

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4764 R	22 settembre 1998	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione per l'organizzazione del Ministero pubblico sul messaggio 10 giugno 1998 concernente la modifica di alcune disposizioni relative all'attività e all'organizzazione del Ministero pubblico

CONDIZIONI GENERALI

Le disposizioni legislative previste nel messaggio fanno parte, con alcune modifiche che esamineremo in seguito, di un "pacchetto di misure" elaborato dal Gruppo di lavoro che era stato incaricato dal Consiglio di Stato, il 23.10.1996, di "presentare proposte di carattere organizzativo e procedurale atte a migliorare e razionalizzare l'attività del Ministero Pubblico". Prima di valutarne la necessità e i contenuti è quindi necessario partire dall'analisi della situazione del Ministero Pubblico contenuta nel rapporto del Gruppo di lavoro, verificandone attentamente le cause e i possibili correttivi.

1. I dati contenuti nel rapporto del Gruppo di lavoro e ripresi nel messaggio fotografano la situazione esistente alla fine del 1996 e dimostrano l'entità degli incarti arretrati o inevasi presso il Ministero Pubblico. Particolarmente preoccupante è il numero di quelli gestiti direttamente dai magistrati (nell'ambito dei quali l'intera inchiesta è svolta in prima persona dal PP, che compie tutti gli atti di inchiesta, specialmente gli interrogatori) che ammonta a 2'600, pari a oltre 200 incarti di media a testa. In effetti, essi hanno per oggetto i procedimenti più complessi e si riferiscono in gran parte a reati finanziari che hanno importanti risvolti nell'attività economica. Il dato relativo agli arretrati è oltremodo significativo se raffrontato a quello dell'attività a suo tempo svolta dai giudici istruttori (di media 30-40 istruttorie all'anno a testa). Esso conferma infatti la valutazione effettuata dal Gruppo di lavoro che stima il ritardo complessivo in almeno cinque anni di lavoro.

La stima degli arretrati è suffragata dall'analisi delle statistiche relative agli anni precedenti il 1996. Occorre premettere che i casi direttamente assunti dai magistrati è dell'ordine di circa 800 incarti all'anno (ovvero settanta di media a testa), dei quali circa il 10% viene evaso entro l'anno stesso e il 50% entro quello successivo. Sono questi i tempi normali per la completazione di una procedura, per quanto complessa. A partire dal terzo anno, il ritardo può giustificarsi solo in casi eccezionali. È invece significativo che sia rimasto inevaso il 35% degli incarti del 1994 e del 1993, il 25% di quelli del 1992, il 20% del 1991 e del 1990, il 10-15% del 1989 e 1988 e che il 10% del totale abbia più di 10 anni di ritardo. Ne consegue che il numero di incarti attribuiti ad ogni singolo magistrato supera le sue possibilità di smaltimento, il che appare evidente, se si considera che una media di 70 inchieste annue è più del doppio di quelle che venivano evase negli anni '80 dai GI, senza contare ovviamente la redazione degli atti di accusa e la partecipazione ai processi (di media una ventina all'anno a testa), la redazione dei decreti di accusa (di media 250 a testa) e dei

decreti di abbandono (di media 350 a testa) nonché la sovrintendenza in genere dei procedimenti delegati alla polizia o ai segretari (complessivamente circa 750 a testa). Ne consegue che il problema degli arretrati ha carattere strutturale, ossia intrinseco alla potenzialità attuale del Ministero Pubblico, secondo le modalità di lavoro, di procedura e di organizzazione attualmente vigenti.

Di fronte a questa situazione, non ci si può limitare a stigmatizzarne i pur gravi risvolti quantitativi e qualitativi (prescrizione di reati, violazione dei diritti delle vittime, impunità di colpevoli, disparità di trattamento, violazione delle garanzie procedurali, ecc.), ma occorre piuttosto ricercarne seriamente le cause.

2. Il Ministero Pubblico era stato invece in grado, fino al 1989, di far fronte al proprio carico di lavoro entro termini ragionevoli. Questa constatazione (suffragata dalle statistiche che evidenziano fino a quell'anno una sostanziale stabilità di entrate e uscite) richiede tuttavia una precisazione. In effetti (come sottolineato dal PG Marcellini in occasione della sua audizione di fronte alla Commissione) "le due Procure riuscivano a fronteggiare le entrate, anche perché all'epoca vi era l'istruzione giudiziaria, che costituiva un'importante valvola di sfogo". Difatti, fino alla fine degli anni '80, il problema del ritardo della giustizia penale si concentrava essenzialmente presso l'istruzione giudiziaria, che aveva una capacità di smaltimento di circa 200 inchieste all'anno, cioè nettamente inferiore ai procedimenti formalizzati. Difatti, uno degli argomenti che contribuirono a giustificare l'abolizione dell'Istruzione giudiziaria, fu la speranza di assorbire il suo preoccupante carico di arretrati, abolendo il "doppione" che essa rappresentava rispetto al Ministero Pubblico e integrando tutti i magistrati in unico ufficio inquirente o requirente.
3. La riforma, è importante sottolinearlo, ebbe sicuramente un effetto molto positivo in termini di garanzie per le parti, di controllo dell'attività istruttoria e di celerità nelle procedure di arresto e di reclamo. L'ufficio del GIAR funziona in modo rapido ed efficiente e le inchieste sono ora affidate, dall'inizio alla fine, ad un solo magistrato responsabile, con conseguente importante razionalizzazione dell'attività istruttoria. Tuttavia, pur essendo necessaria, essa non fu sufficiente a recuperare gli arretrati per tre diverse ragioni concomitanti.
 - a) In primo luogo, già prima della riforma, ossia dall'inizio degli anni '90, il Ministero Pubblico aveva iniziato a registrare un aumento degli arretrati e, in diversi casi, un ritardo nell'evasione degli incarti e questo indipendentemente dai ritardi dell'istruzione giudiziaria. Le cause furono verosimilmente due: una congiunturale, legata agli avvicendamenti avvenuti all'interno dell'ufficio non accompagnati da un aumento del numero dei magistrati (stabile, a quel momento, da oltre dieci anni) e specialmente una strutturale, legata alla maggiore complessità dei reati (criminalità organizzata, riciclaggio, nuovi delitti economici).
 - b) In secondo luogo, l'integrazione dell'organico dell'istruzione giudiziaria non permise di compensare l'onere di arretrati parallelamente ereditati. Intanto, perché se prima i magistrati che svolgevano atti istruttori erano 13, dopo la riforma divennero 12 (di cui alcuni, negli scorsi anni, furono assenti per malattia). Inoltre, perché non tutti i magistrati inquirenti riuscirono ad inserirsi in modo ottimale nella nuova attività. Infine, perché sotto il profilo organizzativo il

Ministero Pubblico fu unificato solo sulla carta e rimase logisticamente diviso tra Lugano e Bellinzona, senza beneficiare di economie di scala e, anzi, incontrando problemi di coordinamento e di ripartizione degli oneri, la cui importanza è testimoniata eloquentemente dal ripetuto cambiamento di criteri nell'assegnazione dei procedimenti.

- c) In terzo luogo, la riforma del CPP comportò un notevole aumento delle formalità rese necessarie dall'introduzione di nuove e più ampie garanzie a favore delle parti. Vi fu, in altri termini, un ampliamento del servizio assicurato al pubblico che determinò un aumento degli oneri e dei tempi necessari all'esecuzione dei procedimenti.

