

Rapporto

numero

4966 R

data

19 maggio 2000

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 25 gennaio 2000 concernente il potenziamento del Ministero pubblico e del Tribunale penale cantonale

IL PROBLEMA DEI RITARDI E DEGLI ARRETRATI, LA NECESSITÀ DI RISOLVERLO, E I DUBBI SUL MODO

In discussione è il potenziamento del Ministero pubblico (da 12 a 15 Procuratori pubblici, con l'aggiunta di nove funzionari addetti ai tre nuovi magistrati) e del Tribunale penale (da 3 a 4 Giudici, con l'aggiunta di 5.5. funzionari e con l'aumento complessivo da 20 a 21 dei Giudici d'appello), per un totale di 2.5 milioni di spese annue correnti in più (personale e logistica), oltre a 0.6 milioni di investimenti una tantum per la logistica (arredamento uffici).

Al Gran Consiglio compete di valutare qui puntualmente l'aumento del numero dei magistrati, ritenuto che per il restante personale (a parte gli aspetti tecnici d'inclusione già nel Preventivo 2000, che richiedono l'avallo parlamentare) spetta al Consiglio di Stato potenziare o trasferire secondo le necessità il personale amministrativo dei vari servizi pubblici - compresi quelli ausiliari della magistratura - e risponderne annualmente, nell'ambito della politica generale del personale dello Stato e della pianificazione finanziaria generale, esaminate con i conti preventivi e consuntivi.

La necessità di misure urgenti per fare fronte agli arretrati e ai ritardi della magistratura penale è ben documentata nel messaggio governativo ed è stata illustrata alla Commissione dai magistrati responsabili dei rispettivi settori. I raffronti con altri cantoni denotano un maggior numero di pratiche e un minor numero di magistrati per rapporto alla popolazione, anche se non tutti gli elementi di raffronto sono incontestabili: a cominciare dai magistrati da computare a dipendenza delle differenze di organizzazione e di procedura nei diversi cantoni. Più ancora del numero di pratiche da evadere, va ritenuto straordinario l'accumulo di pratiche inevase nel corso degli anni '90.

Il Ministero pubblico (e di riflesso il Tribunale penale) sta pagando il prezzo di un periodo sfortunato, conseguente alla (opportuna) riforma della prima metà degli anni '90, che aveva portato all'abolizione dei Giudici istruttori: quando si sono travasati nel Ministero pubblico le pendenze dell'istruzione giudiziaria cumulate in anni di palleggio di incarti tra Procuratori pubblici e Giudici istruttori, con da entrambe le parti alcuni magistrati non particolarmente efficaci, il ricambio dei quali è purtroppo avvenuto con grave ritardo, tramite la mancata rielezione parlamentare di fine 1997. Da allora l'efficacia è manifestamente aumentata, pur restando insufficiente sia al disbrigo delle nuove entrate, sia soprattutto degli arretrati.

La funzionalità della magistratura penale è un valore importante. Il Gran Consiglio deve assumersi le sue responsabilità. Provvedimenti sono indispensabili, ma quali? La controversia di principio, discussa lungamente in Commissione - sull'eco ancora di un precedente analogo messaggio respinto - si può riassumere come segue: l'aumento dei magistrati è davvero la misura più opportuna e inevitabile? o si possono (si devono) promuovere altre misure per migliorare l'efficacia della magistratura penale?

La domanda non ha trovato in Commissione una risposta univoca. Se l'aumento dei magistrati appare dimostrata ai più come misura inevitabile, vi è pure un diffuso timore che l'aumento stesso tolga stimolo verso misure d'altro genere più incisive, così che tra qualche anno ci si ritroverà con analoghi ritardi e con una nuova domanda di aumento dei magistrati, senza affrontare alla radice determinati aspetti e problemi, anche in un contesto più ampio. Gli stessi responsabili sentiti dalla Commissione (Procuratore generale, Presidente del Tribunale penale, Consigliere di Stato responsabile del Dipartimento) non hanno saputo assicurare che, con l'aumento chiesto, sarà conseguita una funzionalità spedita e regolare dei rispettivi uffici.

