

Messaggio

numero
8401

data
7 febbraio 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sulla mozione del 21 febbraio 2022 presentata da Matteo Quadranti “Ministero pubblico: nell’attesa delle riforme 2030 (?), migliorare l’operatività a breve”

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con riferimento alla mozione menzionata in epigrafe, il Consiglio di Stato, a seguito della contestualizzazione dell’atto parlamentare nonché di una premessa di natura istituzionale, espone nei prossimi paragrafi, in virtù del principio della separazione dei poteri dello Stato, le indicazioni formulate dal Procuratore generale del Ministero pubblico circa le questioni evidenziate mediante la mozione in parola.

I. OGGETTO DELLA MOZIONE

A titolo introduttivo, giova evidenziare come l’atto parlamentare tragga spunto dal rinnovo delle cariche afferenti ai Procuratori pubblici del Ministero pubblico sul periodo 2021-2030, da qui la dicitura del termine ipotizzato dal mozionante per le riforme a livello del Ministero pubblico, con precipuo riferimento all’eventuale modifica della procedura di nomina dei magistrati ivi operanti. In tale ottica, citiamo dalla mozione, *“chiunque dovesse in futuro essere designato quale altra o nuova autorità di nomina dovrà comunque disporre di strumenti, procedure e soprattutto criteri (management by objectives) per attribuire qualifiche a tutti i magistrati e loro subordinati. Questi possono essere elaborati sin d’ora”*.

La mozione si china quindi sugli ambiti che potrebbe interessare quanto sopra nel campo dell’operatività e dunque dei processi di lavoro interni all’Ufficio giudiziario, che si traducono nelle proposte riportate qui di seguito in modo schematico, citando dall’atto parlamentare in termini riassuntivi:

- effettuare *“un audit esterno (innanzitutto con una società esperta di gestione delle risorse umane e che sia in grado di dare supporto al miglioramento del team work ed alla gestione dei conflitti)”*;
- esperire una *“certificazione (ad es. ISO) per ottimizzare e migliorare i processi di gestione dei flussi amministrativi, gestionali e informatici, ovvero tutto quanto non soggiace al segreto istruttorio”*;
- *“(…) creare una vera e propria formazione e carriera interna (sul campo) (...). La competenza di attribuire i casi verrebbe assegnata all’attuale Ufficio del Procuratore generale (Procuratore generale e due Sostituti Procuratori generali) compatibilmente con gli esistenti art. 65 cpv. 2 e 68 della Legge sull’organizzazione giudiziaria [di seguito: LOG]. Essi eserciterebbero la vigilanza sull’operato dei magistrati. Questo sistema permetterebbe di creare una sorta di specializzazione dei Procuratori pubblici negli ambiti di competenza, ciò che aumenterebbe la loro dimestichezza e celerità”*.

- dare “(...) più competenza (...) all’Ufficio del Procuratore generale in termini di sorveglianza (ma anche di supporto/aiuto in caso di difficoltà) (...)”, ciò che, a mente del mozionante “*instaurerebbe la leadership nell’ottica, comunque, delle competenze di ‘direzione’ delle sezioni e sottosezioni di cui all’art. 65 cpv. 2 e 68 LOG*”. A tal proposito, “*l’Ufficio del Procuratore generale avrebbe formalmente la competenza, quale direzione, di formulare preavvisi nella procedura di nomina e/o revoca*”;
- infine, secondo la mozione “*l’Ufficio del Procuratore generale, con i Procuratori pubblici più esperti, dovrebbe allestire delle schede che standardizzino per quanto possibile i procedimenti penali secondo le tipologie più diffuse per creare uniformità nella trattazione come anche nelle proposte di pena (pecuniarie e non), agevolare la digitalizzazione, disporre di modelli e check list sia per i nuovi Segretari giudiziari e Procuratori pubblici sia in caso di sostituzioni di Procuratori pubblici o diversa assegnazione degli incarti*”.

