

RAPPORTO

della Commissione della Legislazione,
sul messaggio 20 giugno 1958 concernente la modificazione degli art. 54, 55, 56, 57 della legge organica giudiziaria civile e penale e dell'art. 1 della legge sugli onorari dei magistrati (istituzione dei sostituti Procuratori pubblici e dei sostituti Giudici istruttori).

(del 21 dicembre 1959)

1. Chi volesse caratterizzare con brevi parole lo stato attuale delle magistrature penali, difficilmente troverebbe espressione più appropriata di questa: lavorano con l'acqua alla gola. In particolare le Autorità inquirenti e requirenti, come attestano i memoriali e le statistiche allestiti dal 1951 innanzi, avvalorati dall'intervento di tutti i magistrati: dal presidente della Camera penale ai Procuratori pubblici, ai Giudici istruttori. Il Dipartimento di giustizia, sollecito alla nuova ragionevole istanza, raccoglieva in fascicolo, nel 1953, i primi studi con le mozioni presentate in Gran Consiglio nel novembre del 1951. Le mozioni, allo scopo di agevolare l'ingente lavoro che faceva cumulo presso le magistrature istruttorie, proponevano due Procuratori per il Sopraceneri e due Procuratori per il Sottoceneri.

Le attuali statistiche sono di per se stesse eloquenti. Sono tutte indicate dal messaggio governativo n. 770.

Le conclusioni sono le seguenti: il numero delle denunce e delle querele, dal 1946 al 1957 si è complessivamente quasi raddoppiato; il numero dei decreti di abbandono si è raddoppiato di circa 11 volte; quello degli atti di accusa e dei processi celebrati di due volte e mezzo circa. L'on. Luvini nella memoria inoltrata al Dipartimento - 2 maggio 1951, comunicava: « con duecento e più processi in un anno, ciò è diventato piuttosto pesante, ma non impossibile ». Si pensava in allora, allo scopo di alleggerire il tutto, di semplificare la procedura concedendo al Procuratore pubblico la facoltà di applicare la procedura delle contravvenzioni per i reati dove ritiene che non si debba far luogo al dibattimento davanti la Corte delle correzionali, sia per sottrarre alle Corti giudicanti i casi di minor cura, sia per consentire, soprattutto, una rapida liquidazione dei procedimenti che, se ancora fossero per aumentare, come sono aumentati (e con quale ritmo!), non potrebbero più essere trattati per mancanza di tempo. Tale la proposta, in sintesi, dell'allora Procuratore pubblico on. Celio. A questa prima e lontana ormai documentazione, si sono susseguiti, poi, i rapporti, nei rendiconti annuali, di tutti i magistrati dell'ordine penale e il rapporto, 8 ottobre 1957, presentato dal Procuratore pubblico on. Zorzi al Dipartimento.

L'on. Zorzi, dopo essersi compiaciuto con il Consigliere di Stato on. Stefani per la ripresa degli studi e del vaglio statistico, subito dichiarava che occorre riprendere in esame l'iniziativa intesa ad attuare una modifica delle leggi organiche giudiziarie, passando così dal fronte degli aneliti a questo dei fatti. Per quale fine? Per questo fine atto a consentire ai Procuratori pubblici lo svolgimento delle rispettive funzioni in un'atmosfera maggiormente tranquilla, con la costante possibilità — esortava l'on. Zorzi — « di più attentamente e minuziosamente (dove gli avverbi qui non sono superflui, osserva il relatore), approfondire l'esame delle importanti e delicate questioni sottoposte al nostro giudizio che oggi malauguratamente vengono spesso trattate nella preminente preoccupazione di definirle con sollecitudine per evitare la formazione di un cumulo eccessivo di pratiche ».

Le preoccupazioni che valgono per i Procuratori pubblici parimenti valgono per i Giudici istruttori, e per quanto attiene al cumulo eccessivo delle pratiche e per quanto attiene alla doverosa oculatezza nello svolgimento delle stesse. Il fatto, poi, delle pratiche itineranti proprie alle Autorità inquirenti e requirenti, da Bellinzona a Locarno, ad esempio, o da Lugano a Mendrisio, nel susseguirsi delle pratiche che si svolgono alla periferia della sede ufficiale contribuisce spesso a rendere difficoltoso ai cittadini e ai patrocinatori l'ordinario accesso alle magistrature; non appena si pensi al carattere immediato dell'azione penale, ai doveri processuali e alla necessaria rapidità delle istanze per l'assunzione di prove già nel corso della prima fase dell'istruttoria.

2. Il messaggio governativo n. 770, del 20 giugno 1958, regola ora in modo soddisfacente la situazione sulla scorta dei primi studi e dei nuovi. Le modifiche alla legge organica vigente sono queste buone norme capaci di concludere un lungo periodo di preparazione.

Nulla si improvvisa e nulla di nulla deve essere improvvisato in una materia così delicata quale è questa dell'azione processuale penale. Le modificazioni idonee a conferire alle funzioni istruttorie, in senso lato, una più agevole speditezza e persino un nuovo decoro, concernono l'istituzione dei sostituti Procuratori pubblici e dei sostituti Giudici istruttori. A tenore dell'art. 54: un Procuratore pubblico e un sostituto Procuratore pubblico, un Giudice istruttore e un sostituto Giudice istruttore, per il Sottoceneri, residenti a Lugano con giurisdizione nel Distretto di Lugano e Mendrisio; un Procuratore pubblico e un sostituto Procuratore pubblico, un Giudice istruttore e un sostituto Giudice istruttore per il Sopraceneri, residenti a Bellinzona, con giurisdizione su altri Distretti.

Il messaggio governativo illustra, in modo esauriente, le funzioni dei rispettivi magistrati a tenore del Codice di procedura penale vigente, che resta inalterato. Da tale tuttora autorevole testo di legge (il Codice di procedura penale), risulta che il dominio dell'azione penale compete al Procuratore pubblico. E tale resta. L'indirizzo unitario del procedimento penale nella fase inquirente e requirente, è questo concetto fondamentale che indica e definisce il rapporto processuale ticinese nello spirito e nella lettera dei testi legislativi che via via si sono succeduti: dal « pater legis » Stefano Gabuzzi, innanzi.

Questo potere giuridico di disposizione è proprio alle funzioni del Procuratore pubblico, il quale ampio potere trova tuttavia un suo limite nelle norme che reggono l'istituto della Camera dei ricorsi penali.

Nell'ambito di questo limite possono agire il Procuratore pubblico e il Giudice istruttore nelle rispettive funzioni. Le quali restano immutate. Compete al Giudice istruttore la direzione preparatoria attiva dell'istruzione; nel che sta per certo una delle principali caratteristiche del sistema inquisitorio e del contenuto segreto del fatto istruttorio ora mitigato, tuttavia, con la riforma del 1941, la quale conferisce al Giudice istruttore la facoltà di ammettere, a suo giudizio, i patrocinatori anche nella fase istruttoria.

3. L'istituto del sostituto Procuratore pubblico e del sostituto Giudice istruttore riconferma l'indirizzo unitario della procedura. Non innova, e tanto meno propone un indirizzo disforme dalle leggi vigenti. Non si tratta di funzionari dell'ordine giudiziario addetti ai magistrati con funzioni di ausilio. Sono invece nominati dal Gran Consiglio con l'esplicita qualificazione di magistrati nella pienezza del grado per quanto attiene alle funzioni inquirenti e requirenti.

Essi hanno dunque, nell'esercizio dell'indicata funzione, l'identica qualità processuale che avrebbero i sostituti Procuratori pubblici o Giudici istruttori se agissero personalmente. E ciò in ossequio alle norme che reggono il procedimento d'istruzione. Gli agenti di polizia sono soltanto agenti di polizia nei limiti propri esecutivi o di prima indagine sul fatto e sulla ricerca dell'autore del reato; i segretari delle Autorità penali, anche se fossero per essere muniti di nuove competenze,

non potrebbero mai avere veste giurisdizionale e non sarebbero mai per superare i limiti delle funzioni ausiliarie connesse alle Autorità in oggetto.

Rettamente il messaggio governativo osserva che il problema attiene all'esercizio del procedimento penale nella fase istruttoria e requisitoria e, di conseguenza, occorre eleggere magistrati in possesso di poteri propri e legittimati alle funzioni. Questi nuovi magistrati sono i sostituti.

4. I sostituti agiscono (art. 55) sotto la vigilanza e secondo le direttive del Procuratore pubblico, rispettivamente del Giudice istruttore. Nasce così un rapporto di subordinazione gerarchica. Tale rapporto di subordinazione non lede la originaria facoltà funzionale acquisita per legge dal sostituto, ma regola soltanto l'esercizio delle attribuzioni. La rappresentanza della giurisdizione spetta al Procuratore pubblico e, rispettivamente, al Giudice istruttore. Il che varrà, tra l'altro, a preparare i sostituti alla carriera giudiziaria, a progredire nel grado alla scuola del Procuratore pubblico e del Giudice istruttore. I sostituti hanno così la possibilità di fare concreto tesoro di tanta esperienza sul terreno del giorno per giorno, di concorrere all'applicazione della legge nei pubblici dibattimenti, di approfondire la dottrina alla luce della giurisprudenza alla formazione della quale sono personalmente chiamati. Il principio della subordinazione non è contrario, avverte l'on. Zorzi, « alla dignità di Magistrato per il semplice fatto che essa è riconosciuta proprio alle varie magistrature quale necessario elemento d'ordine e di disciplina ».

Sono valide in proposito le legislazioni cantonali inerenti ai sostituti. La norma vigente nel Cantone di Ginevra — a mo' d'esempio — è testualmente la seguente :

Cantone di Ginevra : Loi sur l'organisation judiciaire :

art. 38 : Les fonctions du Ministère public sont exercées par un procureur général et trois substitués.

art. 42 : Le procureur général réparti, entre lui et ses substitués, les fonctions du Ministère public et le service auprès des tribunaux. Il sera toujours le maître de changer la destination qu'il aura donnée à ses substitués.

Le Ministère public devra se faire représenter devant le Tribunal de Police.

5. La norma (art. 55) che sancisce la subordinazione gerarchica del sostituto particolarmente ripete l'indirizzo preminente ed unitario che il Codice di procedura conferisce al Procuratore pubblico. Tale subordinazione, rispettivamente al Giudice istruttore, è questa garanzia e coerenza per ottenere un corso unitario nel campo della giurisprudenza in sede istruttoria e requirente. Di qui il necessario ordine gerarchico. La norma in proposito è tassativa come risulta dall'art. 55. Precisamente : « Le disposizioni di legge che si applicano al Procuratore pubblico e al Giudice istruttore si applicano anche ai loro sostituti. Questi agiscono sotto la vigilanza e secondo le direttive del Procuratore pubblico, rispettivamente del Giudice istruttore. Il Procuratore pubblico dovrà in particolare approvare le proposte di accusa e gli atti di abbandono del sostituto ».

In conseguenza di che spetta al Procuratore pubblico, rispettivamente al Giudice istruttore, la rappresentanza della giurisdizione essendo i soli titolari legittimati di fronte ai cittadini come a tutte le Autorità; al Procuratore pubblico, rispettivamente al Giudice istruttore, spetta la distribuzione, indifferentemente, delle pratiche ai sostituti e senza obbligo di darne ragione; la facoltà di avocare la pratica, in qualsiasi momento dello stadio processuale, di già assegnata ai sostituti qualora fossero per emergere fatti nuovi e di particolare rilievo nel corso del procedimento : sia per la natura del reato e del diritto applicabile. Parimenti spetta al Procuratore pubblico e al Giudice istruttore la facoltà di organizzare i rispettivi uffici, di assegnare il lavoro amministrativo o d'ordine generale e di prendere, infine, tutte le misure necessarie per il buon ordine e il decoro della giurisdizione : e ciò per insindacabile giudizio del Procuratore pubblico, rispetti-

vamente del Giudice istruttore. Ovvio avvertire che nel corso delle procedure assegnate ai sostituti, questi sono personalmente responsabili del buon andamento delle pratiche come di tutte le misure che saranno per prendere. I sostituti, nella trattazione del procedimento, non agiscono per *delega* del Procuratore pubblico, rispettivamente del Giudice istruttore, ma nella pienezza dei poteri funzionali inerenti ai magistrati dell'ordine inquirente e requirente nei limiti fissati soltanto dalla legge organica giudiziaria.

6. Il progetto di decreto in esame stabilisce, all'art. 2, la modificazione della legge concernente gli onorari dei magistrati. Questa Commissione limita il giudizio agli onorari fissati per i sostituti Procuratori pubblici e sostituti Giudici istruttori. L'onorario fissato, e che la Commissione accetta, è di Fr. 21.000,— per i sostituti Procuratori pubblici e di Fr. 19.500,— per i sostituti Giudici istruttori.

La Commissione della Legislazione propone al Gran Consiglio l'accettazione del progetto di decreto concernente l'istituzione dei sostituti Procuratori pubblici e dei sostituti Giudici istruttori accettando, inoltre, la proposta di onorario.

Per la Commissione della Legislazione :

P. Bernasconi, relatore

Coppi, con riserva — Induni — Lafranchi
— Masoni, con riserva — Riva

LEGGE ORGANICA GIUDIZIARIA CIVILE E PENALE

(modificazione : istituzione dei sostituti Procuratori pubblici
e dei sostituti Giudici istruttori)

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

vista la legge organica giudiziaria del 15 dicembre 1954 e la legge sull'onorario dei Magistrati del 9 novembre 1954;

visto il messaggio 20 giugno 1958 n. 770 del Consiglio di Stato,

decreta :

Art. 1.

Sono abrogati gli art. 54, 55, 56 e 57 della legge organica giudiziaria e sostituiti dai seguenti :

Dei Procuratori
pubblici e dei
Giudici istruttori

Art. 54. — Vi sono un Procuratore pubblico e un sostituto Procuratore pubblico, un Giudice istruttore e un sostituto Giudice istruttore per il Sottoceneri, residenti a Lugano con giurisdizione sui distretti di Lugano e Mendrisio.

Vi sono un Procuratore pubblico e un sostituto Procuratore pubblico, un Giudice istruttore e un sostituto Giudice istruttore per il Sopraceneri, residenti a Bellinzona, con giurisdizione sugli altri distretti.

Art. 55. — Le disposizioni di legge che si applicano al Procuratore pubblico e al Giudice istruttore si applicano anche ai loro sostituti. Dei sostituti

Questi agiscono sotto la vigilanza e secondo le direttive del Procuratore pubblico, rispettivamente del Giudice istruttore. Il Procuratore pubblico dovrà in particolare approvare le proposte di accusa e di atti d'abbandono del suo sostituto.

Art. 55 bis. — Il Procuratore pubblico e il Giudice istruttore di una giurisdizione sono obbligati a supplire quello dell'altra in caso di esclusione o di ricusa. Supplenza

La medesima disposizione si applica ai sostituti, quando il Procuratore pubblico o il Giudice istruttore della stessa giurisdizione non possono assumere la pratica.

La Camera dei ricorsi regola le supplenze giusta le disposizioni del Titolo III del Codice di procedura penale.

Art. 56. — I Procuratori pubblici, i Giudici istruttori e i sostituti sono nominati dal Gran Consiglio nella prima seduta della sessione ordinaria autunnale che precede l'inizio del nuovo periodo. Il periodo di nomina è di cinque anni. Elezione - durata - requisiti

I Procuratori pubblici, i Giudici istruttori e i sostituti devono avere i requisiti per essere Giudici di appello.

Art. 57. — Le cancellerie della Procura pubblica e dell'Istruzione giudiziaria sono organizzate conformemente all'organico del Dipartimento di giustizia. Cancelleria

Art. 2.

L'art. 1 della legge sugli onorari dei magistrati del 9 novembre 1954 è completato come segue: Onorario

8) Sostituti Procuratori pubblici, Fr. 21.000,—;

9) Sostituti Giudici istruttori, Fr. 19.500,—.

Art. 3.

Il Gran Consiglio nomina i sostituti dei Procuratori pubblici e dei Giudici istruttori immediatamente dopo l'entrata in vigore di questa legge. Il primo periodo di nomina prende termine con il periodo di nomina dei Procuratori pubblici e dei Giudici istruttori. Disposizione transitoria

Art. 4.

Trascorso il termine per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Entrata in vigore

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