Riassumendo, i ritardi accumulati dal Ministero Pubblico sono il risultato di diverse concause:

- l'aumento complessivo del numero e della qualità dei procedimenti penali complessi e onerosi;
- l'aumento delle formalità e delle garanzie procedurali richieste in ogni singolo procedimento;
- la mancata unificazione logistica del Ministero Pubblico;
- le difficoltà di integrazione e riorganizzazione dei magistrati e del personale nella nuova struttura unificata;
- la riduzione di un magistrato nell'organico accompagnata da assenze prolungate per malattia.

4. Il Gruppo di lavoro, partendo da queste premesse, confermate dai dati raccolti, da un'analisi completa delle giacenze (condotta dai giudici Chiesa e Luvini presso tutti i singoli PP) e dalla verifica sistematica di tutta l'attività organizzativa, è quindi giunto alla conclusione, che la Commissione condivide, secondo la quale non è possibile procedere alla riorganizzazione attraverso un provvedimento unico e risolutore, ma adottando contemporaneamente tutta una serie di correttivi diversi, in grado di affrontare tutte le concause dei ritardi, a livello procedurale, logistico e organizzativo, senza procedere ad un potenziamento del numero dei magistrati, ma utilizzando i margini di risparmio e di razionalizzazione resi disponibili dagli interventi proposti per potenziare l'effettivo e migliorare la formazione del personale del Ministero Pubblico.

Oggetto di questo messaggio è unicamente una parte delle proposte che comprende l'insieme delle modifiche della procedura e della Legge organica, mentre le misure logistiche verranno presentate separatamente e quelle organizzative restano di competenza del Consiglio di Stato.

Tuttavia, come abbiamo già sottolineato, il pacchetto di proposte ha un significato compiuto solo nel suo insieme. La Commissione ha quindi ritenuto indispensabile esprimere le proprie considerazioni sull'intero pacchetto, formulando un invito formale all'indirizzo del Consiglio di Stato in merito alle proposte che non sono state comprese nel messaggio. In data 22.9.1998, una delegazione del Consiglio di Stato ha incontrato la Commissione ed ha fornito le assicurazioni che seguono in merito agli aspetti logistici e amministrativi.

5. Per quanto concerne l'unificazione logistica, la Commissione ha preso atto che sono in corso trattative per l'acquisto di uno stabile vicino al Palazzo di Giustizia, che comporterebbe la sistemazione definitiva del Ministero Pubblico all'interno del Palazzo di Giustizia, a stretto contatto con la Pubblica sicurezza. L'importanza e l'urgenza di una soluzione del genere meritano di essere ribadite. Infatti, l'unificazione logistica:
- a) è imposta dal testo della riforma che ha dato vita al Ministero Pubblico e deve pertanto essere attuata concretamente per rispettare anche nella sostanza la volontà legislativa;
 - b) comporterebbe un sicuro e nettissimo miglioramento nella gestione del personale, evitando continui spostamenti di personale, trasferte, telefonate, spese postali, centralizzando la cancelleria e facilitando i rapporti con il pubblico;
 - c) migliorerebbe la sicurezza e renderebbe più celeri e immediati i rapporti con la polizia giudiziaria, che verrebbe a trovarsi a stretto contatto con il Ministero Pubblico.
6. Per quanto concerne la riorganizzazione del personale, nel messaggio si sosteneva che "il momento particolarmente difficile che il Cantone sta vivendo dal punto di vista finanziario" impedisce di introdurre "se non gradualmente" il Cancelliere, l'équipe finanziaria e i segretari supplementari. Nell'incontro del 22.9.1998, il Consiglio di Stato ha comunicato alla Commissione di aver riesaminato la questione, assicurando un potenziamento immediato di 1,5 unità e riconoscendo l'importanza di procedere anche all'aumento di altre 4 unità, a dipendenza dei risparmi conseguibili attraverso una riduzione delle spese peritali.
- La maggioranza della Commissione ritiene infondate le preoccupazioni espresse nel messaggio e invita il Consiglio di Stato a procedere a breve termine al potenziamento del personale, per le ragioni che seguono.
- a) Le risorse disponibili che verrebbero conseguite attraverso le modifiche procedurali e l'unificazione logistica sarebbero insufficienti, da sole, a colmare i ritardi. È importante ricordare che questi risparmi si manifesteranno in buona parte a livello di spese amministrative e di personale esecutivo (che verrebbe sgravato dalle mansioni attualmente determinate dalla separazione delle sedi e dalle formalità istruttorie nei casi di minore gravità). Queste risorse saranno necessarie per smaltire la parte esecutiva degli arretrati ma non, ovviamente, per svolgere compiti di inchiesta veri e propri, che presuppongono personale formato giuridicamente o in campo finanziario (trattandosi in massima parte di reati economici o legati al crimine organizzato).
 - b) La creazione della brigata finanziaria sarebbe compensata da un risparmio sulle spese peritali di circa fr. 500'000.-, pari a 2,5 unità (come indicato nel rapporto del gruppo di lavoro) di personale formato, in grado di svolgere attività inquirenti.
 - c) L'aumento ulteriore dei segretari permetterebbe di affrontare gli arretrati senza far capo a nuovi magistrati. Tale soluzione, se non fossero adottati con urgenza i provvedimenti proposti nella mozione sottoscritta dalla maggioranza dei membri del Gran Consiglio, finirà per essere imposta dalle circostanze. Non va infatti dimenticato che l'insufficienza del numero dei magistrati non costituisce una scusante di fronte ai tribunali in caso di violazione del diritto di essere sentito.

7. Per quanto concerne invece le modifiche procedurali, si rinvia al commento ai singoli articoli, che comprendono le modifiche e le precisazioni commissionali rispetto al testo contenuto nel messaggio. Alcune considerazioni di carattere generale meritano tuttavia di essere premesse a proposito dell'istituto maggiormente innovativo della riforma, ossia in merito al rito abbreviato.

Nell'ambito della procedura di consultazione, che ha peraltro registrato un ampio consenso attorno alla proposta di rito abbreviato (come pure alle altre), è stato utilizzato da più parti il termine di "patteggiamento" che suggerisce un'analogia tra la proposta formulata dalla Commissione e l'istituto del "plea bargaining" del diritto americano. Il paragone è in realtà improponibile. Il "plea bargaining" del diritto americano (denominato anche "plea of guilty to a lesser offense" ossia dichiararsi colpevole di un reato meno grave) è un sistema di patteggiamento a seguito del quale l'imputato si riconosce colpevole di un reato minore rispetto a quello sostenuto dall'accusa, oppure confessa solo una parte dei reati imputati, infine accetta l'accusa ma a condizione di ottenere una pena più lieve. L'essenza del "plea bargaining" è quindi la "negoziabilità" assoluta dell'accusa (Kuhn, "Le plea bargaining américain est-il propre à inspirer le législateur suisse?" in RPS 1998 pag. 72 seg.). Il Ministero Pubblico rinuncia a perseguire il reato ipotizzato e a chiedere la pena prevista, in cambio dell'ammissione di colpa per una fattispecie meno grave, parziale o sanzionata più lievemente. Il patteggiamento è quindi una soluzione del procedimento basata sul principio dell'opportunità del processo, in aperto contrasto con il principio di legalità che regola il nostro ordinamento costituzionale e giuridico. A livello europeo, sono ormai numerosi gli ordinamenti che contengono modalità di definizione dei processi penali basati su forme di patteggiamento. Tuttavia, gli istituti del diritto europeo differiscono sostanzialmente dal "plea bargaining" su due punti: la limitata disponibilità dell'oggetto del patteggiamento (in genere la pena e la qualifica del reato) e soprattutto l'obbligo di rispetto della presunzione d'innocenza (si veda in proposito la casistica riferita da Kuhn, op. cit. pag. 86 seg.).

La proposta contenuta nel messaggio è sostanzialmente diversa dal patteggiamento conosciuto sia nel diritto americano sia negli ordinamenti europei.