II. PREMESSA

Prima di entrare nel merito delle indicazioni formulate dal Procuratore generale del Ministero pubblico riguardo alle questioni poste con la mozione in oggetto, il Consiglio di Stato ritiene oltremodo opportuno, a titolo di attualizzazione del presente messaggio rispetto alla situazione del Ministero pubblico, riprendere alcuni passaggi del Rapporto del Consiglio della Magistratura e delle Autorità giudiziarie 2022.

In tale contesto, all’interno del Rapporto annuale del Consiglio della Magistratura, organo a cui è riservato il potere disciplinare e di sorveglianza sui magistrati giusta l’art. 74 LOG, si rimarca, citiamo, che, “*nonostante il numero ingente degli incarti entrati e pendenti di fronte al Ministero pubblico non consenta alcun rilassamento, non si può non sottolineare come la prima volta – eccezion fatta per il periodo pandemico che non fa tuttavia testo – si è finalmente notata un’importante inversione della tendenza all’aumento delle giacenze, che sono diminuite in maniera cospicua. Indubbiamente le cause sono da ricondurre, oltre che al grande lavoro svolto da tutto il team del Ministero pubblico, anche dall’innesto di due nuovi Procuratori pubblici. Questo dimostra che le richieste di potenziamento da tempo avanzate avevano un fondamento e che il solo impegno di chi già era in organico non avrebbe permesso di tappare le falle. È quindi con favore che si vede smentire, almeno per il momento, quanto lo stesso Consiglio della magistratura, nella sua precedente composizione, scriveva solo un anno fa: il cambio di rotta non solo appare ora possibile, ma sembra essere già in atto. Non si può quindi che auspicare che si continui su questa via*” (cfr. Rapporto della Magistratura 2022, pag. 15).

Un miglioramento corroborato in termini di produttività dai numeri registrati nel 2022, anno in cui, a fronte dell’apertura di 13’885 nuovi incarti (1’005 in più rispetto al 2021), il Ministero pubblico ha evaso 14’552 incarti, con un aumento di ben 2’661 unità rispetto al periodo precedente, “*a fronte di una media annuale decennale di 11’397. Si tratta del miglior risultato di sempre*” (cfr. Rapporto della magistratura 2022, pag. 35).

L’aggiornamento qui riportato risulta doveroso, in modo da rimarcare l’evoluzione dell’operatività del Ministero pubblico, anche a fronte dei potenziamenti introdotti negli ultimi anni dal Parlamento e del Governo dal profilo dei magistrati e del personale giuridico in particolare, rispetto al momento in cui è stata presentata la mozione. Ciò nell’attesa delle ulteriori decisioni del Parlamento, tra cui segnatamente l’estensione delle competenze dei

Segretari giudiziari del Ministero pubblico, proposta, in condivisione con il Procuratore generale, dallo scrivente Consiglio con il messaggio n. 7714 dell'11 settembre 2019.

III. INDICAZIONI DEL PROCURATORE GENERALE DEL MINISTERO PUBBLICO

Come esplicitato in entrata, il Governo, in virtù del principio della separazione dei poteri dello Stato, ritiene di riportare la posizione del Procuratore generale del Ministero pubblico concernente i punti sollevati con la mozione in oggetto. In tal senso, vengono di seguito riprese, in modo schematico e sostanzialmente in maniera integrale, le indicazioni formulate dal Procuratore generale del Ministero pubblico rispetto all'atto parlamentare:

