

Rapporto parziale

numero

data

Dipartimento

7714 R parz. 1° marzo 2021

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione giustizia e diritti
sul messaggio 11 settembre 2019 concernente il Potenziamento del
Ministero pubblico e l'estensione delle competenze decisionali dei
segretari giudiziari**

SOMMARIO

A. MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

- I. INTRODUZIONE
- II. PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LOG
- III. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE
- IV. ATTI PARLAMENTARI
- V. IMPATTO A LIVELLO FINANZIARIO E SULLE RISORSE UMANE
- VI. LOGISTICA E STIMA DEI COSTI
- VII. RELAZIONE CON LE LINEE GUIDA E IL PIANO FINANZIARIO 2015-2019
- VIII. CONCLUSIONI

B. AUDIZIONE DEL PROCURATORE GENERALE

C. AUDIZIONE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI E DEL PROCURATORE GENERALE

D. ANALISI E APPROFONDIMENTI DEI RELATORI

- I. ANALISI E COMMENTO DEL MESSAGGIO GOVERNATIVO
- II. ANALISI E APPROFONDIMENTO DI QUANTO EMERSO DALLE AUDIZIONI DEL PROCURATORE GENERALE
- III. AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELLA MAGISTRATURA

E. MOZIONE DI IVO DURISCH E INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA DI GIORGIO GALUSERO

F. IMPATTO FINANZIARIO E LOGISTICO

G. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

A. MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

I. INTRODUZIONE

Il Consiglio di Stato, con messaggio n. 7714 dell'11 settembre 2019, proponeva originariamente la modifica parziale della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) tesa ad aumentare l'organico del Ministero pubblico con 1 Procuratore pubblico ordinario e ad estendere le competenze decisionali dei segretari giudiziari al fine di rendere più efficiente l'operato dell'Autorità di perseguimento penale.

Con presa di posizione del 16 febbraio 2021, a seguito di discussioni nel frattempo intervenute con la Commissione giustizia e diritti, mantenendo le argomentazioni di fondo di cui al messaggio n. 7714, il Consiglio di Stato ha aderito alla proposta di aumentare di 2 il numero di Procuratori pubblici.

Di seguito, pertanto, le valutazioni salienti del messaggio governativo originario.

A mente del Consiglio di Stato il messaggio intende contribuire a migliorare e razionalizzare l'operato e l'organizzazione del Ministero pubblico, ma allo stesso tempo 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.

Il messaggio si inserirebbe coerentemente nel progetto di riordino dell'organizzazione giudiziaria denominato "Giustizia 2018", che manterrebbe tutta la sua attualità nei fondamenti, volendo proporre una riflessione generale, trattata in maniera puntuale per specifica autorità, sull'organizzazione della giustizia cantonale, nell'ottica di renderla più efficiente ed efficace nell'interesse della cittadinanza.

II. PROPOSTE DI MODIFICA DELLA LOG

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, con alcuni spazi a Bellinzona. Esso si compone di 1 Procuratore generale e di 20 Procuratori pubblici. 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*). 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.

2. Ragioni del potenziamento

L'allora Procuratore generale, con scritto del 10 aprile 2017, aveva postulato al Consiglio di Stato il potenziamento dell'organico dell'Autorità giudiziaria con 2 Procuratori pubblici straordinari. In realtà, la richiesta verteva sulla designazione di un Procuratore pubblico straordinario e sulla sostituzione tramite una supplenza di una Procuratrice pubblica assente per maternità, sostituzione, quest'ultima, concretizzatasi e conclusasi. Interpellato dal Governo, il Consiglio della Magistratura si è determinato il 15 maggio 2017, preavvisando favorevolmente la richiesta di potenziamento. Il 15 settembre 2017 il Procuratore generale ribadiva al Governo la necessità "*inderogabile*" di disporre delle risorse supplementari per l'ambito finanziario.

Il Governo sottolinea che nel corso degli anni avrebbe in più occasioni fatto proprie le richieste giunte dal Ministero pubblico. Nel 2014 e nel 2016 sono quindi stati assunti 6 nuovi collaboratori attribuiti alla Polizia cantonale in supporto alle attività di ordine finanziario sotto la vigilanza del Ministero pubblico. Contestualmente a tale potenziamento, il 29 novembre 2017 il Consiglio di Stato ha dato mandato al Dipartimento delle istituzioni di approfondire la situazione presso l'Équipe finanziaria del Ministero pubblico (EFIN) e presso la Sezione Reati economico-finanziari della Polizia cantonale (REF) allo scopo di individuare misure di riorganizzazione.

Il 6 dicembre 2017 si è tenuto un incontro con il Consiglio di Stato e il Procuratore generale, in esito al quale quest'ultimo, con missiva del 18 dicembre 2017, ha giustificato un'ulteriore richiesta di potenziamento provvisorio per un anno di 5 unità di periti per il settore finanziario.

Il 4 giugno 2018 il Gruppo di lavoro "Organizzazione REF-EFIN" ha consegnato il proprio rapporto. Dallo stesso sono 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. 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 sollecitavano la designazione di 1 Procuratore pubblico straordinario per la durata di tre anni. Il Governo ha interpellato il Consiglio della Magistratura, il quale con preavviso del 20 agosto 2018 ha accolto favorevolmente il menzionato potenziamento.

Il 12 settembre 2018 il neo Procuratore generale ha esposto al Governo le valutazioni alla base del postulato potenziamento temporaneo del Ministero pubblico. Essenzialmente indicava che, in base ai dati prodotti, era stato raggiunto il limite strutturale in ordine alla produttività della Sezione finanziaria. Rilevava in aggiunta la tematica del turnover di Procuratori in seno alla menzionata Sezione 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 alla luce della gestione di incarti complessi, la cui trattazione si dipana sull'arco di anni con i conseguenti rischi di prescrizione dell'azione penale. Esponeva alcuni dati comparativi con altri Cantoni, sottolineando il maggior carico di lavoro per Procuratore pubblico presente in Ticino.

Nel Rendiconto 2018 del Consiglio della Magistratura viene attestato l'importante carico di lavoro del Ministero pubblico, ribadendo l'attualità della richiesta di potenziamento. In questo stesso documento, figura la relazione del Ministero pubblico (pag. 39 ss.) nella quale in particolare viene evidenziata la situazione critica della Sezione finanziaria.

Nel frattempo, nel rendiconto del 2019, ancora si legge: *«la situazione del Ministero pubblico resta preoccupante, senza che anche nel corrente anno siano ancora giunti i potenziamenti necessari, in particolare di magistrati. Sul principio il Consiglio della Magistratura si era già espresso il lontano 15 maggio 2017. Quasi tre [recte oggi quattro] anni sono trascorsi. Nel frattempo, il solco scavato dalla mancata produttività a causa di insufficienti risorse rende e renderà sempre più difficile riorientare la rotta del Ministero pubblico verso acque meno agitate»*.