- a) In primo luogo, il rito abbreviato non consente di condannare l'imputato per un reato che non ha commesso o diverso da quello commesso, o meno grave o di perseguirlo solo parzialmente. L'intervento del giudice di merito è destinato a verificare che l'atto di accusa rispetti scrupolosamente il principio di legalità respingendo le accuse infondate o sottovalutate o parziali anche se accettate dall'imputato.
- b) In secondo luogo, il rito abbreviato non consente di derogare alla parità di trattamento nell'ambito della commisurazione della pena. La prassi del Tribunale federale ha di fatto notevolmente limitato il potere d'apprezzamento del giudice, vincolando la misura della pena ad uno scrupoloso rispetto dell'art. 63 CPS. Di conseguenza, il giudice dovrà respingere gli atti di accusa accompagnati da proposte di pena difformi dalla prassi ordinaria. Sotto questo profilo, l'attribuzione della competenza al giudice di merito assicura il mantenimento della parità di trattamento. Si noti che, anche per questa ragione, il rito abbreviato diverge sostanzialmente dal patteggiamento italiano, che prevede la riduzione di un terzo della pena prevista per il reato.

- c) In terzo luogo, il rito abbreviato (contrariamente al patteggiamento italiano e al plea bargaining americano) presuppone l'accordo delle parti civili ed esclude pertanto che il processo possa risolversi senza il consenso della vittima.
- d) Di conseguenza, a differenza del patteggiamento e del plea bargaining che costituiscono un accordo tra accusa e difesa sulla sostanza del processo (contenuto della condanna e pena), il rito abbreviato è un accordo tra accusa e difesa sulla forma del processo (tempi e procedura). La verifica del giudice e il consenso della parte lesa costituiscono la necessaria garanzia che l'accordo tra accusa e difesa sia rispettoso della legalità e della parità di trattamento. In effetti, il rito abbreviato verrà omologato nell'ambito di un processo pubblico nel corso del quale il Giudice dovrà interrogare l'imputato, controllare gli atti in modo da verificare sostanzialmente l'accusa e fornire pubblicamente la motivazione.

8. La Commissione vuole infine sottolineare alcuni aspetti evidenziati nel rapporto del gruppo di lavoro, formulando le seguenti raccomandazioni.

- a) La verifica effettuata dai membri del gruppo appartenenti al Consiglio della magistratura sull'attività dei singoli magistrati ha permesso di raccogliere informazioni che si sono rivelate indispensabili per l'analisi della situazione e di formulare conseguentemente i necessari correttivi. Questo tipo di lavoro merita di essere sottolineato positivamente e, di conseguenza, continuato in futuro ed esteso anche ad altri settori della Magistratura. La Commissione auspica che il Consiglio della Magistratura, nell'ambito delle sue competenze di controllo, peraltro precisate e ribadite dalla nuova Costituzione cantonale, abbia ad effettuare regolarmente questo genere di analisi dell'attività degli uffici giudiziari, allo scopo di identificare le cause delle giacenze, dei ritardi o delle difficoltà nell'amministrazione della giustizia, e prendere le necessarie misure, informandone puntualmente il Gran Consiglio.
- b) Il rapporto ha evidenziato inoltre gravi problemi di elaborazione e di controllo statistico dell'attività del Ministero Pubblico. La Commissione condivide pienamente la preoccupazione espressa nel rapporto circa l'esigenza di emanare direttive vincolanti per uniformare la trattazione delle informazioni statistiche, allo scopo di poter disporre di una visione chiara e attendibile delle pendenze. A tale scopo appare urgente dotare il Ministero Pubblico di strumenti informatici e relative procedure adeguate e funzionanti.
- c) La Commissione auspica infine che il Consiglio di Stato proceda all'approfondimento degli altri possibili interventi segnalati dal gruppo di lavoro (Tribunale di polizia, diversa attribuzione delle rogatorie e dei reati contro l'onore) onde verificare se essi siano attuabili e possano comportare una razionalizzazione ulteriore del lavoro.

COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

I. Nuove norme del Codice di procedura penale

art. 61 cpv. 3

Nessuna modifica o osservazione rispetto al messaggio.

art. 74 cpv. 3

Su segnalazione del GIAR, la Commissione ha proceduto alla correzione di un errore di trascrizione intervenuto nell'ambito della modifica del CPP del 12.3.1997.

art. 162

a) La modifica del cpv. 3 (“tali pene” invece di “tali mezzi coattivi” è di carattere puramente redazionale, allo scopo di utilizzare la medesima terminologia del precedente capoverso.

b) L’aggiunta di un nuovo cpv. 4 intende invece rendere chiara ed esplicita la portata della modifica proposta nel messaggio (che non era contenuta nel rapporto del Gruppo di lavoro), precisando che l’applicazione di pene previste per i testimoni recalcitranti non esclude la possibilità di procedere ad una perquisizione secondo l’art. 159 CPP.

Concretamente, in caso di rifiuto di consegnare oggetti sequestrati, il magistrato inquirente potrà decidere di volta in volta se ordinare una perquisizione oppure pronunciare una pena o ancora adottare entrambi i provvedimenti sia simultaneamente sia in successiva sequenza. La scelta tra questo ventaglio di ipotesi, da attuare conformemente ai criteri di proporzionalità e adeguatezza, che regolano l’istituto del sequestro penale, dipenderà dalle esigenze di inchiesta, dall’urgenza del provvedimento, dalla gravità delle circostanze e dei comportamenti e dalle altre condizioni prese in considerazione dalla giurisprudenza.

art. 185

Nessuna modifica o osservazione rispetto al messaggio.

art. 207a (nuovo)

La Commissione ha approvato la proposta, formulata dal Gruppo di lavoro e ripresa nel messaggio, di abolire l’obbligatorietà dell’istruzione prima dell’emanazione di un decreto di accusa, ripristinando parzialmente la situazione procedurale vigente prima della riforma globale del CPP. Valgono in particolare le seguenti motivazioni.

a) L’estensione della procedura ordinaria a tutti i procedimenti, introdotta nel CPP 1994, ha notevolmente complicato lo svolgimento dei procedimenti penali relativi ai reati minori, ostacolando e contraddicendo lo scopo medesimo dell’istituto del decreto d’accusa che consiste, in tutti gli ordinamenti svizzeri e internazionali, nella semplificazione della procedura già a partire dalla fase d’inchiesta (Dubs, Strafbefehl, in Festschrift Rehberg, 1996, pag. 139).

L'esperienza accumulata dopo la riforma ha confermato le controindicazioni del nuovo sistema adottato a seguito della riforma. In tutti i casi non contestati (la stragrande maggioranza cioè il 90-95% dei casi) l'esecuzione di un'istruttoria formale impone all'accusato di sottostare ad atti di inchiesta, comunicazioni, intimazioni, oneri e spese completamente inutili e gravosi, che di riflesso comportano uno spreco di tempo, personale e risorse da parte del Ministero Pubblico.

