

# Rapporto

numero

**5758 R**

data

7 novembre 2007

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa parlamentare 20 aprile 2004 presentata nella forma elaborata dai Capigruppo Mauro Dell'Ambrogio, Francesca Lepori Colombo, Marina Carobbio Guscetti e Attilio Bignasca per la modifica dell'art. 54a cpv. 2 e 4 della Legge organica giudiziaria civile e penale  
(v. messaggio 22 febbraio 2006)**

## 1. OGGETTO DELL'INIZIATIVA

Con il summenzionato atto parlamentare gli iniziattivisti, ricordando nel loro atto parlamentare i problemi di funzionamento del Ministero pubblico, postulano la modifica dell'art. 54a cpv. 2 e 4 della legge organica giudiziaria, civile e penale, (ora, art. 65 cpv. 4 e 5 della legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria) e meglio di ampliare le competenze dei sostituti Procuratori pubblici (in appresso sost. PP), che attualmente possono occuparsi dei crimini solo fino a tre mesi di detenzione.

Il postulato ampliamento delle competenze permetterebbe, a dire degli iniziattivisti, una più efficace distribuzione degli incarti e una continuità nel lavoro, ad esempio quando nel corso dell'inchiesta il sost. PP si trova confrontato con reati che giustificano una pena superiore a tre mesi, e quindi alle sue competenze.

Essi postulano la seguente modifica legislativa.

*Legge organica giudiziaria, civile e penale art. 54 a cpv. 2 e 4 (ora art. 65 cpv. 4 e 5 LOG)*

<sup>2</sup>*I sostituti Procuratori pubblici coadiuvano i Procuratori pubblici ed esercitano l'azione penale:*

*a) nelle contravvenzioni e nei delitti;*

*b) nei crimini, tranne quando il giudizio è deferito alle Assisi criminali.*

<sup>4</sup>*Se emerge, nel corso delle indagini, che un crimine, affidato per competenza a un sostituto Procuratore pubblico, riveste una gravità tale da far apparire adeguato il deferimento alle Assisi criminali, il procedimento è continuato da un Procuratore pubblico; gli atti compiuti dal sostituto Procuratore pubblico conservano nondimeno la loro validità.*

## 2. IL RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO ALL'INIZIATIVA (M 5758)

Il Consiglio di Stato non ha condiviso l'iniziativa parlamentare, e ne ha postulato le reiezione. L'Esecutivo, ricordando la recente introduzione della figura dei sost. PP, a neppure tre anni dall'inoltro dell'atto parlamentare, non ritiene si debba modificare la novella legislativa, un simile passo risulterebbe prematuro.

L'iniziativa parlamentare avrebbe la conseguenza di attenuare fortemente, per quel che riguarda le competenze, la differenza oggi esistente tra i Procuratori pubblici e i sost. PP, tenuto conto del ridotto numero dei processi che approdano davanti alla Corte delle Assise criminali ciò non si giustifica (11 nel 2002, 19 nel 2003, 27 nel 2004, 21 nel 2005, 14 nel 2006).

Questa soluzione contrasterebbe con l'argomento della carriera all'interno del Ministero pubblico o nella magistratura, ossia del "*cursus honorum*", con il quale si era pure giustificata l'introduzione della nuova figura del sost. PP (cfr. messaggio del 26 giugno 2001 del Consiglio di Stato concernente l'istituzione della Pretura penale e della funzione di sost. PP, pag. 6). Inoltre, un simile ampliamento delle competenze dei sost. PP metterebbe in dubbio la legittimità della diversa remunerazione attualmente percepita dalle due categorie di magistrati.

L'Esecutivo ricorda che già oggi l'attività dei sost. PP non è esclusivamente limitata ai decreti di accusa, ossia ai reati che vengono giudicati, in caso di opposizione, dalla Pretura penale, ma si estende anche, in virtù dell'art. 65 cpv. 2 lett. a) LOG, ai delitti in generale. In tal modo questi magistrati sono già abilitati, in quest'ambito, a redigere un atto di accusa e a sostenerlo davanti alle Assise correzionali. Pertanto, la gamma delle competenze di cui dispongono i sost. PP appare già sufficientemente ampia, e un'estensione delle attribuzioni di tali magistrati non risulta giustificata.