IL CONTESTO DELLA REPRESSIONE PENALE

L'efficacia del sistema di controllo e repressione penale dipende dall'anello più debole di una lunga catena: dalla disponibilità dei cittadini a denunciare i fatti al lavoro di prevenzione e investigativo della polizia; dalle valutazioni del Ministero pubblico ai vari strumenti di accertamento peritale; dalle formalità richieste dai Giudici dell'istruzione e dell'arresto alle modalità di lavoro e del tribunale penale e delle corti successive; senza dimenticare il complesso e fragile sistema di esecuzione delle pene.

Il potenziamento di singoli anelli serve spesso soltanto a mettere in luce la debolezza di altri. A che serve arrestare o condannare, se non vi è posto nelle carceri? A che serve potenziare la macchina che produce incarti penali completi, se questa macchina assorbe anche il lavoro di agenti di polizia distolti per questo dal lavoro preventivo sul territorio?

Che conta per i cittadini è l'efficacia del sistema complessivamente inteso, non misurabile soltanto dal numero di pratiche evase o inevase presso una singola istanza. Importa la risposta a domande come: qual è la probabilità di essere scoperto e tempestivamente punito, per chi compie un reato? Sono davvero perseguiti con più mezzi e più in fretta i reati prioritari dal punto di vista dell'interesse generale? Qual è insomma il grado di prevenzione e di credibilità per le istituzioni che il sistema penale produce? Con ogni evidenza, il risultato ottimale si ottiene meglio attraverso ripensamenti costanti delle priorità e delle interconnessioni nel sistema, che non attraverso potenziamenti soltanto quantitativi, che rischiano di semplicemente accentuare le deficienze o di influenzare inopportuna le priorità di lavoro in altri anelli della catena.

Benché non immediatamente contestabili, meritano tuttavia un riesame critico talune abitudini di lavoro, come quella che un magistrato si faccia totalmente e lungamente assorbire da un unico procedimento (si pensa ai casi di criminalità economica complessi), nei quali la precisione e vastità degli accertamenti ha rilevanza soprattutto civile. Sul modello di altri sistemi giudiziari, si possono estendere gli accertamenti delegati ad ausiliari o a terzi, comprese le parti civili interessate.

Bisogna in ogni caso pretendere dalla magistratura una larga applicazione dei principi di opportunità e di proporzionalità, la capacità di mirare agli aspetti più rilevanti per la convivenza civile, il conseguimento rapido di sanzioni che esplicano effetto preventivo generale, senza indulgere alla perfezione nei procedimenti più spettacolari o alla ricerca della giustizia ad ogni costo in casi marginali. Bisogna insomma che nei magistrati penali - nel Ministero pubblico anzitutto - sia più che mai presente la responsabilità (politica, quasi più che giudiziaria) di determinare e conseguire obiettivi di efficacia alla propria azione, sapendo che ogni ora di lavoro sprecata in casi che non lo meritano è un'ora persa per casi che devono essere affrontati e risolti.

Questo generico richiamo, valido in ogni tempo e luogo, evidentemente non basta. La Commissione ha ipotizzato e discusso - con il limitato approfondimento permesso ad una Commissione di un Parlamento di milizia confrontata con un messaggio urgente - le misure che permetterebbero di conseguire una maggiore efficacia nel lavoro dei magistrati, indipendentemente dal loro numero presente e futuro. Su queste misure la Commissione non pretende di avere dato un giudizio definitivo, dato anche il loro carattere tecnico specialistico, e neppure pretende di averle enumerate tutte, ma chiede che siano approfondite con la stessa urgenza all'origine della richiesta d'aumento del numero di magistrati, senza attendere improbabili riforme più "globali".

LE MISURE ALTERNATIVE: ALCUNE RIFLESSIONI

1.