3. Evoluzione dell'attività del Ministero pubblico

Il messaggio originario presentava la 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
Totale 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. 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 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.

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

Tali dati, aggiornati al 2019 mostrano che il Ministero pubblico ha aperto 12'899 nuovi incarti. Il dato, da mettere in relazione con l'importante carico di lavoro che da anni grava sul Ministero pubblico, è superiore alla media (11'656 entrate) con gli anni precedenti (11'739 nel 2018, 11'780 nel 2017, 11'124 nel 2016, 10'758 nel 2015, 11'992 nel 2014, 11'977 nel 2013, 12'238 nel 2012, 10'887 nel 2011, 11'211 nel 2010, 11'889 nel 2009, 12'076 nel 2008, 11'525 nel 2007, 11'369 nel 2006, 10'853 nel 2005; la media annua del 2018 era di 11'561,

quella del 2017 era di 11'546 unità, quella del 2016 era di 11'525, quella del 2015 era di 11'601 unità).

Per gli incarti evasi, invece, si può parlare ancora di una purtroppo consistente stabilità: essi raggiungono, infatti, quota 11'855 (ne erano stati chiusi 11'302 nel 2018, 11'417 nel 2017, 11'263 nel 2016, 10'333 nel 2015, 11'107 nel 2014, 10'906 nel 2013, 11'102 nel 2012, 10'691 nel 2011, 15'879 nel 2010, 11'432 nel 2009, 10'935 nel 2008, 10'130 nel 2007, 10'483 nel 2006, 10'156 nel 2005, per una media annua di 11'266).

Le uscite non permettono di compensare le entrate rispetto all'anno precedente, così che al nuovo anno il Ministero pubblico ha riportato ben 7'971 incarti – erano 6'927 a fine 2018, 6'490 a fine 2017, 6'181 a fine 2016, 6'320 a fine 2015, 5'895 a fine 2014, 5'010 a fine 2013, 5'002 a fine 2012, 4321 a fine 2011, 4'290 a fine 2010, 5'130 a fine 2009 e 5'279 a fine 2008; non si considerano gli incarti sospesi: v. il rapporto del Consiglio della Magistratura sul Ministero pubblico, del 30 giugno 2019 – con un importante aumento delle giacenze (+1044; pari a un +15%), di cui 1'579 tra i due e i cinque anni e 1'247 oltre i cinque anni di anzianità, al netto degli incarti sospesi. Nel 2018 erano 1'563 tra i due e i cinque anni e 1'089 oltre i cinque anni di anzianità, al netto dei sospesi. Nel 2017 erano 1'437 tra i due e i cinque anni e 919 oltre i cinque anni di età, al netto degli incarti sospesi.

Sui livelli dell'anno precedente, i decreti d'accusa si assestano ancora a ben 6'848 unità (erano 6'844 nel 2018, 6'911 nel 2017, 6'527 nel 2016, 5'950 nel 2015, 6'408 nel 2014, 5'589 nel 2013, 6'232 nel 2012, 5'648 del 2011, 5'895 nel 2010, 5'243 nel 2009, 4'974 nel 2008, 4'422 nel 2007, 4'874 nel 2006, 4'831 nel 2005 per una media annua di 5'813, era 5'739 nel 2018, 5'654 nel 2017 e 5'549 nel 2016).

Diminuiscono (-65) i decreti d'accusa correzionali (ovvero quelli con proposte di pena varianti fra i 3 e i 6 mesi): 271 rispetto ai 336 del 2018, ai 374 del 2017 e ai 390 del 2016 (ma erano 416 nel 2015, 397 nel 2014, 363 nel 2013, 276 nel 2012 e 293 nel 2011). Dei 271 decreti d'accusa correzionali del 2019, ancora ben 63 sono giunti al Tribunale penale cantonale (erano 76 nel 2018 e già 50 nel 2017 rispetto ai 35 di fine 2016 e 2015, dei 25 di fine 2014, dei 15 di fine 2013 e dei 12 di fine 2012). Aumentano di nuovo (+49, pari al 21%) gli atti di accusa emanati che sono stati ben 279 rispetto ai 230 del 2018, ai 270 del 2017 e ai 202 del 2016. Si conferma la tendenza all'aumento, ritenuto che si tratta chiaramente di un dato non più in linea con gli anni fino al 2015 (erano 174 nel 2015, 142 nel 2014, 153 nel 2013, 136 nel 2012, 134 nel 2011, 141 nel 2010, 156 nel 2009, 178 nel 2008, 166 nel 2007, 153 nel 2006, 165 nel 2005, 183 nel 2004, 159 nel 2003, 145 nel 2002, 159 nel 2001 e 205 nel 2000, per una media annua, di 158 nel 2015, 159 nel 2016 e 166 nel 2017 e 169 nel 2018 e 175 nel 2019). Degli atti di accusa emanati, 84 (+34, pari al 68%) erano in procedura abbreviata (erano 50 nel 2018, 48 nel 2017, 47 nel 2016, 27 nel 2015, 28 nel 2014, 25 nel 2013, 19 nel 2012 e 26 nel 2011). Per il resto, 3 sono stati deferiti alla Pretura penale (erano 39 nel 2018, 21 nel 2017, 1 nel 2016 e nel 2015, 2 nel 2014, 1 nel 2013, 2 nel 2012), 79 alle Assise correzionali (erano 77 nel 2018, 100 nel 2017, 82 nel 2016, 76 nel 2015, 65 nel 2014, 68 nel 2013, 65 nel 2012 e 63 nel 2011) e ancora 87 alle assise criminali (63 nel 2018, 101 nel 2017, 72 nel 2016, 70 nel 2015, 47 nel 2014, 59 nel 2013, 50 nel 2012). Si ricorda che il dato non può essere paragonato a quello precedente il 2011: infatti, sono deferiti alle assise criminali i casi in cui il procuratore pubblico intende chiedere una pena superiore ai 5 anni e non più, come prima dell'entrata in vigore del Codice di procedura penale federale, una pena superiore ai 3 anni. Gli incarti riportati al nuovo anno (senza considerare i sospesi) corrispondono al 61% degli incarti aperti (era il 59% nel 2018, il 55% nel 2017 e nel 2016, il 59% nel 2015, il 49% nel 2014) e al 67% (era il 61% nel 2018, il 56% nel 2017, il 54% nel 2016, il 61% nel 2015, 53% nel 2014) degli incarti chiusi nell'anno.

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 la Sezione finanziaria, così come emerge dalla seguente tabella.