Il Consiglio di Stato non si dice convinto che la misura proposta possa contribuire in modo sensibile al miglioramento delle condizioni di lavoro del Ministero pubblico, prova ne è il fatto che nel 2006, per almeno 4'874 procedimenti penali su 5'027 sfociati in accusa, era di per sé data la competenza dei sost. PP, poiché si trattava di casi in relazione ai quali il Ministero pubblico ha emanato un decreto di accusa. Analogamente per una parte dei 139 procedimenti, ossia per quelli vertenti su delitti, che sono sfociati in atti di accusa davanti alle Assise correzionali. Ne consegue che già oggi i sost. PP sono competenti a trattare la stragrande maggioranza dei casi che interessano il Ministero pubblico.

A mente del Consiglio di Stato si impone un'analisi della situazione più ponderata e organica, mediante un'azione su due fronti: dal punto di vista logistico (unificazione dei servizi del Ministero pubblico), e dal punto di vista di modifiche di legge per le quali è stata incaricata nel frattempo un'apposita commissione.

### **3. IL QUADRO LEGISLATIVO**

La nuova funzione dei sost. PP è stata introdotta dalla riforma della Legge organica giudiziaria civile e penale (con la quale è stata pure istituita la Pretura penale) adottata dal Gran Consiglio il 25 marzo 2002, ed entrata in vigore il 1° gennaio 2003.

La norma sui sostituti procuratori pubblici è poi stata ripresa nella legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria, all'art. 65 cpv. 4 LOG, che stabilisce che i sostituti Procuratori pubblici coadiuvano i Procuratori pubblici ed esercitano l'azione penale:

- a) nelle contravvenzioni e nei delitti;
- b) nei crimini, quando risulta adeguata la pena detentiva non superiore a tre mesi, la pena pecuniaria fino a novanta aliquote giornaliere o il lavoro di pubblica utilità fino a 360 ore.

Si reputano crimini (cfr. art. 10 CPS) i reati cui è comminata una pena detentiva di oltre tre anni, e si reputano delitti i reati cui è comminata una pena detentiva sino a tre anni o una pena pecuniaria. Tuttavia, questa catalogazione astratta non riflette sempre adeguatamente la gravità effettiva e concreta dei singoli atti punibili.

Ai sost. PP è stato attribuito, nella precitata recente riforma, la competenza di esercitare l'azione penale anche nei crimini, quando risulta adeguata la pena detentiva non superiore a tre mesi, la pena pecuniaria fino a novanta aliquote giornaliere o il lavoro di pubblica utilità fino a 360 ore, si evita quindi che un Procuratore pubblico ordinario venga distratto dai suoi compiti per occuparsi di quei reati (quali per esempio i furti di qualche migliaio di franchi) che, pur essendo formalmente dei crimini, risultino fin dall'inizio come manifestamente poco gravi o si rivelino tali in corso di procedura, e che vengono evasi con la procedura semplificata del decreto di accusa e, in caso di opposizione, con il giudizio della Pretura penale.

Si ricorda infine che per quel che riguarda le competenze di merito, le Assise criminali, secondo l'art. 50 cpv. 2 LOG, giudicano i crimini per i quali la pena proposta dal Procuratore pubblico è la detenzione superiore a tre anni, mentre le Assise correzionali, così come prevede l'art. 50 cpv. 3 LOG, giudicano i delitti e i crimini per i quali il Procuratore pubblico propone una pena detentiva superiore a tre mesi ma che non eccede tre anni, la pena pecuniaria superiore a novanta aliquote giornaliere o il lavoro di pubblica utilità superiore a 360 ore. La Pretura penale, infine, giudica, così come stabilisce l'art. 41 cpv. 1 LOG, le contravvenzioni, nonché i delitti e i crimini per i quali il procuratore pubblico abbia proposto la pena detentiva fino a tre mesi, la pena pecuniaria fino a novanta aliquote giornaliere o il lavoro di pubblica utilità fino a 360 ore.

