto della misura, auspicando l'attribuzione del compito ad un gruppo di lavoro ad hoc coadiuvato da un collaboratore dedicato. Propone pertanto la riformulazione della misura nel senso che *“il Gran Consiglio*

proceda ad incaricare il Governo di costituire un gruppo di lavoro con compito di allestire un rapporto sulle possibili proposte di riorganizzazione del Ministero pubblico, inclusi i necessari adeguamenti legislativi, stabilendo le risorse a disposizione e un termine per la conclusione dei lavori". Su questo punto, né il Consiglio della magistratura, né gli altri consultati si sono espressi.

IV. ATTI PARLAMENTARI

La mozione 7 maggio 2018 presentata dal deputato Ivo Durisch e confirmatari dal titolo *"Potenziamento la Magistratura per lottare attivamente contro i reati finanziari e l'illegalità nel mondo del lavoro"* è da ritenersi evasa contestualmente al presente messaggio.

V. IMPATTO A LIVELLO FINANZIARIO E SULLE RISORSE UMANE

L'attribuzione al Ministero pubblico di un procuratore pubblico supplementare comporta un onere finanziario pari a fr. 268'045.--, oneri sociali e altri oneri compresi. In quest'ottica, la presenza di un procuratore pubblico supplementare implica la contestuale assegnazione a supporto del medesimo di un segretario giudiziario e di un collaboratore con compiti amministrativi (funzione da definire) aggiuntivi, che andranno a comporre la nuova "colonna" presso il Ministero pubblico. Per queste ulteriori risorse, l'unità di segretario giudiziario, come detto, verrà ricavata internamente al Ministero pubblico considerata l'evoluzione interna dal punto di vista del personale con una prossima partenza per pensionamento, mentre per quanto attiene al collaboratore con compiti amministrativi, l'onere finanziario è stimato in fr. 94'162.--, oneri sociali e altri oneri compresi. Globalmente, dunque, l'onere finanziario derivante dall'attribuzione al Ministero pubblico di un procuratore pubblico supplementare – con l'istituzione di una nuova "colonna" interna, con la richiesta di un funzionario con compiti amministrativi aggiuntivo – è pari a fr. 362'207.--. A livello di pianificazione finanziaria, nel Preventivo 2019 l'onere aggiuntivo derivante da tale potenziamento risultava ancora da quantificare, mentre per il Preventivo 2020 lo stesso sarà da adeguare al presente messaggio che, oltre al procuratore pubblico supplementare, prevede altresì un collaboratore aggiuntivo con compiti amministrativi.

Quanto alla proposta di attribuire maggiori competenze decisionali in ambito contravvenzionale ai segretari giudiziari, essa non si riflette in maggiori oneri finanziari e sulle risorse umane, rientrando le medesime negli ambiti di competenza assegnati a questa funzione del Ministero pubblico.

VI. LOGISTICA E STIMA DEI COSTI

In relazione al potenziamento del Ministero pubblico non sono previsti particolari oneri dal profilo logistico, tenuto conto che verranno introdotti degli accorgimenti logistici interni al fine di assicurare la funzionalità delle nuove risorse.

VII. RELAZIONE CON LE LINEE GUIDA E IL PIANO FINANZIARIO 2015-2019

Il potenziamento del Ministero pubblico di cui al presente messaggio governativo s'inserisce coerentemente con le Linee Direttive 2015-2019 del Consiglio di Stato, in particolare con il Capitolo 2.3 "Popolazione e flussi migratori", Scheda n. 24 "Riforma del Potere giudiziario", essendo lo stesso volto infine a garantire e rafforzare l'organizzazione e l'operatività della Magistratura, a beneficio del buon funzionamento della giustizia e, quindi, in ultima analisi, anche della competitività del Cantone. Dal profilo finanziario, il potenziamento del Ministero pubblico derivante dalla presenza di un procuratore pubblico supplementare è stato segnalato nel Preventivo 2019 dello Stato, all'interno dei "Nuovi oneri esclusi dalla tendenza PF2020-2022". Esso risultava da quantificare complessivamente a livello finanziario, in base alle misure oggetto del presente messaggio governativo.

VIII. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato ribadisce che la funzionalità della Magistratura è un valore importante. La Giustizia è un fattore di competitività, tra gli altri, di uno Stato di diritto. Ottenere risposte alla domanda di Giustizia costituisce per la cittadinanza e per l'economia un fattore di fiducia e credibilità dell'ordinamento giudiziario. Le proposte di cui al presente messaggio contribuiscono da un lato alla stabilità sociale e alla tutela della cittadinanza, assicurando l'esercizio dell'azione pubblica allo Stato che ne ha il monopolio, nell'ottica di ridurre al minimo i rischi di prescrizione, dall'altro all'efficienza e all'efficacia dell'operato dell'autorità del perseguimento penale.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006; modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 11 settembre 2019 n. 7714 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 è così modificata:

Art. 65 cpv. 1

¹Il Ministero pubblico ha sede a Lugano ed è composto di un procuratore generale e di ventuno procuratori pubblici, con giurisdizione sull'intero territorio del Cantone.

Art. 68 lett. h (nuova)

h) autorizza nei casi esclusivamente contravvenzionali singoli segretari giudiziari a dirigere il procedimento penale, emanare i decreti di non luogo a procedere, sospendere o abbandonare il procedimento penale, emanare i decreti d'accusa, promuovere l'accusa e rappresentare il Ministero pubblico nelle sedi giudiziarie competenti.

II

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.