A titolo di esempio, i dati forniti dal Procuratore generale permettono di calcolare, per le sole procedure che sfociano in decreto d'accusa, inutili spese postali annue (per le diverse intimazioni imposte dall'istruttoria) pari a oltre fr. 120'000.- senza contare i costi di fotocopiatura e i salari del personale. In numerosi casi, inoltre, l'obbligatorietà dell'istruzione formale prima del decreto di accusa implica addirittura una limitazione eccessiva della libertà personale dell'accusato. Come ha sottolineato il PG di fronte alla Commissione, il rispetto integrale delle forme previste dal CPP nel caso di reati puniti con decreto d'accusa "porta ad un paradosso: la persona oggetto di procedimento che si trova in carcere preventivo subisce un pregiudizio nella misura in cui il rispetto della procedura formale le impedisce di compiere la tappa successiva; in altre parole, rispettando alla lettera la procedura, l'interessato rischia di subire un periodo di detenzione preventiva superiore alla pena da scontare". Per ovviare a questa situazione, che concerne non meno di 600 casi all'anno di persone detenute prima di un decreto d'accusa, il Ministero Pubblico è attualmente costretto a far capo ai difensori d'ufficio, chiamati ad intervenire per spiegare al proprio cliente i vantaggi di una rinuncia alle garanzie procedurali imposte dal CPP, onde accelerare il dibattimento e consentire una sollecita scarcerazione. Questa prassi, che comporta costi annui di patrocinio valutati in circa fr. 100'000.-, permette solo parzialmente di superare gli incombenti formali e dimostra eloquentemente l'adagio "summum ius summa iniuria".

- b) I maggiori oneri e le controindicazioni dell'estensione dell'istruttoria formale ai reati minori non sono stati controbilanciati da un miglioramento effettivo delle garanzie nei casi controversi, ossia a favore delle persone oggetto di procedimenti contestati oppure oggetto di sanzioni ritenute ingiuste o eccessive. Già dal profilo statistico, il numero delle opposizioni ai decreti d'accusa è rimasto del tutto stabile dopo la riforma del CPP e continua a variare attorno al 5-10% dei circa 3000 decreti annui. Inoltre, come rileva la dottrina (Donatsch, RPS 112 pag. 317), il rispetto dei diritti della difesa previsti dall'art. 6 CEDU è comunque garantito sia formalmente (Affaire Hennings in Publications de la CEDH, Série A, vol. 251 n. 26) sia sostanzialmente dalla facoltà di interporre opposizione e di far valere in modo completo le proprie argomentazioni nel successivo processo.

È infatti importante sottolineare che l'art. 255 cpv. 2 e 3 del CPP (introdotto nel 1994 e mantenuto anche a seguito di questa revisione) comporta la verbalizzazione delle parti e dei testi all'udienza, consentendo quindi di completare eventuali lacune dell'inchiesta. Aggiungasi che l'art. 207 cpv. 4 CPP (che pure non viene modificato) impone l'obbligo di informare l'accusato del diritto di essere interrogato dal PP prima dell'emanazione di un decreto che comporta pene privative della libertà. Attualmente il Ministero Pubblico ha già esteso la prassi di informare l'accusato di tale diritto, non potendo sempre prevedere durante l'inchiesta la natura e l'entità della pena che verrà in seguito pronunciata. La Commissione auspica che tale prassi venga generalizzata. Oltre a costituire un'importante garanzia per l'imputato, essa favorisce una comunicazione anticipata al PP dei motivi eventuali di opposizione al decreto, indipendentemente dalla tipologia della successiva sanzione.

art. 214

Nessuna modifica o osservazione rispetto al messaggio.

art. 316a

a) La Commissione ha modificato la proposta contenuta nel messaggio, ripristinando il testo elaborato dal Gruppo di lavoro. Di conseguenza, il rito abbreviato potrà essere applicato anche in caso di pene privative della libertà non sospese condizionalmente. La limitazione (alle sole pene sospese) prevista nel messaggio era stata motivata dall'opportunità di recepire le preoccupazioni espresse dalle associazioni professionali dei giornalisti di fronte alla proposta di introdurre il rito abbreviato. In realtà, a seguito di un incontro con i rappresentanti delle associazioni della stampa, è emerso che l'esigenza di salvaguardare la pubblicità del dibattimento e di fornire un'adeguata e completa informazione in merito al processo vale indipendentemente dalla sospensione (o meno) della pena inflitta e non costituisce pertanto un valido criterio di distinzione procedurale tra condanne sospese condizionalmente o da espiare. In realtà, vi possono essere processi conclusi con condanne sospese che, per la notorietà dell'imputato, le particolarità del reato o la personalità delle vittime, costituiscono motivo di interesse generale e di ampia informazione. Viceversa, la prassi dimostra che sono numerose le condanne da espiare di scarsa o nulla rilevanza informativa.

Si pensi ai frequenti casi di condanna di ladri recidivi, piccoli spacciatori o conducenti ubriachi che subiscono per legge o giurisprudenza consolidata alcuni mesi di detenzione da espiare e non presentano, per la loro ripetitività, alcun rilievo nelle cronache giornalistiche. Di conseguenza, i rappresentanti dei giornalisti hanno riconosciuto che le preoccupazioni derivanti dalla necessità di informazione non vengono risolte attraverso un trattamento procedurale differenziato a dipendenza della sospensione della pena ma richiedono ben altri correttivi, che saranno esaminati all'art. 316g.

La distinzione non si giustifica inoltre neppure alla luce della teoria generale della pena. Secondo un principio consolidato della giurisprudenza, la sospensione condizionale può essere concessa o negata in base a criteri giuridici precisi (che codificano il principio di legalità) e in funzione della prognosi sul comportamento futuro del condannato (che applicano il principio detto della prevenzione speciale).

Il rifiuto della sospensione condizionale non può invece essere motivato in base a considerazioni di politica giudiziaria o di etica penale (detta di prevenzione generale) e non comporta né richiede pertanto "un effetto monitorio più accentuato", come ipotizzato dal messaggio. Aggiungasi che la limitazione del rito abbreviato alle sole pene sospese condizionalmente escluderebbe proprio quei casi che, già attualmente, le nostre corti risolvono con dibattimenti ridotti all'osso, compatibilmente con le esigenze di procedure, trattandosi di imputati confessi e recidivi che hanno commesso reati di media gravità, sanzionati con pene conformi ad una prassi consolidata e prevedibile. Sottolineiamo per completezza che negli anni 1995-1997 le condanne tra 3 e 18 mesi sono stati rispettivamente 105-158-177 di cui 29-36-37 senza sospensione condizionale, ossia circa un quarto.

b) La Commissione ha respinto una proposta formulata al suo interno tendente ad abolire l'obbligo, previsto dal cpv. 1, di fare sottoscrivere "anche dal difensore" l'istanza di procedura abbreviata. Scopo dell'obbligatorietà non è certo quello di limitare la libertà dell'imputato, bensì di consolidarla. Occorre ricordare innanzitutto che la rinuncia alle procedure comporta tecnicamente la perdita delle relative

garanzie e che essa avviene in condizioni particolari, ossia nell'ambito di un procedimento penale (talvolta accompagnato da misure restrittive della libertà) che rende più fragile e meno autonoma la libera volontà dell'accusato. Di conseguenza, secondo la dottrina (Peukert, EMRK Komm. ad art. 6 pag. 155) la rinuncia è valida solo se data "ohne Beeinträchtigung seines Rechts auf anwältliche Beratung". Un'istanza sottoscritta unicamente dall'accusato potrebbe pertanto essere agevolmente invalidata con la motivazione (fondata o pretestuosa) che l'imputato non aveva compiutamente valutato le conseguenze procedurali del suo atto.

art. 316b

La Commissione ritiene opportuno precisare il meccanismo di coinvolgimento delle parti civili nel rito abbreviato.