Le recenti e meno recenti riforme della procedura penale e dell'organizzazione giudiziaria penale ticinese hanno da una parte sveltito (p.e. con l'estensione del decreto d'accusa) ma anche inevitabilmente appesantito (specialmente in caso di arresto preventivo e per maggiore rispetto dei diritti costituzionali dell'imputato, p.e. con l'istituzione dei Giudici dell'istruzione e dell'arresto) le procedure.

Visto quanto intrapreso o di tradizione in altri paesi, non sono forse ancora state esaurite le modalità per abbreviare la "catena" sopra descritta, dall'accertamento del reato alla pronuncia della pena, senza venire meno al rispetto dei principi costituzionali. Se è vero che il decreto d'accusa viene emanato con un minimo di formalità e diventa nella maggior parte dei casi sentenza, è anche vero che vi è talvolta alla sua origine un laborioso e dispendioso lavoro costituito dalla redazione di un rapporto di polizia giudiziaria, che potrebbe essere risparmiato attraverso forme di procedimenti per direttissima o per patteggiamento nei confronti di rei confessi di reati minori. L'obbligo per il magistrato (procuratore o giudice) di redigere seduta stante e con il consenso delle parti un atto risolutivo potrebbe a sua volta liberare le potenzialità della polizia giudiziaria verso attività più efficaci della redazione di rapporti su fatti acquisiti.

Ma si pensa anche al modello del diritto penale amministrativo federale, che permette a singole amministrazioni (doganale, fiscale, delle telecomunicazioni ecc.) di pronunciare sanzioni che vanno oltre la semplice contravvenzione, salvo il giudizio di un tribunale in caso di opposizione. In sede cantonale, non si vede perché con adeguate modifiche di legge non possa essere affidata - invece che al Ministero pubblico - ad altri servizi già adeguatamente dotati di giuristi specializzati la competenza d'accusa anche per delitti colposi (p.e. per reati connessi con incidenti della circolazione al servizio giuridico della circolazione, ma anche ai servizi competenti in materia di ambiente, natura, ecc.)

2.

Un magistrato non deve essere soltanto scrupoloso; deve anche essere efficace, nel senso che il lavoro da lui prodotto, in termini di prevenzione speciale e generale e quindi di sicurezza sociale, sia in adeguato rapporto con i costi suoi e dei collaboratori da lui dipendenti. E' ciò non soltanto per buon uso delle risorse pubbliche, ma perché le risorse comunque scarse del sistema penale nel suo complesso (se non lo fossero, vivremmo in un regime totalitario), se non destinate a ciò che è essenziale, lasciano scoperte inadempienze e scatenano sfiducia e bisogni di farsi giustizia da sé.

Il controllo a questo riguardo non convince. Recentemente il Gran Consiglio non ha rieleto alcuni magistrati alla scadenza del loro mandato, per motivi di scarsa efficacia. Non si dovrebbe giungere a tanto: qualcuno dovrebbe tempestivamente invitare ad abbandonare la carica chi non dimostra piena idoneità alla funzione: senza infamia, perché deve essere normale - nel pubblico come nel privato - che la nomina a una funzione di alta responsabilità (e ben retribuita) comporta il rischio di doverla lasciare subito se non si producono i risultati attesi.

Questo compito di controllo e di intervento può spettare soltanto al Consiglio della magistratura, che oggi sembra confinato nel ruolo di autorità disciplinare in senso stretto (reprime le mancanze dei magistrati, quasi soltanto su denuncia), quando invece potrebbe esercitare un costante controllo sull'efficacia di ogni magistrato, fissare d'ufficio obiettivi quantitativi individuali e collettivi (per quanto difficili da misurare, ma non è diverso in altri campi dove ciò si fa) e controllarne il raggiungimento.

Sarebbe opportuno conseguire una trasparenza dei costi di ogni procedimento penale e della loro assunzione da parte dei colpevoli, degli interessati all'accertamento o della comunità, per valutare poi se la parte caricata sulla comunità è giustificabile in rapporto all'utilità sociale del caso, o complessiva del genere di casi; evidentemente controllando che la somma di questi costi corrisponda al costo totale delle istituzioni preposte ai procedimenti. Queste forme di contabilità aziendale sono viepiù introdotte in ogni servizio, servono anzitutto a chi ne è responsabile (i singoli magistrati prima di tutto) e alla trasparenza nei confronti dell'opinione pubblica. Un simile strumento (completato in modo più rigoroso con i proventi da confische ecc.) potrebbe anche giustificare un ulteriore futuro aumento delle risorse a disposizione degli uffici giudiziari, fatto salvo quanto detto più avanti circa le persone e i ruoli da assumere.