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, esso ha apportato alcuni cambiamenti interni all'Autorità giudiziaria, nominando due nuovi sostituti Procuratori Generali e ha trasferito in questo settore 1 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'Équipe finanziaria (EFIN) è stata potenziata con 1 segretario giudiziario con formazione di economista, trasferito da un altro settore del Ministero pubblico. In seno alla Sezione finanziaria è stata implementata una sottosezione con responsabile un Procuratore pubblico capo che gestisce l'assistenza giudiziaria internazionale nonché le segnalazioni di potenziali casi di riciclaggio di denaro provenienti dall'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.

Infine, il Consiglio di Stato 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). Il Consiglio di Stato sottolinea come non tutti gli elementi di raffronto siano però incontestabili, a cominciare dai magistrati e relativi collaboratori da computare a dipendenza delle differenze di organizzazione e di prassi nei diversi Cantoni.

4. La proposta e le misure accompagnatorie

a) La proposta di potenziamento

Alla luce di quanto indicato, il Governo proponeva il potenziamento del Ministero pubblico con 1 Procuratore ordinario. 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 proponeva conseguentemente di accompagnare questo potenziamento con la richiesta di un funzionario con compiti amministrativi, ritenuto come d'intesa con il Ministero pubblico, che sarà possibile far capo a un'unità-PPA di segretario giudiziario interno all'Autorità.

b) Le misure accompagnatorie

1. di competenza del Governo

Il Consiglio di Stato ha provveduto in data 10 luglio 2019 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.

2. di competenza del Ministero pubblico

In considerazione della comprovata necessità di procedere a riorganizzare il Ministero pubblico, il Consiglio di Stato aveva proposto, di inserire uno specifico disposto nella parte II del Disegno di Legge sull'organizzazione giudiziaria, che desse una garanzia in tal senso. 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. Precisava, 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. A seguito di tale presa di posizione, il Consiglio di Stato ha rinunciato a inserire una specifica norma nel progetto di legge.

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

5.1 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.

5.2 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 che costituisce all'incirca il 10% delle entrate annuali del Ministero pubblico (1'200 procedimenti penali l'anno), estendendo i loro predetti compiti attuali, su modello di quanto codificato da altri Cantoni.

5.3 Legislazione attuale

La direzione del procedimento penale spetta al Procuratore pubblico 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).

5.4 Approfondimento intercantonale

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. 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 Untersuchungs-befugnissen*, che riprende l'art. 311 cpv. 1 CPP). 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). 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. Infine, nel **Canton Neuchâtel** i segretari giudiziari dispongono di competenze decisionali piuttosto ampie, che si estendono all'istruzione e al giudizio degli affari penali (cfr. art. 61 Loi d'organisation judiciaire neuchâteloise).

5.5 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, il Consiglio di Stato proponeva 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 seguirebbe nella sistematica l'art. 68 LOG che regola, come detto, le competenze del procuratore generale. Non tutti i segretari giudiziari, per assenza di specifica formazione (accademica), potranno difatti essere autorizzati dal Procuratore generale ad agire autonomamente. 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, redigere 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.

III. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

La presente revisione legislativa è stata oggetto di consultazione da parte dei seguenti attori: 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 stato accolto in generale favorevolmente dai consultati. Per l'Ordine degli avvocati, occorrerebbe in base a un sommario raffronto con alcuni Cantoni 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, 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.

Quanto all'art. 68 lett. h LOG che regola l'estensione delle competenze dei segretari giudiziari, il Ministero pubblico ha apportato alcuni correttivi. 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. 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 cofirmatari 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 messaggio oggetto del presente rapporto.

V. IMPATTO A LIVELLO FINANZIARIO E SULLE RISORSE UMANE

L'attribuzione al Ministero pubblico di 1 Procuratore pubblico supplementare comportava all'epoca del messaggio un onere finanziario pari a CHF 268'045.--. L'unità di segretario giudiziario, come detto, verrà ricavata internamente al Ministero pubblico, mentre per quanto attiene al collaboratore con compiti amministrativi, l'onere finanziario è stimato in CHF 94'162.--. Globalmente, l'onere finanziario è dunque pari a CHF 362'207.--.

VI. LOGISTICA E STIMA DEI COSTI

In relazione al potenziamento del Ministero pubblico non sono previsti particolari oneri dal profilo logistico.

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

Il potenziamento del Ministero pubblico si inseriva 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". Dal profilo finanziario, il potenziamento del Ministero pubblico derivante dalla presenza di un Procuratore pubblico supplementare era stato segnalato nel Preventivo 2019 dello Stato, all'interno dei "Nuovi oneri esclusi dalla tendenza PF2020-2022".

VIII. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato ribadiva che la funzionalità della Magistratura è un valore importante anche per un fattore di competitività di una Stato di diritto. Le proposte di cui al messaggio oggetto del presente rapporto 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.

B. AUDIZIONE DEL PROCURATORE GENERALE

Il Procuratore generale Andrea Pagani è stato sentito dalla Commissione giustizia e diritti in data 11 novembre 2019. Egli ha indicato che l'accoglimento del messaggio n. 7714 è assolutamente essenziale per dare ossigeno al Ministero pubblico. Il 30 giugno 2009 il Consiglio della Magistratura aveva allestito un rapporto che partiva dalla seguente

premessa: *«Nel dicembre 2008 il Consiglio della Magistratura, d'intesa con il Consiglio di Stato, ha ritenuto di dover procedere ad analizzare l'attività del MP nel suo complesso per verificare se le numerose e pesanti critiche che da mesi vengono rivolte a quell'ufficio fossero fondate ed esigessero un intervento riparatore, oppure se invece si trattasse di giudizi ingenerosi legati a percezioni soggettive o limitate alle modalità di gestione di questo o quel caso, cui per un motivo o per l'altro era stata data grande visibilità mediatica»*. Esso concludeva che non emergevano elementi di preoccupazione, ma che occorreva da parte del Procuratore generale di allora e dei suoi sostituti, chinarsi su una verifica costante della ripartizione del carico di lavoro fra i Procuratori pubblici, una migliore cura del trapasso degli incarti nei casi di partenza di un Procuratore pubblico e un controllo regolare della gestione temporale delle inchieste. Inoltre, chiedeva di unificare dal punto di vista logistico il Ministero pubblico, così come deciso dal legislatore, e di aumentare l'organico dei collaboratori giuristi dei Procuratori pubblici.

Ad oltre dieci anni di distanza dall'allestimento del menzionato rapporto, il Procuratore generale ha indicato che sono progressivamente aumentati gli incarti ed oggi si attestano a 12'000 incarti aperti all'anno. Dal 2003 il numero di magistrati nel Ministero pubblico è rimasto invariato, ossia 21 come fissato nella LOG. Seppur dal 1° gennaio 2011 i sei sostituti Procuratori pubblici non ci sono più perché sono divenuti Procuratori pubblici, con il nuovo Codice di Procedura Penale unificato si sono appesantite tutte le fasi del procedimento penale, in particolare nelle fasi iniziali del procedimento al momento dell'arresto di una persona. Inoltre, il Procuratore generale ha indicato che vi è stata una crescita del numero dei reati informatici e che l'Istituto delle Assicurazioni sociali intende trasmettere al Ministero pubblico le denunce concernenti le truffe alle assicurazioni sociali (che dovrebbero aggirarsi attorno alle 300 all'anno) che prima si risolvevano all'interno dell'amministrazione tramite decisioni di restituzioni di quanto indebitamente percepito. Nel frattempo, è pure entrato in carica un perito all'Ufficio fallimenti e le prime denunce sono pronte per essere trasmesse al Ministero pubblico.