- a) I diritti delle vittime di reati che ledono direttamente l'integrità fisica, sessuale o psichica sono stabiliti dalla legislazione federale, che ne demanda la regolamentazione procedurale ai Cantoni, nel rispetto e nei limiti delle garanzie fissate nella Legge federale (DTF 123 IV 98 cons. 2). In particolare, i diritti sanciti dagli art. 8 e 9 della Legge sono ripresi nell'art. 94 CPP, che resta applicabile anche in caso di rito abbreviato.
- b) L'accordo delle parti civili (comprese quindi anche le vittime di altri reati) all'apertura di un rito abbreviato è necessario. Secondo la giurisprudenza federale (DTF 120 I 222) quando l'ordinamento cantonale riconosce alla parte lesa il diritto di partecipare al procedimento, deve dargli anche la possibilità di far valere le proprie pretese e assumere i necessari mezzi di prova.
- c) La comunicazione della decisione del PP di accogliere l'istanza deve pertanto essere comunicata alle parti civili. In Commissione è stato sollevato il problema di eventuali parti irreperibili. In realtà, il problema non si pone, evidentemente, per quelle residenti in Svizzera, mentre è risolto dall'art. 70 cpv. 3 per le altre (elezione obbligatoria di domicilio all'atto della costituzione). La comunicazione è quindi obbligatoria per le parti civili già costituite, mentre non lo è ovviamente per le semplici parti lese (riservate sempre le disposizioni speciali per le vittime dei reati contro l'integrità). Quest'ultime non hanno infatti veste di parte neppure quando hanno sporto denuncia (art. 67 cpv. 2 CPP) e fintanto che non si siano costituite parte civile. Pur non essendo indispensabile, per ragioni di opportunità, l'informazione deve comunque essere estesa anche alle parti lese (ovvero a quelle note e reperibili). Tale informazione permetterà infatti di chiarire la natura, il numero e l'entità delle eventuali pretese di parte civile e di facilitarne in tal modo la definizione.
- d) Per quanto concerne la forma della reazione alla comunicazione del PP da parte delle parti civili (sempre riservata la posizione delle vittime di reati contro l'integrità) sono date due ipotesi. Se la parte comunica le proprie pretese di risarcimento, il procedimento potrà svolgersi e concludersi in forma abbreviata soltanto con il suo consenso, ossia concordando l'esito della domanda di risarcimento per le ragioni precisate dalla giurisprudenza federale summenzionata. In caso di silenzio, la parte civile verrà invece demandata al foro civile, tale silenzio valendo (presunzione iuris et de iure) quale rinuncia a richiedere il risarcimento in sede penale. Tale conseguenza è il corollario del principio secondo il quale la parte civile ha il diritto di formulare conclusioni unicamente "sulla colpevolezza e sul risarcimento dei danni" (art. 251

cpv. 3 CPP). Dato che il rito abbreviato comporta per definizione la condanna (e quindi la colpevolezza) dell'imputato, la rinuncia a chiedere un risarcimento implica automaticamente il rinvio al foro civile e l'esclusione della parte dalle successive fasi penali. Per le altre parti lese valgono le considerazioni contenute nel punto precedente.

art. 316c

Nessuna modifica o osservazione.

art. 316d

La Commissione ha ripristinato il testo elaborato dal Gruppo di lavoro, portando a 3 anni la pena massima che può essere inflitta con rito abbreviato. Quantitativamente, tra il 1995 e il 1997, le pene comprese tra 18 mesi e 3 anni sono state rispettivamente di 18 su 105, 24 su 158 e 26 su 177 pari a circa il 15% di media. Oltre che per le ragioni già menzionate a proposito dell'estensione del rito abbreviato alle condanne con pene da espiare, è importante sottolineare l'aspetto essenziale che rende opportuna la soluzione proposta dal Gruppo di lavoro. La prima ragione dipende dalla natura e dallo scopo della procedura abbreviata, che intende risolvere celermente e senza formalità inutili quei procedimenti (e unicamente quelli) che concernono imputati confessi, colpevoli di reati giuridicamente chiari e passibili di sanzioni prevedibili secondo una prassi acquisita. Quando questi reati rientrano nella competenza delle assise correzionali (ossia sono sottoposti ad un giudice unico), le formalità istruttorie e dibattimentali diventano sostanzialmente prive di significato e possono pertanto essere sostituite da una procedura più celere che consente di risolvere e concludere il procedimento velocemente, nell'interesse della sicurezza della condanna e della tutela dell'imputato.

Dal momento che la competenza delle assise correzionali si estende a 3 anni non vi è ragione di introdurre una distinzione intermedia nella durata della pena. Importante ed essenziale è unicamente che siano osservate le garanzie e le condizioni di correttezza della procedura. Diversa è invece la situazione degli accusati di reati che travalicano la competenza delle assise correzionali: ciò non tanto per la gravità oggettiva dei reati medesimi, ma principalmente per il fatto che essi devono essere giudicati da una Corte composta da giurati, che devono quindi decidere in base a elementi assunti in sede dibattimentale, secondo il principio di oralità e immediatezza, ossia in condizioni incompatibili con un rito abbreviato. È questo (e unicamente questo) il corretto criterio per stabilire la durata della pena ammissibile per il rito abbreviato, ossia la possibilità per il giudice di verificare se ne siano dati i presupposti (un reato ammesso e commesso, una qualifica giuridica esatta, una pena corretta, un eventuale risarcimento, l'accordo di tutte le parti su tutti i punti). Ciò vale, indipendentemente dalla pena, fino al limite di competenza del giudice unico, ossia fino a tre anni.

art. 316e

La Commissione ha confermato i termini di notifica contenuti nel messaggio conformemente a quanto previsto dall'art. 230 CPP, che prevedono la fissazione del dibattimento "di regola" entro 20 giorni (40 giorni nel rito ordinario). Pur non essendo possibile rendere tassativo il rispetto dei termini (la sanzione non potendo evidentemente essere né la nullità né la crescita in giudicato dell'atto d'accusa trasmesso tardivamente), la Commissione intende tuttavia sottolineare che la ratio legis della riforma consiste nella

celerità dei procedimenti e che, pertanto, la semplificazione delle procedure deve essere concretamente attuata attraverso una programmazione tempestiva dei processi. Questo richiamo appare assolutamente necessario alla luce dei ritardi che attualmente si verificano nella convocazione dei processi rispetto al termine previsto dalla legge. Tale ritardo può trovare una spiegazione concreta (ma non una giustificazione istituzionale) nel carico di lavoro che determina l'attuale sistema giudiziario, con le relative incombenze organizzative che ne derivano. Le future procedure abbreviate dovranno tuttavia essere trattate nel rispetto accresciuto, e quindi scrupoloso, dei termini previsti per la specifica ragione che esse perseguono la celerità come obiettivo essenziale. La Commissione richiama pertanto le autorità giudiziarie circa l'obbligo di rispettare questo imperativo.

art. 316f

In sede di discussione commissionale, l'on. Merlini ha giustamente sollevato una questione che merita di essere chiarita nel rapporto: cosa succede se l'imputato non compare al dibattimento? La soluzione è analoga a quanto avviene nel rito ordinario.

Se l'assenza è giustificata da malattia o altro impedimento grave dell'imputato (debitamente giustificati e comprovati secondo la vigente giurisprudenza), si procede secondo l'art. 237 CPP mediante rinvio (se l'impedimento è provvisorio) o giudizio in absentia (se è duraturo). Trattandosi di assenza giustificata da parte di un imputato che ha già accettato la condanna, la soluzione vigente nel rito ordinario merita applicazione per analogia.

Se l'assenza dell'imputato non è giustificata il giudice dispone di due possibilità:

- l'arresto (art. 95 seg. CPP) rispettivamente la comparizione forzata (art. 117 seg. CPP), qualora l'imputato fosse raggiungibile;
- il giudizio contumaciale (art. 312 seg. CPP) con conseguente decisione di conferma della condanna o di rinvio al Ministero Pubblico, qualora i precedenti provvedimenti non potessero venire attuati.