L'Esecutivo aveva proposto allora sei sost. PP, oggi sono cinque. Oltre alle precitate competenze, i sost. PP collaborano con i Procuratori pubblici anche nei casi di maggiore gravità e a dipendenza delle loro conoscenze e capacità specifiche; in tale loro funzione non avranno comunque competenze decisionali. La competenza dei sost. PP non ha carattere esclusivo; ne consegue che in determinati casi il Procuratore pubblico può occuparsi di reati minori e sostenere l'accusa davanti al giudice della Pretura penale. I sost. PP, nell'ambito dell'esercizio delle loro funzioni, possono ordinare arresti, perquisizioni o sequestri.

Nel messaggio e rapporti, rispettivamente del Consiglio di Stato e della Commissione della legislazione, allora redatti per l'istituzione di questa figura giudiziaria si concordava sul fatto che nelle diverse sezioni (reati finanziari, reati di polizia, reati minori, ecc.) si riteneva opportuno l'introduzione di organigrammi più strutturati, con un capo o procuratore responsabile, che a sua volta riferisce al Procuratore generale. I Procuratori pubblici preposti alle rispettive sezioni, ai quali attribuire la funzione di aggiunto del Procuratore generale, saranno quindi chiamati a lavorare in stretto contatto con il Procuratore generale, con compiti di sorveglianza all'interno del Ministero pubblico. Il Procuratore generale continuerà, come finora, ad assicurare il coordinamento dei suoi uffici, parallelamente alla cura di incarti coinvolgenti enti pubblici o funzionari.

Questo per dire che, come vedremo nel presente rapporto, e come peraltro sottolineato dal medesimo Consiglio di Stato oggi nel suo precitato messaggio, non è modificando le competenze dei sost. PP che si migliora necessariamente il lavoro del nostro Ministero pubblico.

#### 4. I LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione della legislazione, e la sua Sottocommissione, si è occupata di questo tema in più occasioni.

La commissione ricorda, concordando con quanto esposto nel summenzionato messaggio del Consiglio di Stato, che è troppo presto per valutare opportunamente se l'attuale distinzione di competenze è o meno adeguata alle risposte che cui si può legittimamente attendere. Modificare oggi le competenze, ad appena pochi anni dall'entrata in vigore della novella legislativa, appare prematuro e comunque l'esame dev'essere fatto a tutto campo.

Si ricorda che la riforma che ha introdotto la norma attualmente in vigore oltre che recente è stata voluta dal Ministero Pubblico, sulla base dei dati statistici relativi all'esito dei procedimenti che da allora non appaiono sostanzialmente modificati.

In effetti, dai dati dei rendiconti recenti si potrebbe desumere che le competenze dei sost. PP sono già molto ampi in rapporto all'effettiva casistica trattata dal Ministero pubblico (come risulta dalla statistica sull'esito dei procedimenti) e che con la modifica proposta ci muoviamo all'interno di una minima parte dei casi.

Esito dei procedimenti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Accuse</b>	<b>3890</b>	<b>4117</b>	<b>4288</b>	<b>4257</b>	<b>4458</b>	<b>4996</b>	<b>5027</b>
Fino a 15 giorni di detenzione o 90 giorni di arresto	2639	2843	3152	-			
Da 15 a 90 giorni di detenzione	1046	1115	994	-			
Fino a tre mesi di detenzione	3685	3958	4143	4098	4275	4831	4874
Assise Correzionali	179	143	134	140	156	144	139
Assise Criminali	26	16	11	19	27	21	14
<b>Abbandoni e non luogo a procedere</b>	<b>4230</b>	<b>4727</b>	<b>5040</b>	<b>4530</b>	<b>4961</b>	<b>5226</b>	<b>5382</b>
Decreti di abbandono	610	429	374	176	255	251	248
Non luogo a procedere	3620	4298	4666	4354	4706	4975	5134

In realtà, già oggi i sost. PP sono competenti per la stragrande maggioranza dei casi: nel 2006 almeno per 4'874 casi su 5'027 casi sfociati in accusa. Su 5'027 procedimenti sfociati in un'accusa nel 2006, la modifica proposta tocca al massimo una parte dei 139 procedimenti sfociati in un atto d'accusa di competenza delle Assise correzionali. All'interno di questi 139 casi, la competenza dei Sostituti procuratori pubblici è già data dalla legge attuale per i casi di delitti, mentre è esclusa per i crimini: dal rendiconto non è però possibile desumere di quanti casi si tratti. La modifica di legge proposta tocca solo questi casi, dal momento che anche in base alla proposta i procedimenti che sfociano in un atto di competenza delle Assise criminali resterebbero esclusi dalla competenza dei Sostituti procuratori pubblici.