Egli ha rilevato che l'aumento del personale all'interno della polizia cantonale ha comportato un aumento dei reati perseguiti. Con la nuova Legge sanitaria si sono poi aggiunti due obblighi di segnalazione al Ministero pubblico oltre a quello classico di lesione o morte per sospetto reato: il primo riguarda tutti gli operatori sanitari che venissero a conoscenza di un reato qualunque, il secondo riguarda la struttura stessa in cui operano queste persone.

Il Procuratore generale segnala pure che fra qualche mese entrerà in vigore la revisione del Codice di Procedura Penale Svizzero che comporterà ulteriori oneri a carico dei Ministeri pubblici in particolare laddove avremo delle vittime perché si introdurrà l'obbligo di avviare un'istruttoria civile. Attualmente le pretese civili sono di norma rinviate al foro civile, mentre con l'entrata in vigore della menzionata revisione dovrà in parte occuparsene il Procuratore pubblico, garantendo alle parti il diritto di essere sentite e per i decreti d'accusa con una vittima e con una pena superiore ai quattro mesi vi sarà l'obbligo dell'interrogatorio da parte del Procuratore pubblico.

A mente del Procuratore generale un altro problema è rappresentato dal "turnover" dei Procuratori pubblici. Negli ultimi otto anni nella Sezione che persegue i reati finanziari si è registrato un ricambio dei Procuratori pubblici pari al 70%. È un dato "spaventoso", considerato che ogni volta che un Procuratore pubblico se ne va lascia incarti di regola complessi che richiedono un grosso impegno per recuperare il lavoro svolto in precedenza e riavviare il loro esame. Il Procuratore generale indica che non sa come si possa risolvere questo problema ma è però convinto che i Procuratori pubblici impiegati nella Sezione dei reati finanziari dovrebbero seguire non più di 150-180 procedimenti penali a testa per anno; oggi solo i due nuovi arrivati sono a questo livello, mentre gli altri cinque gestiscono

annualmente dai 250 ai 300 incarti e due Procuratori pubblici sono "fuori controllo" perché devono gestire ciascuno oltre 500 incarti e uno ne ha circa 330. In sostanza nessuno ha meno di 180 incarti e non è possibile spostare incarti dall'uno all'altro. Nella Sezione dei reati di polizia, da cui lo scorso anno il Procuratore generale ha dovuto togliere un Procuratore pubblico e assegnarlo alla sezione finanziaria, nessun Procuratore pubblico dovrebbe superare i 300 incarti, per avere una trattazione efficace e celere: oggi invece abbiamo due Procuratori pubblici vicini a questa soglia, nove oltre e tre gestiscono oltre 500 incarti a testa.

Quella indicata è la situazione in cui si trova il Ministero pubblico ormai da oltre dieci anni. Le cause sono il costante numero di pratiche in entrata, l'accresciuto impegno per sbrigare formalismi imposti dal Codice di Procedura Penale, il turnover dei magistrati e due o tre Procuratori pubblici che fanno fatica a seguire il ritmo di trattazione degli incarti. Considerato che durante il corrente anno [recte lo scorso inverno] vi sarà il rinnovo dei Procuratori pubblici e chi vorrà ricandidarsi sarà al vaglio del Consiglio della Magistratura per preavviso, se il Presidente Walser chiederà al Procuratore generale un suo preavviso, lui sarà a disposizione.

Le conseguenze del sovraccarico di lavoro si vedono nel ritardo che si accumula e nell'insoddisfazione delle parti e dei patrocinatori (imputati, vittime, avvocati). La Procura emana 11'600 decisioni su 12'000 che entrano, quindi gli incarti si stanno accumulando e il Ministero pubblico sta arrivando al limite strutturale. Il Procuratore generale ha raccolto le lamentele di parti e patrocinatori nei confronti dei Procuratori pubblici; ne riceve ogni settimana che ormai sono raccolte in tre faldoni. Ogni volta chiede al Procuratore pubblico toccato un breve rapporto sulla situazione. Tutto ciò comporta conseguenze negative sull'attrattività della professione, testimoniate dal fatto che da anni ai concorsi per nuovi Procuratori pubblici partecipano quasi esclusivamente segretari giudiziari ma praticamente nessun esterno, sebbene ci vorrebbe "aria nuova".

Altra conseguenza negativa sono i mancati introiti per lo Stato. Gli averi patrimoniali restano sequestrati per anni e, oltre al fatto che semmai si riesce a restituire il maltolto alla parte lesa con gravissimo ritardo, le banche (compresa Banca Stato, con cui si è dovuto concordare un *gentlemen agreement*), per i patrimoni ingenti, chiedono di pagare gli interessi negativi.

Il Procuratore generale ha consegnato ai commissari una tabella comparativa (già consegnata al Consiglio di Stato) relativa al numero di Procuratori pubblici in Ticino e in altri tredici Cantoni dal 2010 al 2016 e un recentissimo documento elaborato dal Procuratore generale del Canton Zurigo insieme con la direttrice del Dipartimento delle istituzioni di quel Cantone, dove in sostanza si afferma che entro il 2025-26 occorrerà, in ogni ordine di funzioni, un aumento del 15% di risorse; oggi a Zurigo si contano duecento Procuratori pubblici. Similmente, nel rapporto 2009 del Consiglio della Magistratura si accenna a studi svizzeri in cui si afferma che occorrerebbe avere un Procuratore pubblico ogni 10'000 abitanti, dato che in Ticino, contando domiciliati e frontalieri, corrisponderebbe a 40 Procuratori pubblici. Il Procuratore generale ha concluso la sua esposizione indicando che si allineava a quanto affermato dall'Ordine degli avvocati, secondo cui in Ticino servono dai 3 ai 5 Procuratori pubblici in più rispetto ad oggi. Egli ritiene che potrebbe rivelarsi utile reintrodurre la figura dei sostituti Procuratori pubblici, che costerebbero meno (e che potrebbero sottostare a una limitazione delle competenze alle Assise correzionali per motivare questa diminuzione dello stipendio) ma che in un numero minimo di anni potrebbero accedere al ruolo di Procuratore pubblico una volta dimostrata la loro professionalità. Se una tale proposta dovesse concretizzarsi avrebbe il suo sostegno.