- Il Procuratore generale del Ministero pubblico si è già espresso pubblicamente, come pure in sede di audizione davanti alla Commissione giustizia e diritti del Gran Consiglio, in favore di una modifica della procedura di nomina dei magistrati del Ministero pubblico. Riassumendo in termini sintetici, la proposta del Procuratore generale verte sui seguenti punti:
 - nomina della Direzione del Ministero pubblico (Procuratore generale, 2 Sostituti Procuratori generali ed eventualmente 4 Procuratori pubblici capo) di competenza del Gran Consiglio;
 - nomina dei restanti Procuratori pubblici (16; più eventuali Sostituti Procuratori pubblici) di competenza di un'Autorità terza (Consiglio di Stato o Consiglio della Magistratura) dopo concorso pubblico e procedura di selezione operata dalla Direzione del Ministero pubblico (che invia la proposta di nomina all'Autorità terza).
- In secondo luogo, il Procuratore generale ritiene che, per poter procedere a una riorganizzazione normativa del Ministero pubblico, occorra contestualmente anche modificare la Legge sugli onorari dei magistrati per poter far sì che un neo Procuratore pubblico (o l'eventuale reintrodotta figura del Sostituto Procuratore pubblico) possa entrare in carica con un salario iniziale più basso, affinché possa essere destinato alla gestione dei casi più "semplici", proprio come suggerisce il mozionante. In caso contrario si creerebbe una disparità di trattamento, di fatto impossibile da gestire, all'interno dell'Ufficio giudiziario. In tale ottica, riaffiora come detto sopra la proposta già formulata a suo tempo dal Procuratore generale tendente alla reintroduzione della figura del Sostituto Procuratore pubblico (senza formale limitazione di competenza, ma con autonomia limitata dalle istruzioni del Procuratore generale) con possibilità di divenire Procuratore pubblico, su richiesta, dopo la partenza di un magistrato, di regola dopo un certo numero di anni d'esperienza (ad esempio 5) come Sostituto Procuratore pubblico su proposta della Direzione all'Autorità terza.
- Detto questo, il Procuratore generale non condivide la necessità di un "audit esterno" ad opera di una società esperta di gestione delle risorse umane in ragione della complessità del contesto dove opera il Ministero pubblico, difficile da comprendere da parte di società esterne senza esperienza del settore, complessità che vede la correlazione di vari attori che operano in favore del Ministero pubblico, ma che non necessariamente vi sono subordinati. La gestione delle risorse umane è oggi per legge di competenza formale del Procuratore generale del Ministero pubblico con il supporto del Segretario generale del Ministero pubblico, coadiuvati dalla Divisione della giustizia e dalla Sezione delle risorse umane. Il team work il magistrato lo esegue con la Polizia cantonale, con la quale vi è un ottimo sincronismo da sempre e, internamente, con

l'Équipe finanziaria del Ministero pubblico. Senza dimenticare in ambito di medicina legale la proficua collaborazione con il neocostituito Istituto di medicina legale, organo autonomo e indipendente presso l'Amministrazione cantonale, attribuito amministrativamente al Dipartimento delle istituzioni/Divisione della giustizia, che ha rafforzato le prestazioni peritali assicurate in favore del Ministero pubblico in particolare. Si rammenta inoltre che oggi ogni magistrato è autonomo nella direzione dei procedimenti penali. Per determinate inchieste complesse, soprattutto nelle fasi iniziali, i magistrati comunque, con risultati più che soddisfacenti, già collaborano fra di loro, come dimostrano le cronache giornalistiche. Quanto al personale amministrativo, si segnala che da anni le diverse cancellerie (quelle centrali a Lugano e a Bellinzona, più altre 5, constano di 2 o 4 unità che collaborano perfettamente fra loro). I conflitti fra il personale amministrativo, infine, sono oggettivamente rari e, laddove meritevoli d'attenzione, vengono risolti convenientemente dal Procuratore generale o dai rispettivi magistrati.