Quest'ultima ipotesi (imputato assente ingiustificato e non raggiungibile) costituisce l'eventualità più problematica. Tuttavia un caso del genere sarebbe limitato a imputati domiciliati all'estero che sono stati scarcerati dopo l'atto di accusa con una proposta di pena sospesa (in caso contrario non verrebbe concessa la libertà provvisoria). Di conseguenza, il problema è identico a quello che si porrebbe comunque nell'ambito del rito ordinario. Spetterà al giudice verificare, in base alle circostanze specifiche, se confermare la condanna in contumacia oppure rinviare gli atti al PP per un supplemento d'inchiesta e per il conseguente passaggio al rito ordinario. Non è quindi opportuno prestabilire nella legge quale delle due ipotesi sia preferibile, trattandosi di un problema di apprezzamento che, come nel rito ordinario, deve essere risolto dal giudice.

art. 316g

- a) Rispetto alla proposta contenuta nel messaggio, la Commissione ha introdotto al cpv. 2 una modifica che tiene conto delle richieste formulate dalle associazioni dei giornalisti, che nella loro presa di posizione sul progetto di revisione ("Rito abbreviato e libertà di informazione") hanno sollevato due distinti problemi: la necessità di aprire finestre informative nella fase predibattimentale che deriva dalla "tendenza processuale, in atto da tempo, ad anticipare il momento determinante del procedimento penale dal dibattimento all'istruttoria" e la richiesta di "motivare pubblicamente la decisione di omologare il rito abbreviato e consentire ai giornalisti

di chiedere e ottenere le informazioni minime volte alla comprensione effettiva del caso”.

La prima questione sollevata affronta sicuramente il nocciolo del problema dei rapporti tra giustizia penale e informazione pubblica, caratterizzati da un sostanziale mutamento di obiettivi, modalità di azione, dimensione ed effetti, rispetto al modello originario della pubblicità dei dibattimenti, che funge tuttora da riferimento teorico del sistema di informazione in materia penale. In realtà, il mutamento non dipende unicamente dall'evoluzione della procedura penale, in specie delle sue tecniche e momenti di intervento, ma dalla contemporanea evoluzione dei meccanismi informativi, più in generale, al cambiamento storico della funzione sociale dell'informazione e della giustizia e infine dei loro rapporti con la tutela dei diritti individuali (Kaiser, Funktionswandel der Oeffentlichkeit und Strafrecht, 1996, pag. 171 seg.).

Si tratta di una questione di grande rilievo, che evidenzia anche nel nostro ordinamento un certo ritardo normativo, diverse lacune e un pericolo potenziale di conflitto tra i rispettivi ruoli della giustizia e dell'informazione e che, come tale, merita di essere tempestivamente affrontata.

Essa ha tuttavia una portata generale che investe l'intero complesso di rapporti tra organi di stampa e autorità giudiziarie, ivi compresi i problemi del segreto istruttorio e della tutela delle parti nel procedimento, e travalica pertanto le competenze della Commissione e la portata della riforma in esame.

Diversamente, la Commissione ha ritenuto opportuno il suggerimento di garantire l'informazione nell'ambito del rito abbreviato, ripristinando all'interno del dibattimento l'obbligo di motivazione previsto nel rito ordinario all'art. 257 cpv. 5. Occorre premettere che già dall'interrogatorio dell'imputato che, in virtù dell'art. 316f cpv. 2, dovrà avere carattere sostanziale, onde verificare il fondamento dell'accusa, gli organi di informazione e, in genere, il pubblico potranno conoscere le circostanze che hanno condotto al rito abbreviato e all'atto di accusa nonché il contenuto dei fatti e delle imputazioni. Inoltre, attraverso l'obbligo di motivazione orale, verrà garantita, come al rito ordinario, un'adeguata informazione sui motivi che hanno indotto il giudice ad omologare la decisione, potendo in tal modo esercitare il diritto di controllo e di critica sull'operato dei giudici nonché di informazione e opinione sul comportamento delle parti interessate. Tale modifica contribuisce in tal modo a sottolineare che lo scopo del rito abbreviato è unicamente di evitare inutili formalità, mantenendo per il resto le caratteristiche di un vero e proprio processo ordinario.

- b) La Commissione ha inoltre modificato il cpv. 3 (che è stato suddiviso in due capoversi) allo scopo di precisare le conseguenze di un eventuale rinvio al Ministero Pubblico. Due ipotesi potevano entrare in considerazione: il rinvio al medesimo Procuratore Pubblico, analogamente all'art. 202 CPP (che regola le conseguenze dell'annullamento dell'atto di accusa ordinario), o il rinvio ad un altro PP, analogamente all'art. 302 cpv. 2 CPP (che regola la revisione del decreto di accusa). La Commissione ha preferito optare per la seconda ipotesi dato che, nel rito abbreviato, l'eventuale rinvio dell'atto di accusa si fonda su motivi non formali (come avviene invece in caso di annullamento di un atto di accusa ordinario) ma sostanziali, come l'inadeguatezza della pena, una configurazione giuridica infondata o una motivazione fattuale insufficiente.

In tali circostanze, la continuazione dell'accusa da parte del medesimo magistrato porrebbe problemi di credibilità e coerenza difficilmente superabili. Di conseguenza, il processo verrà continuato da parte di un altro procuratore secondo l'art. 55 LOG.

- c) La Commissione ritiene invece opportuno che il nuovo processo venga per principio svolto da parte del medesimo giudice, dato che il giudizio è preliminare e non entra nel merito della condanna o dell'assoluzione. Valgono tuttavia le norme consuete sull'astensione e la ricusa dei giudici.

art. 339

Nessuna modifica o osservazione.

art. 340

Nessuna modifica o osservazione.

II. Nuove norme della legge organica civile e penale

Art. 54

- a) La maggioranza della Commissione ha innanzitutto confermato la proposta, contenuta nel rapporto del gruppo di lavoro e nel messaggio di non limitare la rieleggibilità del Procuratore Generale, tenuto conto anche del parere unanime del Collegio dei Procuratori Pubblici che merita di essere testualmente riprodotto.

“Pure all'unanimità il Collegio si è espresso contro una limitazione della rieleggibilità del PG. La norma attuale, che prevede un massimo di due periodi di nomina, era giustificata dalla figura di “primus inter pares” del PG che trovava il suo corollario nella possibilità di rotazione, come d'altronde avviene per il Presidente del Tribunale d'Appello. La possibilità di una rotazione è invece esclusa attribuendo le nuove e rafforzate competenze e responsabilità al PG, non essendo prospettabile che chi ha diretto il Ministero Pubblico per dieci anni ritorni al ruolo di Procuratore Pubblico creando imbarazzo e disagio nel suo successore.

Il timore di una concentrazione di potere troppo prolungata nelle mani di una sola persona appare privo di consistenza poiché, alla fine di ogni periodo di nomina, il Procuratore Generale sarà comunque soggetto alla decisione del Gran Consiglio, che avrà sempre la possibilità, qualora la situazione non si rivelasse soddisfacente, di non riconfermarlo.

Il Collegio ritiene d'altra parte che, nel caso in cui un Procuratore Generale adempia idoneamente alla sua funzione, sarebbe paradossale doverlo allontanare in forza di legge dopo due periodi di nomina”.

- b) La Commissione ha invece modificato (per le ragioni che vengono motivate all'art. 57) la proposta del gruppo di lavoro di conferire ad un Collegio ristretto (composto dal Procuratore Generale e da due sostituti) la ripartizione dei procedimenti. Di conseguenza, viene a cadere la necessità di designare due sostituti, dato che la necessità di una sostituzione del PG sarà limitata alle supplenze (malattie, vacanze,

impedimenti). La Commissione ha pertanto dovuto decidere a quale organo demandare la nomina del sostituto, mantenendo la soluzione prevista nel messaggio, ossia la nomina da parte del Collegio dei PP.