Per quanto concerne la proposta di estensione dei compiti dei segretari giudiziari, a domanda il Procuratore generale ha risposto che concorda anche se in sostanza il destino del Ministero pubblico non cambierebbe ma i Procuratori pubblici otterrebbero un lieve sollievo nel loro lavoro.

I relatori hanno poi avuto un ulteriore incontro con il Procuratore generale in data 4 dicembre 2019. In tale occasione egli ha sostanzialmente ribadito quanto indicato in occasione dell'audizione commissionale, in particolare che il potenziamento proposto dal Consiglio di Stato non è sufficiente e che ci vorrebbero almeno 3 Procuratori pubblici in più, 2 da attribuire alla sezione dei reati di polizia e 1 da attribuire a quella dei reati finanziari. I Procuratori non dovrebbero fare più di 5 settimane di picchetto e gestire al massimo 12 detenuti. Essi devono essere chiamati solo per le urgenze e dal corrente anno gli altri casi vengono ridistribuiti agli altri Procuratori. Interrogato sulla proposta di reintrodurre la figura dei sostituti Procuratori pubblici egli l'ha ritenuta interessante considerato che il sostituto Procuratore è subordinato al Procuratore generale mentre il Procuratore no. Attualmente il Procuratore generale può agire nei confronti dei Procuratori solo per casi gravi. Inoltre, secondo la legge sugli onorari dei magistrati 1 Procuratore pubblico è retribuito, oneri sociali compresi, CHF 204'000.--, mentre un sostituto Procuratore pubblico avrebbe il costo di un Pretore aggiunto pari a CHF 145'000.--. Il Procuratore generale ha pure ribadito che questo potenziamento non necessiterebbe di ulteriori segretari giudiziari perché recentemente ne sono già stati attribuiti 3 da parte del Dipartimento delle Istituzioni. Per quanto concerne la problematica degli spazi disponibili all'interno del Ministero pubblico, i quali purtroppo scarseggiano, il Procuratore generale ritiene che all'interno del Palazzo di Giustizia si possano senz'altro trovare degli Uffici da mettere a disposizione dei nuovi Procuratori o sostituti che siano. Da ultimo, il Procuratore generale indica che dal 2003 la Procura non ha ottenuto nessun aumento del numero di Procuratori pubblici, contrariamente a quanto avviene in molti altri Cantoni Svizzeri, come ad esempio Zurigo e Ginevra. Il Procuratore generale, con scritto di data 16 gennaio 2020 indirizzato alla commissione giustizia e diritti, ha riassunto quanto già indicato a voce in occasione delle sopra menzionate audizioni. Le cause della situazione di sofferenza in cui si trova il Ministero pubblico sono essenzialmente tre: il costante numero particolarmente elevato di procedimenti penali da dirigere, gli accresciuti formalismi imposti dal nuovo Codice di Procedura Penale Svizzero e il turnover dei Magistrati. Per quanto concerne la ventilata ipotesi di reintroduzione della figura dei sostituti Procuratori pubblici, il Procuratore generale nel suo scritto indica quanto segue:

Chi qui scrive saluta positivamente il proposto potenziamento del MP attraverso l'istituzione della figura dei Sostituti Procuratori Pubblici (SPP). Figura, questa, che permetterebbe ai neo-Magistrati, da un lato, di inserirsi nella professione, cimentandosi con casi meno gravi o impegnativi, calibrando le responsabilità al proprio know-how inizialmente (per forza di cose) più contenuto. D'altro lato, tuttavia, i SPP avrebbero dinnanzi a loro la prospettiva di carriera in seno al MP, ciò che manifestamente sprona ad impegnarsi sul campo per dimostrare, dopo qualche anno di "gavetta", d'aver acquisito la necessaria esperienza per affrontare dei dossier più complessi.

L'istituzionalizzazione della figura del SPP avrebbe due ulteriori pregi: in primo luogo quello di permettere al Ministero Pubblico di beneficiare di un aumento di Magistrati a fonte di un costo più contenuto a carico del Cantone. In secondo luogo i SPP, per un certo periodo, sarebbero seguiti (quotidianamente) sul campo dal PG e dal Sost. PG di riferimento, i quali, all'occasione d'un concorso per la nomina di un PP, potrebbero essere consultati per fornire ragguagli alla Commissione d'esperti e alla Commissione Giustizia e Diritti del Gran Consiglio in punto all'attività svolta dal candidato.

Quanto all'impiego dei SPP, se concessi in ragione di 4 unità, 2 verrebbero inseriti nella Sezione di Polizia; gli altri 2 nella Sezione economico-finanziaria, ritenuta in ogni caso una loro stretta sorveglianza da parte del PG e dei Sost. PG

Per giustificare la differenza di salario (rispetto ad un PP ordinario) ai SPP dovrebbe essere concessa la promozione dell'accusa (ai sensi dell'art. 324 e segg. CPP) solo dinnanzi alla Pretura Penale e alla Corte delle Assise correzionali, ferma restando la piena competenza per l'emissione di decreti d'accusa (ex art. 352 CPP) nonché di decreti di non luogo a procedere (art. 310 CPP), d'abbandono (art. 319 CPP) e di sospensione (art. 314 CPP).

L'idea (iniziale) sarebbe quella di non impiegare queste 4 nuove forze nei turni di picchetto per evitare problemi di competenza in particolare nell'eventuale procedura che porta alla carcerazione preventiva. Tuttavia, ottenuta la carcerazione preventiva, alcuni casi (di media gravità), segnatamente di imputati sospettati di furti o di infrazione alla LFStup (reati, questi, che la fanno da padrone sotto il profilo numerico e che tolgono forza lavoro ai PP), tramite cernita del PG o del Sost. PG, potrebbero essere affidati ai SPP in caso di sovraccarico (di lavoro e di casi con detenuti) da parte del PP che ha ottenuto il provvedimento coercitivo.

SPP che potrebbero occuparsi altresì, nella Sezione di Polizia, di reati contro l'onore, di violenza domestica (non grave), di decretistica di massa (ad esempio: LCStr, LT, AVS, art. 217 CP, LStr) così come, per rendere stimolante l'attività, di alcuni reati di natura colposa (non complessi).

Nella Sezione finanziaria i SPP si potrebbero occupare di casi di cattiva gestione (art. 165 CP) e di omissione di contabilità (art. 166 CP) segnalati dal perito dell'Ufficio dei fallimenti, dei reati di cui agli artt. 159 e 169 CP, di tutte le appropriazioni indebite di autovetture in leasing, delle denunce per truffe commesse online, nonché di malversazioni in genere (con un danno non superiore a CHF 500'000.00) loro affidate tramite cernita del PG o del Sost. PG.

SPP, di conseguenza, che sgraverebbero in maniera significativa i PP d'entrambe le Sezioni, permettendo agli stessi di concentrarsi sui casi più importanti.

Si osserva infine che, a livello *ideale*, il numero di (nuovi) SPP dovrebbe essere previsto in ragione di 6 unità come peraltro avvenne 17 anni fa, a far tempo dall'01.01.2003. In una simile evenienza vi sarebbe 1 SPP ogni 3/4 PP. Si potrebbe così prevedere che 1 SPP sia affidato ad un gruppo (fisso) di 3 o 4 PP che, in breve tempo, riuscirebbero a correttamente distribuirsi il lavoro. Per i SPP, inoltre, il diretto e stretto contatto con i PP avrebbe il pregio di permettere ai nuovi Magistrati di imparare più velocemente il mestiere.

Ci si ricordi, infine, che il Ministero Pubblico non deve essere visto come un costo, bensì come un investimento, visto che la competitività di un Cantone si misura anche attraverso l'efficienza della Giustizia che è in grado di offrire.

C. AUDIZIONE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI E DEL PROCURATORE GENERALE

A seguito delle problematiche sorte con la nomina decennale dei Procuratori pubblici, il Dipartimento delle istituzioni ha chiesto di essere sentito dalla Commissione giustizia e diritti. Ne consegue che in data 16 novembre 2020 la Commissione ha organizzato l'audizione del Capo del Dipartimento delle istituzioni, Norman Gobbi, della Direttrice della Divisione della giustizia, Frida Andreotti, e del Procuratore generale, Andrea Pagani.

Il Capo Dipartimento ha evidenziato la necessità di analizzare e risolvere gli attuali problemi del Ministero pubblico. Prima di procedere ad un potenziamento, concedendo ulteriori risorse, il Dipartimento ha sempre chiesto di "fare ordine in casa". Egli, pur prendendo in considerazione la bozza di rapporto risalente a febbraio 2020 che postulava la reintroduzione della figura del sostituto Procuratore pubblico, a corto termine ritiene più opportuno attribuire al Ministero pubblico un Procuratore pubblico in più, e meglio una nuova colonna, di ampliare le competenze dei Segretari giudiziari e di avviare la riorganizzazione interna del Ministero pubblico con la presentazione, entro la fine del prossimo anno, di uno specifico messaggio governativo frutto del lavoro condiviso a livello trilaterale (Dipartimento-Ministero pubblico-Commissione). Ciò comporterebbe una revisione parziale della LOG a breve termine con l'introduzione della vigilanza accresciuta dei Procuratori pubblici da parte del Procuratore generale, per quanto riguarda la conduzione tecnica, e la possibilità di ammonire i Procuratori pubblici inadempienti e segnalarli al Consiglio della Magistratura. In parallelo e a medio termine si amplierebbero le competenze della Pretura penale con l'attribuzione di un Giudice straordinario per recuperare le pendenze accumulate eccetera. In conclusione, Il Capo Dipartimento propone di accogliere il messaggio così com'è e rinviare l'introduzione dei sostituti Procuratori pubblici.

Il Procuratore generale ha indicato che occorrerebbe cambiare il metodo di nomina, ad esempio mantenendo la nomina parlamentare per il Procuratore generale e alcuni sostituti PG e lasciando poi loro il compito di selezionare i Procuratori pubblici, che poi potrebbero essere nominati dal Governo. Circa il potenziamento, ha ribadito che le forze a disposizione del Ministero pubblico non sono sufficienti, ma ciò che è fondamentale è avere la figura del sostituto Procuratore pubblico che permetterebbe di concretizzare una carriera all'interno del Ministero pubblico e di creare dei Procuratori con delle specifiche specializzazioni. Vi sarebbe inoltre la possibilità di avere salari più bassi e quindi meno spese. Il Procuratore generale ritiene che l'organizzazione giudiziaria sia di competenza cantonale e che la limitazione della competenza di un sostituto Procuratore pubblico alle Assise correzionali sia perfettamente in linea con il diritto federale.

Il Capo Dipartimento, al fine di trovare un punto d'incontro tra il contenuto del messaggio e le richieste formulate sia dal Procuratore generale sia dalla commissione, ha dichiarato di essere disposto a concedere 2 Procuratori pubblici in più al posto di 1, tenendo conto dei tre obiettivi: il funzionamento del Ministero pubblico, l'immediatezza della soluzione e il raggiungimento di una via di mezzo accettabile da tutte le parti anche dal punto di vista finanziario. Tale intento è stato poi confermato nella sostanza dal Consiglio di Stato con scritto di data 16 febbraio 2021 inviato all'attenzione della Commissione giustizia e diritti.

A domande del collega Lepori, Gobbi ha risposto che l'ipotesi di reintroduzione della figura del sostituto Procuratore pubblico non va ritirata ma approfondita nell'ottica della carriera interna.

D. ANALISI E APPROFONDIMENTI DEI RELATORI

I. ANALISI E COMMENTO DEL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Vista la situazione che si trascina da tempo, è certo che il potenziamento del Ministero pubblico con 2 Procuratori pubblici in più, nonché l'estensione delle competenze dei segretari giudiziari, non contribuisce a migliorare in modo definitivo l'operato e l'organizzazione del Ministero pubblico.

Il nuovo Procuratore generale è entrato in funzione il 1° luglio 2018 e ha da subito adottato diverse misure per migliorare l'efficienza e l'efficacia, ad esempio nominando due nuovi sostituti Procuratori Generali, spostando un Procuratore dalla Sezione dei reati di polizia per dare man forte alla sezione dei reati finanziari sovraccarica di lavoro ormai da anni, gestendo diversamente i picchetti e monitorando il lavoro svolto dai singoli Procuratori. Si fa presente che la richiesta di potenziamento di almeno un Procuratore in più risale ad aprile 2017, ossia a quattro anni orsono. Tale richiesta era finalizzata ad arginare una situazione di sovraccarico di lavoro e di aumento delle giacenze che era ormai fuori controllo, ma non a proporre un potenziamento atto a sistemare a medio-lungo termine la Procura rendendola efficiente ed efficace. Era una richiesta di soccorso immediato, ma certamente non la panacea.

A mente del Governo il messaggio si inserirebbe coerentemente con il progetto di riordino dell'organizzazione giudiziaria denominato "Giustizia 2018", il quale manterrebbe tutta la sua attualità nel proprio fondamento. Il progetto "Giustizia 2018" è ormai da considerarsi superato dagli eventi. Come già indicato nel rapporto concernente il potenziamento del Tribunale d'Appello, si ribadisce che il modo di procedere del Dipartimento delle istituzioni con singoli potenziamenti senza voler veramente allestire un chiaro progetto di riordino dell'organizzazione giudiziaria non viene condiviso dai membri della Commissione giustizia e diritti. Necessita una riflessione più ampia e non solo temporaneamente risolvere l'urgenza in questione senza una vera ed approfondita analisi dell'evoluzione dell'attività delle Autorità giudiziarie e dei loro bisogni di personale, informatici e logistici per i prossimi 10/20 anni.

Grazie alle riflessioni scaturite dalla Commissione giustizia e diritti a seguito delle problematiche emerse con la nomina decennale dei Procuratori pubblici, il Dipartimento delle istituzioni si è attivato per intavolare delle discussioni con la commissione, chiedendo di essere sentito per portare avanti una riforma sia di riorganizzazione che procedurale del Ministero pubblico.

La Commissione ha riscontrato l'assenza di un disciplinamento sufficientemente preciso dei meccanismi di monitoraggio dell'attività del Ministero pubblico e delle procedure di valutazione dell'operato dei Magistrati, sia dal profilo quantitativo sia qualitativo. Una riorganizzazione del Ministero pubblico, in particolare con una ridefinizione delle competenze della sua Direzione (Procuratore generale e sostituti Procuratori generali), appare sempre più necessaria per un più efficace controllo interno e per una migliore organizzazione operativa. Ciò indipendentemente dalle riflessioni sul potenziamento del Ministero pubblico e sull'estensione delle competenze decisionali dei segretari giudiziari, oggetto del messaggio oggetto del presente rapporto. La complessità e l'ampiezza della materia richiamano l'esigenza di poter fare capo a uno o più esperti, ai quali affidare il compito di procedere ad un approfondimento di tutti i temi citati e di indicare le diverse possibilità di miglioramento, a livello organizzativo e normativo, se del caso attraverso un approfondimento delle differenti soluzioni adottate sia a livello federale sia nei singoli Cantoni.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la maggioranza della Commissione giustizia e diritti ha chiesto al Gran Consiglio di adottare la seguente risoluzione:

1. alla Commissione giustizia e diritti è affidato l'incarico di approfondire le problematiche di natura organizzativa e procedurale emerse nell'ambito della procedura di rinnovo delle cariche in seno al Ministero pubblico, allo scopo di valutare eventuali necessità di intervento a livello organizzativo e normativo;
2. a tale fine, alla Commissione giustizia e diritti è data facoltà di avvalersi della consulenza di uno o più esperti indipendenti, cui affidare il compito di redigere un rapporto specialistico che si esprima sulle questioni indicate e che formuli concrete proposte di miglioramento, sia sul piano organizzativo sia normativo.

Il Gran Consiglio ha approvata la risoluzione in occasione della sessione del 14 dicembre 2020.

Dai rendiconti allestiti dal Consiglio della Magistratura, emerge molto chiaramente che se il numero di incarti aperti durante l'anno è rimasto costante, dal 2011 al 2019 gli incarti da evadere sono aumentati di oltre 3'000 unità. Per contro, i procedimenti decisi dal 2011 al 2019 sono aumentati di oltre 600 unità. Gli incarti pendenti al 31 dicembre 2019 (6'927) sono aumentati di oltre 2'600 unità rispetto al 2011. Anche gli incarti inevasi sono aumentati di oltre 3'400 unità rispetto al 2012 (per completezza si rinvia alla tabella indicata a pagine 3 e 4 del presente rapporto). A prescindere dalle competenze e dall'efficacia o meno dei Procuratori in carica, i dati dimostrano che, nonostante gli incarti da evadere sono aumentati, ne sono stati evasi molti di più che in passato grazie alla maggiore produttività. La problematica degli incarti giacenti ed inevasi è da ricondurre, come indicato anche dal Procuratore generale, al costante numero particolarmente elevato di procedimenti penali da dirigere, agli accresciuti formalismi imposti dal nuovo Codice di Procedura Penale Svizzero e al turnover dei Magistrati. Quest'ultima problematica è a sua volta da ricondurre al fatto che l'eccessivo carico di lavoro ha reso meno attrattiva tale carica.

Sebbene il Consiglio di Stato abbia preso atto dei dati comparativi presentati nel Rendiconto 2018 del Ministero pubblico, dai quali emerge che rispetto a 13 Cantoni svizzeri il Ticino ha il numero più basso di Procuratori pubblici, ma quello più elevato di carico di lavoro per singolo Procuratore, si è limitato a commentare che non tutti gli elementi di raffronto erano incontestabili, a cominciare dai magistrati e relativi collaboratori da computare a dipendenza delle differenze di organizzazione e di prassi nei diversi Cantoni. La considerazione pare sommaria e meritava semmai maggiore approfondimento, ritenuto che emerge da tutti i dati raccolti, che la situazione di sotto dotazione è palese. Al rendiconto del Ministero pubblico del 2018 è stata allegata una tabella con i dati comparativi con gli altri Cantoni, indicando oltre al numero di Procuratori pubblici, la popolazione permanente, il numero di abitanti per Procuratore pubblico, il numero di incarti in entrata, nonché la media di incarti per Procuratore pubblico. Da questi dati emerge il modo lapalissiano che il Ministero pubblico del Canton Ticino è nettamente sottodotato rispetto agli altri Cantoni presi in considerazione. Il Procuratore generale, in occasione dell'audizione commissionale, ha pure distribuito ai commissari il piano di sviluppo allestito dal Ministero pubblico del Canton Zurigo in relazione alla necessità di personale a lungo termine e ai fatti di influsso, dal quale emerge che nei prossimi anni saranno necessari degli ulteriori potenziamenti.

Per quanto concerne l'estensione delle competenze decisionali dei segretari giudiziari del Ministero pubblico, approvata anche dal Procuratore generale che, oltre ad averlo indicato in occasione delle sue audizioni, lo ha pure ribadito nel suo scritto del 16 gennaio 2020, di principio vi è accordo commissionale. Va però rilevato che una simile estensione di

competenze a funzionari non magistrati e la relativa modifica normativa meritano approfondimenti di natura giuridica, avute presenti anche decisioni dell'alta corte federale in materia di segretari assessori della giustizia civile.

Considerato inoltre che tale estensione non sopperirebbe in alcun modo alla necessità di aumentare il numero di Procuratori pubblici, rispettivamente di istituire in futuro la funzione di sostituto Procuratore pubblico, la Commissione ritiene opportuno rinviare l'esame di questo specifico aspetto ad un più ampio approfondimento, segnatamente parallelo all'ipotesi di istituzione della figura del sostituto Procuratore pubblico.