Non sarebbe in alcun caso accettabile la pretesa della magistratura di essere "diversa" e come tale sottratta ad elementi di verifica, in buona misura almeno quantificabili. Simile pretesa è insita nella funzione e nella professionalità di altre categorie (dai docenti, ai medici ecc.), ma diventa il principale pretesto di autogoverno che si traduce in difese corporative a riccio incompatibili con l'interesse generale. Va ricordato che, proprio negli anni in cui le pratiche del Ministero pubblico più si sono cumulate, da parte della magistratura stessa - nella sua pretesa di autogoverno - non venivano rivelate le ragioni veritiere, finché il Gran Consiglio dovette provvedere con le mancate rielezioni e portare al riscontro benefico.

3.

La magistratura penale ticinese dispone di un numero di magistrati generalmente inferiore a quello di altri cantoni paragonabili (anche se i criteri di paragone costruiti più sul numero

di pratiche che sulla popolazione sono opinabili). Ma è anche meglio pagata: il giovane magistrato senza esperienza riceve subito lo stipendio massimo, che in altri settori pubblici e privati viene raggiunto (a questi livelli) soltanto dopo anni di carriera (come anche nel Ministero pubblico di molti Cantoni).

Lo stipendio d'entrata dovrebbe tenere conto invece dell'esperienza del nuovo magistrato; gli aumenti potrebbero inoltre essere condizionati al raggiungimento di obiettivi di produttività fissati e controllati dal Consiglio della magistratura. In questo modo, per un medesimo costo si impiegano più persone, si premia e si incentiva l'efficacia.

4.

Non convince che l'elezione di ogni nuovo magistrato debba accompagnarsi automaticamente alla nomina di unità di personale di segretariato supplementari e "personali", senza un riesame critico dei metodi di lavoro. I moderni strumenti informatici permettono, in tutte le funzioni pubbliche e private, anche dirigenti, di fare ricorso in misura sempre minore a personale di segretariato, sia per la redazione di documenti, sia per la gestione di appuntamenti, le trasmissioni d'informazioni, l'archiviazione ecc. Se è vero che molto lavoro di segretariato è dovuto ad obblighi procedurali pagati da terzi (fotocopia di atti per le parti), proprio una contabilità di tipo aziendale dovrebbe permettere di mettere nella giusta corresponsione costi e ricavi, senza gli automatismi che traspaiono nel messaggio, per il quale ogni magistrato sembra avere diritto a personale d'ufficio "suo".

Non si vede perché gli agenti di polizia debbano saper interrogare e di redigere i verbali d'interrogatorio e i rapporti da soli, mentre in magistratura resta diffusa l'abitudine - anche quando non giustificata dalla presenza di più parti e dei loro patrocinatori, o dalla particolare delicatezza delle circostanze - di dettare la verbalizzazione e gli atti ad ausiliari d'ufficio, con costi supplementari e senza ormai più risparmio di tempo. La capacità più o meno ampia di utilizzare gli strumenti informatici in modo da risparmiare personale ausiliario può anche essere un criterio per determinare la retribuzione del magistrato, secondo il principio di efficacia e quindi attraverso il controllo dei costi e del prodotto, come detto sopra.

5.

Sul mercato del lavoro, diversamente dal passato anche recente, sono oggi disponibili in buon numero giuristi, che possono essere impiegati efficacemente nella giustizia penale, non necessariamente con l'autonomia e il rango di magistrati, ma nemmeno di semplici segretari di lusso.