La decisione è tuttavia stata presa a stretta maggioranza e con la consapevolezza che vi sono buone ragioni anche a favore di una competenza parlamentare di nomina del sostituto. Quest'ultima soluzione permetterebbe di garantire al sostituto una più chiara legittimazione, commisurata all'importanza dei poteri che verrebbe ad assumere in caso di supplenza (specialmente se prolungata), ed eviterebbe eventuali divergenze all'interno del Collegio nella scelta del sostituto.

La soluzione prescelta ha tuttavia il vantaggio di consentire al Collegio di designare la persona del sostituto secondo criteri di maggiore flessibilità (tenendo quindi conto dell'onere di lavoro, della disponibilità, di eventuali rotazioni, ecc.) e di evitare che la designazione del sostituto possa successivamente pregiudicare gli avvicendamenti alla carica di Procuratore Generale.

- c) Il termine di nomina è stato portato a sei anni come previsto dalla Costituzione.

Art. 55

La modifica è la logica conseguenza del cambiamento intervenuto all'articolo precedente.

Art. 57

La Commissione ha deciso di attribuire al solo Procuratore Generale la competenza decisionale relativa ai criteri di ripartizione dei procedimenti. Tale modifica costituisce un'ulteriore inversione di tendenza rispetto alla soluzione collegiale attualmente vigente.

Il primo passo compiuto dal gruppo di lavoro è apparso giustificato dalla situazione creatasi all'interno del Ministero Pubblico negli scorsi anni, che ha condotto a ripetute e controverse modifiche dei criteri organizzativi e che ha evidenziato l'impossibilità di attribuire ad un organismo collegiale di ben 14 membri la soluzione di problemi esecutivi e organizzativi, ancorché limitati agli aspetti generali. La soluzione intermedia proposta dal gruppo di lavoro, non è apparsa tuttavia sufficiente, per le ragioni (che la Commissione ha integralmente condiviso) espresse unanimemente dai PP.

“Per quanto riguarda i due sostituti PG, il Collegio si è espresso all'unanimità in modo contrario alla proposta, ritenendo che la competenza del PG, già prevista in modo rafforzato nel progetto di legge, debba estendersi anche alla scelta dei criteri di ripartizione degli incarti, così come d'altronde già è stato fatto, con l'accordo di tutti i Magistrati, all'inizio di quest'anno.

Il Collegio non è favorevole alla figura dei due sostituti PG anche perché nel, pur ipotetico, rischio che in sede di votazione essi mettano in minoranza lo stesso Procuratore Generale, si creerebbe una situazione insostenibile nell'esercizio degli altri poteri a quest'ultimo attribuiti: in effetti un Procuratore Generale sconfessato sulla questione chiave dei criteri della ripartizione degli incarti non avrebbe più alcuna credibilità nelle sue funzioni di controllo e di coordinamento dell'ufficio e dei colleghi.

Si ritiene d'altra parte che la necessità di mitigare i poteri del PG non sia reale, ma solo apparente, poiché egli nel fissare i criteri di ripartizione degli incarti non potrà comunque ignorare sistematicamente le opinioni del Collegio che, in base alla legge, è in ogni caso tenuto a consultare”.

Art. 58

A seguito della modifica degli articoli precedenti appare opportuno precisare la portata della lett. c), che attribuisce al PG la vigilanza sull'applicazione dei criteri di ripartizione. Tale disposizione viene mantenuta anche se i criteri di ripartizione verranno stabiliti dallo stesso PG incaricato di vigilare sulla loro applicazione. Ciò significa che, una volta adottati e fino ad un eventuale modifica (obbligatoriamente preceduta dalla consultazione del Collegio), tali criteri sono vincolati (ovviamente riservate esigenze particolari di sostituzione a dipendenza delle circostanze, dei carichi di lavoro, ecc.) anche per il Procuratore Generale che non ha quindi il diritto di attribuire a piacimento gli incarichi ai singoli magistrati ma deve attenersi ai criteri prefissati e controllare che essi vengano scrupolosamente seguiti nella prassi dai Procuratori Pubblici.

* * * * *

Fatte queste considerazioni, la Commissione speciale per l'organizzazione del Ministero pubblico invita il Gran Consiglio ad approvare il testo di legge allegato al presente rapporto.

Per la Commissione gestione e finanze:

John Nosedà, relatore

Bignasca, con riserva - Ferrari F. - Ferrari-Testa -

Lepori Colombo - Marzorini - Merlini - Pezzati -

Poli, con riserva - Righetti - Verda

Disegno di

LEGGE

concernente la modifica di alcune disposizioni relative all'attività e all'organizzazione del Ministero pubblico

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 10 giugno 1998 no. 4764 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 22 settembre 1998 no. 4764 R della Commissione speciale per l'organizzazione del Ministero pubblico,

d e c r e t a :

I.

Il Codice di procedura penale del 19 dicembre 1994 è modificato come segue:

Art. 61 cpv. 3

b) Interrogatorio dell'accusato

³Non è ammessa la presenza di difensori agli interrogatori dinnanzi ad agenti di polizia; se l'accusato o il suo difensore ne fanno richiesta, il relativo verbale può essere opposto all'accusato solo dopo essere stato chiarito dinnanzi al magistrato con la partecipazione del difensore.

Art. 74 cpv. 3

4. Revoca

³Il gratuito patrocinio è revocato, se del caso con effetto retroattivo, da parte del Giudice dell'istruzione e dell'arresto, quando si rivela che *la parte civile* è in grado di sopperire alle spese della difesa.

Art. 162 cpv. 2, 3 e 4 (nuovi)

II. Obbligo di consegna ed eccezione allo stesso

²In caso di rifiuto, vi può essere costretto con le pene applicate ai testimoni che rifiutano di rendere testimonianza.

³Tali pene non si applicano contro quelle persone che hanno facoltà di rifiutarsi di deporre come testimone.

⁴*Resta riservata la possibilità di procedere al sequestro mediante perquisizione.*

Art. 185 cpv. 1 e 2

- G. Non luogo a procedere**
- I. Forma del decreto**

¹Il decreto di non luogo a procedere può essere notificato senza motivazione, menzionando che il denunciato e la parte civile possono richiederla entro dieci giorni; in tal caso, per la parte civile, il termine del rimedio di cui all'art. 186 decorre dall'intimazione della motivazione.

²Se la parte civile non chiede la motivazione, non è dato il rimedio di cui all'art. 186.

Art. 207

- C. Decreto di accusa**
- I. Principio**
- 1. In generale**

Testo invariato.

Art. 207a (nuovo)

- 2. Semplificazione della procedura**

Il decreto di accusa può essere formulato a qualsiasi stadio del procedimento, in ispecie:

- a) dopo le informazioni preliminari, senza promuovere l'accusa e senza procedere all'istruzione formale;
- b) prima della chiusura dell'istruzione formale, senza procedere alle formalità degli artt. 196 e 197.

Art. 214 cpv. 1, 2 e 3 (nuovi)

- A. Abbandono del procedimento**
- I. Contenuto e forma del decreto**

¹Se, dopo compiuta l'istruzione, il Procuratore pubblico non ritiene di presentare l'atto o il decreto di accusa, egli pronuncia l'abbandono del procedimento penale.

²Il decreto di abbandono può essere notificato senza motivazione, menzionando che l'accusato e la parte civile possono richiederla entro dieci giorni; in tal caso, per la parte civile, il termine del rimedio di cui all'art. 216 decorre dall'intimazione della motivazione.

³Se la parte civile non chiede la motivazione, non è dato il rimedio di cui all'art. 216.

TITOLO X - PROCEDIMENTI SPECIALI

Capitolo I - Procedura contro gli assenti

Invariato.

Capitolo II - Procedura abbreviata

Art. 316a (nuovo)

A. Istanza di procedura abbreviata

¹L'accusato può chiedere a qualsiasi stadio del procedimento, prima dell'emanazione dell'atto di accusa, che si proceda nei suoi confronti con procedura abbreviata; l'istanza deve essere firmata anche dal difensore.

²Il Procuratore pubblico decide discrezionalmente e senza obbligo di motivazione se respingere o dare seguito alla domanda.

Art. 316b (nuovo)

B. Informazione alle parti lese

¹Se il Procuratore pubblico ritiene di dare seguito all'istanza, ne informa le parti lese e le eventuali parti civili, fissando un termine di dieci giorni per presentare le loro domande di risarcimento, con l'avvertenza che, in caso di silenzio, verranno demandate al foro civile.

²Sono riservati i diritti delle vittime di reati che ledono direttamente l'integrità fisica, sessuale o psichica.

Art. 316c (nuovo)

C. Atto di accusa I. Principio

¹Se il Procuratore pubblico ritiene opportuna la procedura abbreviata, formula l'atto di accusa in base alle informazioni raccolte, senza far capo alle formalità previste dagli artt. 196 e 197.

²Ottenuto il consenso delle parti, il Procuratore pubblico - con l'atto di accusa - deferisce formalmente l'accusato alla Corte delle Assise correzionali.

Art. 316d (nuovo)

II. Contenuto

¹L'atto di accusa deve indicare, oltre a quanto previsto dall'art. 200 cpv. 1:

- a) *una proposta di pena superiore a tre mesi e non superiore a tre anni di detenzione e la sua eventuale sospensione condizionale;*
- b) l'eventuale multa;
- c) l'eventuale indennizzo alla parte civile;
- d) l'eventuale proposta di revoca della sospensione condizionale di una precedente condanna;
- e) le eventuali proposte di misure di sicurezza, pene accessorie o altre misure.

²All'atto di accusa devono essere allegati gli atti del procedimento, come pure le dichiarazioni di consenso dell'accusato, del suo difensore e delle parti civili; tali dichiarazioni devono contenere l'avvertenza che esse non sono revocabili.

Art. 316e (nuovo)

D. Dibattimento I. Atti preparatori

Il presidente della Corte competente notifica l'atto di accusa entro tre giorni dalla ricevuta all'accusato, al suo difensore e alla parte civile, fissando il dibattimento di regola entro venti giorni da quando l'atto di accusa gli è stato trasmesso.

Art. 316f (nuovo)

II. Svolgimento

¹Il dibattimento è diretto dal presidente senza la partecipazione degli assessori-giurati; al dibattimento devono essere presenti il Procuratore pubblico, l'accusato e il difensore e, solo se lo desiderano, le parti civili e i loro patrocinatori.

²Il presidente procede all'interrogatorio dell'accusato e all'esame degli atti e decide immediatamente, senza assumere altre prove e senza far procedere alle arringhe.

Art. 316g (nuovo)

E. Sentenza

¹Il presidente valuta liberamente la legalità e l'opportunità della procedura abbreviata, come pure il fondamento e l'adeguatezza di fatto e di diritto dell'atto di accusa e delle proposte di pena.

²Il presidente comunica il suo giudizio alle parti seduta stante e *ne espone verbalmente i motivi essenziali*.

³In caso di conferma dell'atto di accusa, il dispositivo viene intimato alle parti entro dieci giorni.

⁴*In caso contrario, gli atti vengono rinviati al Procuratore pubblico competente in via di supplenza secondo l'art. 55 LOG per la riattivazione del procedimento secondo la procedura ordinaria.*

⁵Contro la sentenza non è dato il rimedio del ricorso per cassazione.

Capitolo III - Indennità

Testo dell'ex Capitolo II.

Capitolo IV - Riabilitazione, grazia e casellario giudiziale

Testo dell'ex Capitolo III.

Capitolo V - Cauzione preventiva

Testo dell'ex Capitolo IV.

Capitolo VI - Diritto penale amministrativo

Testo dell'ex Capitolo V.

Art. 339 cpv. 5 e 6 (nuovi)

C. Consiglio di vigilanza I. Competenze

⁵Per garantire l'espiazione della pena residua derivante dall'eventuale revoca della liberazione condizionale, il Consiglio di vigilanza può, se v'è il pericolo di fuga, chiedere alla Camera dei ricorsi penali, con istanza motivata, il mantenimento in carcere dell'interessato.

⁶In caso di mantenimento della carcerazione, l'interessato può chiedere in ogni tempo, mediante istanza diretta al Consiglio di vigilanza, di essere messo in libertà provvisoria; la decisione negativa può essere impugnata mediante ricorso alla Camera dei ricorsi penali.

Art. 340 cpv. 2, 4 e 5 (nuovo)

II. Procedura

²Il condannato può valersi dell'assistenza di un difensore; se le circostanze di fatto e di diritto lo giustificano, il Consiglio di vigilanza, a istanza del condannato che non può sceglierlo, nomina un difensore d'ufficio e, se il condannato prova di non essere in grado di sopperire alle spese della difesa, accorda il gratuito patrocinio; è applicabile per analogia l'art. 53 cpv. 4 e 5.

⁴All'esclusione e alla ricusa dei membri del Consiglio di vigilanza si applicano per analogia gli art. 40-46, ad eccezione dell'art. 40 lett. e); la domanda di ricusa viene trasmessa alla Camera dei ricorsi penali.

⁵Le ulteriori modalità di funzionamento del Consiglio di vigilanza sono disciplinate dal Consiglio di Stato con regolamento.

II.

La Legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 è modificata come segue:

Art. 54 cpv. 2 e 4 (nuovo)

Organizzazione Procuratori pubblici

²Il Procuratore pubblico generale e i Procuratori pubblici sono nominati dal Gran Consiglio per un periodo di *sei anni* e devono avere i requisiti per essere giudici di appello.

⁴Il collegio dei Procuratori pubblici designa nel suo interno, per l'intero periodo di nomina, *un sostituto* del Procuratore pubblico generale.

Art. 55 cpv. 2

Supplenza

²In caso di impedimento, il Procuratore pubblico generale è *supplito dal sostituto del Procuratore pubblico generale*.

Art. 57 cpv. 1

b) ripartizione dei procedimenti e autonomia dei Procuratori pubblici

¹*Il Procuratore pubblico generale, sentito il collegio dei Procuratori pubblici, decide i criteri di ripartizione dei procedimenti.*

Art. 58

c) del Procuratore pubblico generale

Il Procuratore pubblico generale ha le seguenti attribuzioni:

- a) coordina l'attività del Ministero pubblico e vigila sul suo funzionamento;
- b) riunisce e presiede il collegio dei Procuratori pubblici;
- c) *decide i criteri di ripartizione dei procedimenti e vigila sulla loro applicazione;*
- d) dirime i conflitti di competenza;
- e) decide le sostituzioni ai sensi dell'art. 55 cpv. 1;
- f) rappresenta il Ministero pubblico;
- g) è responsabile dell'organizzazione dell'ufficio.

Art. 59 cpv. 2 e 3

d) competenze delegate

²Il Procuratore pubblico può, sotto sua responsabilità, delegare ai propri funzionari o alla polizia cantonale la raccolta delle informazioni preliminari e delle prove nell'ambito dell'istruzione formale.

³Il Procuratore pubblico può avvalersi della collaborazione dei propri funzionari o della polizia cantonale per l'esecuzione di singoli provvedimenti nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale.

III.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.