Se si desidera ampliare le competenze dei sost. PP nell'intento di sgravare ulteriormente i Procuratori pubblici ordinari si dovrebbe dimostrare chiaramente che i sost. PP utilizzano oggi appieno le competenze che la legge attribuisce loro e che, nel contempo, hanno ancora margini per seguire altri incarti: in caso contrario, un ampliamento delle loro competenze non avrebbe alcun risultato pratico sul carico di lavoro dei procuratori ordinari. Va inoltre risolta l'apparente contraddizione tra la constatazione che i sost. PP non hanno sgravato i Procuratori pubblici ordinari nel penale minore e l'estensione delle loro competenze oltre quanto oggi previsto. Se i sost. PP non hanno alleggerito gli ordinari potendo occuparsi del 96% almeno dei casi sfociati in accusa (più quelli, non quantificati, che riguardano delitti di competenza delle Assise correzionali), ci si deve forzosamente porre la domanda come intervenire.

Oggi abbiamo 5 sost. PP con competenza che spazia su oltre il 90% dei casi sfociati in accusa, mentre i Procuratori ordinari sono 15 con competenza esclusiva sul rimanente.

Non è possibile nei rendiconti dello Stato risalire alla ripartizione potenziale tra i casi di diversa competenza e nelle procedure che non sfociano in un'accusa:

Si concorda con quanto esposto nel messaggio del Consiglio di Stato in merito ai temi delle qualifiche, della remunerazione e del cursus honorum dei sost. PP. Nel 2006, gli atti d'accusa davanti alle assise criminali sono stati 14 (su 11'369 casi aperti e 10'483 casi decisi di cui 5027 sfociati in un'accusa): con la riforma proposta dall'iniziativa, questi 14 su 5027 sfociati in un'accusa resterebbero gli unici casi esclusi dalla competenza dei Sostituti procuratori pubblici.

Senza dimenticare infine che modificare le competenze come postulato si rischia poi di aggirare un principio fondamentale del nostro ordinamento giudiziario, che è quello nell'indipendenza dei Procuratori pubblici. Conferendo competenze così ampie ai sost. PP si finisce per attribuire a una categoria di procuratori sottoposta a vigilanza (quella del Procuratore generale e dei tre aggiunti, in base all'art. 68 cpv. 2 LOG) e all'interno della quale l'attribuzione degli incarti può essere modificata (sempre dal Procuratore generale e dai tre aggiunti, ai sensi dell'art. 65 cpv. 5 LOG) competenze quasi identiche a quelle dei Procuratori ordinari, che sono invece assolutamente autonomi, e per i quali non può essere modificata l'attribuzione degli incarti, per chiara volontà del legislatore, che ha sempre ribadito questo principio e questa scelta. Dovremmo decidere di abbandonare il principio dell'indipendenza dei Procuratori pubblici (sotto ponendoli a vigilanza e prevedendo che può essere modificata l'attribuzione degli incarti), o di trasformare i Sostituti procuratori in Procuratori ordinari (naturalmente rispettando le regole per il concorso), con tutte le competenze e responsabilità del caso. La soluzione di dare loro quasi tutte le competenze, mantenendo però la vigilanza, appare come una soluzione ibrida.

## **5. CONCLUSIONI**

La Commissione della legislazione propone al Gran Consiglio di dichiarare evasa, ai sensi dei considerandi, l'iniziativa parlamentare 20 aprile 2004 presentata nella forma elaborata dai Capigruppo Mauro Dell'Ambrogio, Francesca Lepori Colombo, Marina Carobbio Guscetti e Attilio Bignasca per la modifica dell'art. 54a cpv. 2 e 4 della Legge organica giudiziaria civile e penale (messaggio n. 5758 di data 22 febbraio 2006 del Consiglio di Stato).

Per la Commissione della legislazione:

Felice Dafond, relatore

Brivio - Caimi (con riserva) - Carobbio -  
Colombo - Dominé - Ducry - Ghisletta D. -  
Gianoni - Guidicelli - Kandemir Bordoli -  
Martignoni - Pantani - Pedrazzini -  
Pestoni - Quadri