Per lo stesso costo, invece di un magistrato e di una segretaria, si possono impiegare tre giovani giuristi cui delegare - sotto vigilanza e responsabilità di un magistrato - gran parte dei lavori oggi svolti personalmente da magistrati (interrogatori, redazione di atti, esami di incarti, rapporti con periti, contatti con la polizia, perfino la rappresentanza processuale in casi di routine, ecc.), fatto salvo il potere decisionale del magistrato. L'efficacia sarebbe in questo modo quasi triplicata.

Non è questa una novità, per la nostra magistratura, ma dovrebbe essere praticata con maggiore determinazione, in alternativa alla creazione di nuovi posti di magistrato. L'argomento per cui determinati atti "devono" essere personalmente compiuti dal magistrato è valido fino ad un cento punto, sia che dipenda da leggi (che possono essere cambiate) o da tradizioni (che non corrispondono necessariamente ai fondamenti costitu-

zionali). Come nella magistratura esecutiva un Consigliere di Stato può e deve agire, con piena responsabilità delle decisioni, tramite l'operato di centinaia di collaboratori qualificati, anche nella magistratura giudiziaria si possono muovere passi più coraggiosi in questa direzione. In questo modo si possono anche meglio selezionare e preparare candidati per le future successioni in magistratura.

CONCLUSIONE

La riforma generale della magistratura della quale si parla nel programma governativo di legislatura appare una misura troppo generale, vaga e lontana nel tempo. Il fatto stesso che il Consiglio di Stato abbia proposto l'aumento dei magistrati senza attenderla giustifica che altre misure urgenti siano esaminate e adottate. D'altra parte, l'assunzione di magistrati a titolo temporaneo per evadere gli arretrati può avere effetti controproducenti sulla scelta delle persone, e rendere comunque malamente definitivo un provvisorio.

Accogliendo la proposta governativa di aumento definitivo del numero di magistrati, la Commissione è consapevole che occorrono parecchi mesi prima della loro effettiva entrata in funzione. Non si vede perché questo tempo non possa bastare per approfondire e perfino per mettere in atto alcune almeno delle misure sopra sommariamente illustrate. Si tratta in parte di misure insite negli stessi progetti di riforma di Amministrazione 2000.

Solo un esame accurato da parte di esperti può discernere le misure che richiedono cambiamenti di legge da quelle di competenza governativa.

La Commissione ha deciso pertanto, vista l'urgenza che la situazione richiede, di porre un termine al Consiglio di Stato per mettere in atto le misure di sua competenza, per proporre al Gran Consiglio le misure di competenza di quest'ultimo, o comunque per rendere conto circa la proponibilità di tali misure.

A questo scopo, aderendo per il resto integralmente alle proposte del messaggio, proponiamo di inserire un nuovo capitolo IV nella legge proposta dal messaggio.

Per la Commissione della legislazione:

Mauro Dell'Ambrogio, relatore

Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. - Bertoli - Canonica G. -

Carobbio W. - Duca Widmer, con riserva - Fiori - Ghisletta D. -

Jelmini (per le conclusioni e limitatamente ai punti I, II, III e V del disegno di legge) -

Marzorini - Nova - Pantani - Pini

Disegno di

LEGGE

concernente il potenziamento del Ministero pubblico e del Tribunale penale cantonale

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 25 gennaio 2000 no. 4966 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 19 maggio 2000 no. 4966 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 1a (ex art. 1bis) cpv. 1

Organizzazione

¹Il Tribunale d'appello è composto di 21 giudici e di 12 supplenti; esso è suddiviso in tre Sezioni:

- la Sezione di diritto civile;
- la Sezione di diritto pubblico;
- il Tribunale penale cantonale.

I membri di una Sezione non possono essere membri di un'altra Sezione, riservate le norme sulle supplenze.

Il Tribunale comprende inoltre la Camera per l'avvocatura e per il notariato e la Commissione amministrativa.

Art. 32

Tribunale penale cantonale

Il Tribunale penale cantonale, quale Sezione del Tribunale d'appello, è composto di quattro Giudici dello stesso che non fanno parte di nessun'altra sua Sezione o Camera.

Art. 54 cpv. 1

Organizzazione Procuratori pubblici

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

II.

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

Art. 323 cpv. 1

E. Indennità alla parte lesa

¹L'assegnazione di un'indennità alla parte lesa in conformità dell'art. 60 CPS è decretata:

- a) dal presidente del Tribunale penale cantonale se il reato è di competenza della Corte delle assise criminali o della Corte delle assise correzionali;
- b) dal Pretore negli altri casi.

Art. 324

A. Riabilitazione I. Competenza

Il giudizio sulla domanda di riabilitazione (artt. 77-81 CPS) è di competenza del presidente del Tribunale penale cantonale.

Art. 349 cpv. 1 lett. b)

H. Revoca della sospensione condizionale della pena

- b) negli altri casi dal presidente del Tribunale penale cantonale se la condanna è stata pronunciata dalla Corte delle assise criminali o dalla Corte delle assise correzionali; dal Pretore se la condanna è stata da lui pronunciata o per decreto di accusa.

III.

Per consentire il potenziamento del Ministero pubblico e del Tribunale di appello sono concessi i seguenti crediti:

A. Spese di investimento

Per la sistemazione logistica dipendente dai potenziamenti del Ministero pubblico, del Tribunale penale cantonale, del Tribunale cantonale delle assicurazioni e della prima Camera civile del Tribunale di appello, è concesso un credito complessivo di fr. 610'000.-- alla voce investimenti così suddiviso:

- fr. 270'000.-- per l'arredamento;
- fr. 75'000.-- per investimento costruzione;
- fr. 25'000.-- per l'economato;
- fr. 240'000.-- per le attrezzature e le licenze informatiche.

I crediti sono iscritti al conto investimenti del Dipartimento delle finanze e dell'economia come segue:

- Sezione della logistica e degli stabili erariali, per un importo di fr. 370'000.--
- Centro cantonale di informatica, per un importo di fr. 240'000.--.

B. Spese di gestione corrente

Per la sistemazione logistica dipendente dai potenziamenti del Ministero pubblico, del Tribunale penale cantonale, del Tribunale cantonale delle assicurazioni e della prima Camera civile del Tribunale di appello, è concesso un credito annuo complessivo di fr. 183'000.- per le spese di affitto e di pulizia.

Il credito è iscritto al conto di gestione corrente del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Sezione della logistica e degli stabili erariali.

Il Preventivo 2000 viene aggiornato di conseguenza.

IV.

Il Consiglio di Stato, entro il 31 dicembre 2000, adotterà le misure di sua competenza e proporrà tramite messaggio le misure di competenza del Gran Consiglio per migliorare l'efficacia della magistratura penale o renderà conto della loro mancata adozione, secondo una parte almeno delle indicazioni seguenti, o altre che vorrà urgentemente esaminare:

- a) estendere la procedura penale amministrativa, in modo da togliere al Ministero pubblico e affidare ad autorità amministrative specializzate la competenza di pronunciare decreti d'accusa per reati di minore gravità in relazione a leggi speciali;
- b) introdurre riti che permettano, al reo confesso di reati minori adeguatamente assistito, di patteggiare immediatamente una condanna e una pena davanti ad una autorità giudiziaria con un minimo di formalità;
- c) affidare al Consiglio della magistratura compiti di definizione e di controllo dell'efficacia del lavoro dei magistrati, collettivamente per ufficio e singolarmente;
- d) rivedere la carriera retributiva dei magistrati, almeno presso il Ministero pubblico;
- e) rivedere, presso il Ministero pubblico, il rapporto quantitativo e la ripartizione del lavoro tra magistrati, funzionari con formazione superiore e altri funzionari loro dipendenti;
- f) rivedere norme e prassi circa gli atti che devono essere compiuti personalmente dal magistrato e gli atti delegabili sotto sua responsabilità;
- g) affidare in determinati casi ai Giudici d'appello supplenti, o ad altri magistrati all'infuori del Tribunale penale cantonale, la competenza di dirigere il pubblico dibattimento in materia correzionale.

V.

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.