II. ANALISI E APPROFONDIMENTO DI QUANTO EMERSO DALLE AUDIZIONI DEL PROCURATORE GENERALE

Dalle audizioni del Procuratore generale emerge molto chiaramente che il Ministero pubblico è in difficoltà ormai dal lontano 2011. Solo nel 2017 si è iniziato a parlare di un potenziamento per poi dover attendere ancora affinché il messaggio del Consiglio di Stato vedesse la luce. Si sono effettuati tutti gli approfondimenti del caso per verificare se effettivamente un potenziamento fosse giustificato. I dati, nero su bianco, evidenziano una situazione che ormai ha raggiunto il limite e dunque urge intervenire. Inoltre, nell'attuale potenziamento occorre tener conto delle ulteriori entrate d'incarti con cui sarà confrontato nei prossimi anni il Ministero pubblico, ossia, come indicato dal Procuratore generale, la crescita dei reati informatici, le denunce che giungeranno dall'Istituto delle Assicurazioni Sociali (che dovrebbero aggirarsi attorno alle 300 all'anno), le denunce del perito all'Ufficio fallimenti, le denunce che scaturiranno dai nuovi obblighi di segnalazione previsti dalla legge sanitaria, nonché il fatto che l'entrata in vigore della revisione del Codice di Procedura Penale Svizzero comporterà ulteriori oneri a carico dei Ministeri pubblici. Si aggiungano le richieste di attribuzione di specifici compiti, addirittura si chiederebbe la formazione di specifiche funzioni per reati particolari quali quelli nel mondo del lavoro, tutti aspetti di cui non si è tenuto conto dell'allestimento del messaggio.

L'approfondimento commissionale porta a valutazioni lungimiranti. Già l'Ordine degli avvocati auspicava l'aumento da 3 a 5 Procuratori pubblici. Stessa cosa dicasi per il Ministero pubblico, il quale, rimandando ad una comparazione con altri Cantoni, faceva intendere che la Procura ticinese era decisamente sottodotata. Dalle audizioni del Procuratore generale, come pure dal suo scritto di data 16 gennaio 2020, emerge che la Procura sposa la proposta della commissione, del resto contenuta nell'atto parlamentare presentato dal deputato Giorgio Galusero, di reintrodurre nella legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) la figura dei sostituti Procuratori pubblici. Il Procuratore generale indica che il numero ideale sarebbe di 6 sostituti Procuratori, ossia lo stesso numero previsto prima che fosse eliminata tale funzione.

In relazione al fatto che il Tribunale penale cantonale, 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 sul loro carico di lavoro, ci si permette di indicare che ciò non può essere un motivo per non potenziare in modo adeguato il Ministero pubblico. Va ricordato infatti che l'aumento dei procedimenti penali è stato, fortunatamente, causato anche dal continuo e legittimo potenziamento avvenuto negli ultimi anni delle forze di Polizia sostenuto dal Dipartimento delle Istituzioni, per cui coerenza impone che anche il seguito, ovvero la procedura giudiziaria e il giudizio, sia sostenuto da adeguato potenziamento.

III. AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DELLA MAGISTRATURA

I relatori hanno pure consultato il Presidente del Consiglio della Magistratura, Werner Walser, il quale ha espresso totale appoggio alla proposta dei relatori sia di reintrodurre la figura dei sostituti Procuratori pubblici nella LOG, come pure il fatto che il potenziamento di un solo Procuratore pubblico originariamente proposto dal Consiglio di Stato era da considerarsi insufficiente.

E. MOZIONE DI IVO DURISCH E INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA DI GIORGIO GALUSERO

La mozione 7 maggio 2018 presentata dal deputato Ivo Durisch e cofirmatari 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 messaggio oggetto del presente rapporto. Per contro, l'iniziativa parlamentare elaborata presentata da Giorgio Galusero non è da considerarsi evasa e mantiene la sua validità. Come emerge dalle varie audizioni, la reintroduzione della figura del sostituto Procuratore pubblico, così come l'estensione dei poteri dei Segretari giudiziari, non è da accantonare ma da inserire nella riflessione che la Commissione giustizia e diritti ha avviato e che intende portare a termine con una vera riorganizzazione del Ministero pubblico, come postulato nella risoluzione approvata dal Gran Consiglio.

F. IMPATTO FINANZIARIO E LOGISTICO

L'attribuzione al Ministero pubblico di 2 Procuratori pubblici supplementari comporta un onere finanziario pari a CHF 576'090.--. Come indicato nello scritto del Consiglio di Stato del 16 febbraio 2021 all'attenzione della commissione giustizia e diritti, le 2 unità di segretari giudiziari verranno ricavate internamente al Ministero pubblico, mentre per quanto attiene al collaboratore con compiti amministrativi, l'onere finanziario è stimato in CHF 94'162.--. Globalmente, l'onere finanziario è dunque pari a CHF 670'252.--.

A livello di pianificazione finanziaria per il Preventivo 2021, lo stesso sarà da adeguare al presente rapporto. 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.

Per quanto contiene la logistica è opportuno osservare che gli attuali Uffici a disposizione del Ministero pubblico non permetteranno di accogliere i 2 Procuratori pubblici. A tale riguardo, il Procuratore generale, in occasione delle sue audizioni, ha indicato che non dovrebbero esserci dei problemi a trovare degli Uffici disponibili presso il Palazzo di Giustizia di Lugano. Va inoltre rilevato che tale sistemazione sarà comunque temporanea perché il Dipartimento delle Istituzioni ha già pubblicamente dichiarato che sta cercando una nuova sede per diverse Autorità giudiziarie e che intenderà ristrutturare il Palazzo di Giustizia. Secondo i relatori, riflessioni di natura logistica, attualmente insoddisfacente, non possono in ogni caso essere motivo di diniego del potenziamento richiesto.

G. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI E CONCLUSIONI

I commissari, all'unanimità, sostengono la soluzione di compromesso che il Dipartimento delle istituzioni ha proposto, ossia la nomina di 2 nuovi Procuratori pubblici al posto di 1 Procuratore pubblico, come inizialmente indicato dal Consiglio di Stato nel suo messaggio.

La proposta di reintrodurre la figura dei sostituti Procuratori pubblici non è da accantonare ma da inserire nella riflessione che la Commissione giustizia e diritti ha avviato e che intende portare a termine con una vera riorganizzazione del Ministero pubblico, come postulato nella risoluzione approvata dal Gran Consiglio.

Circa l'attribuzione di maggiori competenze ai Segretari giudiziari, fondamentale condiviso il principio, si anticipa che sarà oggetto di approfondimento contestualmente alle più ampie riflessioni in essere.

Visto quanto precede, la Commissione propone al Gran Consiglio di accogliere l'annessa modifica di legge.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Marco Bertoli e Sabrina Gendotti, relatori
Aldi - Corti - Dadò - Durisch - Gaffuri - Galusero -
Guscio - Lepori C. - Maderni - Minotti - Noi -
Pagani - Petrini - Soldati - Viscardi

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;
- visto il rapporto parziale 1° marzo 2021 n. 7714R parz. della Commissione giustizia e diritti,

d e c r e t a :

I

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

Capitolo V - Ministero pubblico

Art. 65 cpv. 1

¹Il Ministero pubblico ha sede a Lugano ed è composto di un Procuratore generale, ventidue Procuratori pubblici con giurisdizione sull'intero territorio del Cantone.

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.