- Quanto ai flussi amministrativi, gestionali e informatici, sarà in particolare il progetto nazionale "Justita 4.0" e con esso in la digitalizzazione e trasformazione della Giustizia e della Polizia in generale a portare un'importante di trasformazione delle organizzazioni, che comporterà la ridefinizione dei processi e dei flussi interni di lavoro a fronte del cambiamento apportato dalla digitalizzazione dell'attività.
- Il Procuratore generale del Ministero pubblico è di principio d'accordo sull'accresciuta competenza dell'Ufficio del Procuratore generale in termini di sorveglianza. Un elemento che implica comunque una modifica della LOG coinvolgendo il Consiglio della Magistratura per avere un quadro normativo chiaro in ordine alle competenze appunto dell'Ufficio del Procuratore generale, da un lato, e del Consiglio della Magistratura, dall'altro lato.
- Riguardo alla proposta di elaborazione di schede che standardizzino i procedimenti penali secondo le tipologie più diffuse, il Procuratore generale del Ministero pubblico conferma che i cosiddetti *Massendelikte* e i procedimenti penali più semplici sono già trattati in modo uniforme. Per di più, spesso, in fase investigativa o istruttoria dalla Polizia cantonale, a cui è delegata la raccolta delle prove. Si segnala, comunque, che per alcune materie ricorrenti già sono in essere indicazioni di massima (per forza di cose interne all'Ufficio giudiziario) sulle pene da erogare, ritenuto comunque che per ogni fattispecie la colpa dell'imputato va fissata in applicazione dell'art. 47 del Codice penale. Per altro, ogni procedimento penale – a partire da una certa complessità – ha le sue particolarità e non può essere trattato in modo standardizzato. Non si dimentichi in ogni caso in questo contesto che una volta al mese i Procuratori pubblici di ogni Sezione si riuniscono, sotto direzione del rispettivo Sostituto Procuratore generale, proprio per discutere di prassi da seguire in determinate fattispecie ricorrenti (ad esempio negli ultimi due anni in relazione alle malversazioni in ambito di aiuti finanziari dello Stato a seguito della pandemia quali sono le indennità per lavoro ridotto o i cosiddetti "crediti Covid"). Inoltre si sottolinea che ogni riunione, a contare dal 1° luglio 2018, è protocollata nonché pubblicata internamente a beneficio di ogni Magistrato operante presso il Ministero pubblico.

IV. CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Come evidenziato in entrata, il Consiglio di Stato, in virtù del principio della separazione dei poteri, ha ritenuto di riportare la posizione del Procuratore generale del Ministero pubblico, posizione che trova un'apertura di principio da parte del Governo a entrare nel merito delle indicazioni formulate da quest'ultimo.

In tale contesto, lo scrivente Consiglio tiene a evidenziare come il progetto di trasformazione e digitalizzazione della Giustizia richieda altresì delle adeguate infrastrutture logistiche, con riferimento alle sedi delle Autorità giudiziarie, atte a permettere la digitalizzazione dell'attività (rete e cablaggi degli stabili adatti rispetto alla mole di dati trasmessi, aspetti legati alla sicurezza informatica, ecc.). In quest'ottica, va quindi ribadita la necessità di procedere alla ristrutturazione di Palazzo di giustizia a Lugano, nell'ambito dell'acquisizione dell'edificio ex Banca del Gottardo di cui al messaggio n. 7761 del 27 novembre 2019, che sarà discusso dal Parlamento. Quanto al Certificato ISO, di certo interesse per vari settori anche dell'Amministrazione cantonale – in ambito di Giustizia, si rammenta la certificazione ISO 9001 delle Strutture carcerarie cantonali e più di recente dell'Ufficio dell'assistenza riabilitativa della Divisione della giustizia – nell'ottica di attestare la conformità del lavoro svolto a criteri valutativi atti a stabilire la presenza di specifici elementi all'interno dei processi operativi di lavoro, si reputa l'implementazione di un simile sistema troppo onerosa e non prioritaria, per rapporto a quanto già suindicato e prioritario legato alla digitalizzazione e trasformazione della Giustizia con "Justitia 4.0".

Stante quanto precede, il Consiglio di Stato attende gli indirizzi in materia da parte del Parlamento, al fine di esperire per mezzo del Dipartimento competente gli approfondimenti del caso, d'intesa con l'Ufficio giudiziario tramite uno specifico gruppo di lavoro che verrà designato. Ciò richiamando le già citate decisioni al vaglio del Gran Consiglio afferenti al Ministero pubblico, tra cui l'estensione delle competenze dei Segretari giudiziari del Ministero pubblico, proposta con il messaggio n. 7714 dell'11 settembre 2019. Contestualmente, il Consiglio di Stato conferma che il Dipartimento delle istituzioni e per esso la Divisione della giustizia, sta elaborando un progetto di revisione della Legge sugli onorari dei Magistrati.

V. CONCLUSIONE

In conclusione, ritenuto quanto sopra esposto e in attesa delle decisioni del Parlamento rispetto agli elementi tutt'ora pendenti riferiti al messaggio n. 7714 dell'11 settembre 2019, il Consiglio di Stato invita a respingere la mozione in oggetto.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri