

## **Modifica di alcune disposizioni relative all'attività e all'organizzazione del Ministero pubblico**

Onorevole signora Presidente,  
onorevoli signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci pregiamo illustrare il disegno di legge concernente la modifica di alcune disposizioni relative all'attività e all'organizzazione del Ministero pubblico.

Questo messaggio persegue lo scopo di migliorare e di razionalizzare l'attività e l'organizzazione del Ministero pubblico e propone, in quest'ottica, la semplificazione di talune procedure nel settore penale e il rafforzamento del ruolo del Procuratore pubblico generale. Per attuare queste riforme, occorre modificare il Codice di procedura penale del 19 dicembre 1994 (in seguito CPP) e la Legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 (in seguito LOG).

### **I. SITUAZIONE ATTUALE DEL MINISTERO PUBBLICO E MOTIVI DELLE RIFORME CHE LO CONCERNONO**

L'attuale assetto organizzativo del Ministero pubblico è recente. Un primo passo in quest'ambito è stato compiuto con la modifica della LOG adottata dal Gran Consiglio il 17 dicembre 1990 ed entrata in vigore il 1. gennaio 1992: questa riforma ha comportato l'unificazione delle due Procure pubbliche (del Sottoceneri e del Sopraceneri) in un'unica Autorità, il Ministero pubblico, con sede a Lugano, avente giurisdizione sull'intero territorio cantonale, e di cui sono stati allora chiamati a far parte sette Procuratori pubblici (ossia lo stesso numero dei magistrati attivi precedentemente nelle due Procure pubbliche); uno di loro è stato eletto Procuratore pubblico generale. La seconda fase della riorganizzazione del Ministero pubblico è seguita appena un anno più tardi, in virtù di un'ulteriore modifica della LOG, connessa con una parziale e significativa revisione del CPP, approvata dal Gran Consiglio il 23 settembre 1992 ed entrata in vigore il 1. gennaio 1993. Questa riforma ha portato all'abolizione dei Giudici istruttori (fino ad allora attivi in numero di tre presso la sede di Lugano - oltre a un Giudice istruttore straordinario - e di due nella sede di Bellinzona), alla creazione dell'Ufficio del Giudice dell'istruzione e dell'arresto, composto da tre magistrati, e all'aumento dell'effettivo dei Procuratori pubblici da sette a dodici. Questa situazione organizzativa è rimasta immutata con l'entrata in vigore, avvenuta il 1. gennaio 1996, del nuovo CPP adottato dal Gran Consiglio il 19 dicembre 1994.

Il funzionamento del Ministero pubblico in questa sua nuova struttura è stato oggetto d'attento esame.

Il Consiglio di Stato ha in particolare istituito, con risoluzione del 23 ottobre 1996, un Gruppo di lavoro al quale era stato assegnato il compito di presentare proposte di

carattere organizzativo e procedurale atte a migliorare e razionalizzare l'attività del Ministero pubblico. E' in effetti rapidamente emerso il grave problema rappresentato dalla quantità di casi arretrati, in giacenza da lungo tempo, quello relativo alla lentezza che caratterizza le procedure d'inchiesta per i casi finanziari ed anche quello relativo al mancato perseguimento dei reati connessi all'esecuzione e al fallimento.

A far parte del citato Gruppo di lavoro sono stati chiamati i Giudici del Tribunale di appello dott. Spartaco Chiesa, al quale è stata affidata la presidenza, e avv. Mario Luvini in rappresentanza del Consiglio della magistratura, i Procuratori pubblici dott. Fabrizio Eggenschwiler e avv. Luca Marcellini in rappresentanza del Ministero pubblico, l'avv. Roberto Macconi e l'avv. John Nosedà in rappresentanza dell'Ordine degli avvocati, come pure l'avv. Giorgio Battaglioni in rappresentanza del Dipartimento delle istituzioni. Il Gruppo di lavoro ha allestito il rapporto speciale sul Ministero pubblico del 25 giugno 1997, sul quale si fondano le proposte di questo messaggio concernenti la semplificazione di talune procedure nel settore penale e il rafforzamento del ruolo del Procuratore pubblico generale.

Le cause all'origine di queste difficoltà nel funzionamento del Ministero pubblico sono diverse. In primo luogo, l'organico dei magistrati inquirenti e requirenti è stato nel complesso ridotto di un'unità: tredici era infatti il numero complessivo di Procuratori pubblici e di Giudici istruttori prima della riforma (ivi compreso il Giudice istruttore straordinario che operava presso la sede di Lugano), mentre dodici è quello degli attuali Procuratori pubblici. Inoltre, lo scioglimento delle vecchie Procure pubbliche, ognuna con un numero limitato di magistrati (ossia quattro nel Sottoceneri e tre nel Sopraceneri), ha ridotto le possibilità di contatto fra i magistrati e quindi la formazione di una proficua collegialità nella conduzione degli affari e nell'impostazione dei problemi d'ordine generale. Le precedenti condizioni di omogeneità avevano infatti favorito, nel passato, l'inserimento nel ruolo di Procuratore pubblico dei nuovi magistrati. La scomparsa della figura del Giudice istruttore ha permesso, da un lato, di evitare atti istruttori, considerati dei doppioni rispetto agli oneri del Procuratore pubblico. Senonché, dall'altro lato, questo miglioramento è stato in parte vanificato dagli aggravii procedurali intervenuti con la parziale riforma del CPP, operante dal 1. gennaio 1993, e poi riconfermati con l'entrata in vigore del nuovo CPP il 1. gennaio 1996. Questi oneri procedurali accresciuti, che appesantiscono inoltre in misura significativa l'operato dei Procuratori pubblici, sono solo in parte giustificati dall'esigenza di conformità con le norme fondamentali del diritto internazionale. In particolare, si allude all'obbligo dell'istruzione formale in tutti i casi dove è ipotizzabile una condanna, quindi anche in quelli - ed erano in precedenza la maggioranza - in cui il Procuratore pubblico decideva in base alle sole informazioni preliminari. L'effettivo di collaboratori del Ministero pubblico - con qualifiche diverse - è di 36,5 persone, e la nuova organizzazione comporta pertanto aumentati problemi gestionali che, in precedenza, erano ripartiti su quattro piccole unità organizzative: le due Procure pubbliche e le due Istruzioni giudiziarie. Tutti questi fattori hanno comportato, rispetto all'organizzazione precedente, un aggravio dei tempi nella trattazione degli incarti.

Per quel che attiene alla situazione oggettiva in cui versa il Ministero pubblico, dall'ultimo rendiconto si desume che nel 1996 sono stati aperti da quest'Autorità, per notizie di reato, 8'582 procedimenti, che hanno coinvolto 11'743 persone. Gli incarti pendenti presso il Ministero pubblico al 31 dicembre 1996 coinvolgevano 11'143 persone. Tuttavia, siccome questo scarso dato statistico relativo al conteggio delle entrate, che non consente di analizzare la gravità e il genere delle infrazioni, dà un'idea unilaterale dell'onere effettivo che provoca al Ministero pubblico, il citato Gruppo di lavoro, allo scopo di poter meglio valutare la situazione, ha proceduto a una verifica mirante a conoscere la tipizzazione dei reati ipotizzati al momento della loro registrazione in entrata. A questo proposito, per il 1996 valgono i seguenti dati:

- infrazioni di vario genere e gravità alla LF sugli stupefacenti	1'263
- infrazioni alla LDDS (entrate illegali)	832
- infrazioni alla Legge sulla circolazione stradale	1'453
- furti (compresi i casi di poca entità)	1'869
- truffe (nell'ambito locale o internazionale)	1'091

Quantitativamente meno importanti:

- appropriazioni indebite (ev. connesse con l'ipotesi di truffa)	504
- danneggiamenti (ev. connessi con furti)	635
- falsità in documenti	426
- lesioni semplici	360
- vie di fatto	449
- incendi colposi	419
- infrazioni alla LAVS	243
- trascuranza degli obblighi di mantenimento	111
- abusi del telefono	164
- minacce	682

Cui si aggiungono molte altre fattispecie che non torna conto enumerare dettagliatamente, ma fra le quali si distinguono i reati contro l'onore:

- diffamazione	430
- ingiurie	695

Numericamente poco rilevanti i delitti a sfondo sessuale e quelli contro la vita e l'integrità della persona:

- atti sessuali con fanciulli	38
- violenza carnale	16
- atti sessuali su persone incapaci di discernimento o inette a resistere	12
- omicidi o tentati omicidi	9
- assassinii	1
- omicidi colposi	13

I casi di riciclaggio sono stati 17

Questi dati statistici dimostrano che l'alto numero delle entrate non concerne unicamente reati di poca entità o la cui trattazione da parte del Ministero pubblico è stata ottimizzata (come ad esempio nel settore della circolazione stradale), ma dipende anche da altre fattispecie che spesso sono complesse: ciò vale nell'ambito del traffico di stupefacenti, per i casi di truffa (molte volte con risvolti internazionali), e per il gruppo dei reati contro l'onore, dove si collocano fattispecie di diversa gravità e natura e che, a prescindere da queste caratteristiche, impegnano il magistrato in inchieste spesso ostiche a dipendenza dell'animosità che condiziona le parti coinvolte.

Alle cifre indicate sopra debbono essere aggiunte quelle relative alle commissioni rogatorie che il Ministero pubblico esegue per conto di Autorità giudiziarie estere o confederate. Nel 1996, in quest'ambito sono entrate complessivamente 744 istanze, di cui 280 provenienti dall'estero. Queste ultime, a dipendenza dell'importanza delle inchieste che ne stanno all'origine e degli atti istruttori richiesti, vengono eseguite regolarmente dai Procuratori pubblici.

Il Gruppo di lavoro ha anche effettuato un'indagine volta a determinare le pendenze che gravano sul Ministero pubblico. Questa verifica ha fatto emergere una situazione, riferita

alla fine del 1996, che è indice di un ritardo molto pesante. Dal profilo quantitativo, è risultato che il numero degli incarti che complessivamente figurano gestiti personalmente dai Procuratori pubblici alla fine dello scorso anno è di circa 2'600. A questa cifra vanno tuttavia aggiunti:

- il totale degli incarti affidati ai segretari giudiziari (circa 3'000 nel complesso), ma di cui i magistrati restano responsabili, indipendentemente dal loro apporto sostanziale che varia a seconda della materia e della complessità dell'inchiesta;
- un numero non precisato di incarti che - non registrato fra le pendenze - si trova presso le competenti Autorità di polizia;
- un numero contenuto, per ogni magistrato, di inchieste sospese, che tuttavia - a dipendenza di elementi fattuali nuovi, quali ad esempio l'identificazione di presunti autori ignoti - possono venir riattivate in ogni momento.

Per quel che concerne in modo particolare gli incarti gestiti personalmente dai Procuratori pubblici, sono interessanti i rilievi relativi ai rispettivi anni di origine (corrispondenti a ogni registrazione in entrata della prima notizia di reato). Ora, nel periodo precedente al 1986 compreso, risultavano inevasi 173 incarti; in buona parte si tratta di procedimenti avviati da magistrati non più in carica o passati al Ministero pubblico dall'Istruzione giudiziaria: fra di loro si contano anche inchieste che - a prescindere da eventuali intervenute prescrizioni - hanno perso ogni attualità. Evidentemente superiori sono le cifre degli incarti pendenti relativi agli esercizi successivi: 58 del 1987, 82 del 1988, 94 del 1989, 154 del 1990, 164 del 1991, 208 del 1992, 281 del 1993, 294 del 1994, 389 del 1995 e 779 del 1996.

Ora, per illustrare le conseguenze concrete della cifra di 2'600 incarti, conviene considerare - e le deduzioni e i confronti che seguono sono stati sviluppati dal Gruppo di lavoro - che questi incarti, che i Procuratori pubblici si sono riservati per una gestione personale, sono paragonabili (per caratteristiche di difficoltà o di complessità) a quegli incarti che - prima del 1993 - venivano trasmessi ai fini istruttori all'Istruzione giudiziaria. A questo riguardo, negli anni 1990, 1991 e 1992 - come risulta dai rispettivi dati di rendiconto - i sei Giudici istruttori allora in funzione erano in grado di condurre a termine annualmente un po' meno di 200 inchieste (fossero stati dodici, come gli attuali Procuratori pubblici, avremmo un risultato doppio, ossia circa 400). Questo significa che il numero delle pendenze attuali (pur ridotto prudentemente a 2'000 per eventuali connessioni fra incarti, imprecisioni statistiche, ecc.) corrisponde nelle grandi linee al lavoro di cinque anni per tutti e dodici i Procuratori pubblici. E ciò senza tener conto degli incumbenti che i Giudici istruttori non avevano: responsabilità per le inchieste affidate ai segretari giudiziari, redazione di atti di accusa, decreti di abbandono, o di altre decisioni, preparazione di requisitorie, presenze in aula per il dibattimento, partecipazione ai procedimenti di fronte alla Corte di cassazione e di revisione penale. Inoltre, la conclusione di 400 inchieste di onere mediamente rilevante ogni anno non permette - e ciò è un ulteriore motivo di preoccupazione - di pareggiare le entrate correnti. Ne discende quindi un numero sempre maggiore di riporti alla fine di ogni anno, anche prescindendo da eventuali aumenti delle entrate negli anni futuri.

Dal profilo qualitativo, l'esame degli arretrati del Ministero pubblico ha permesso di accertare due aspetti importanti che caratterizzano l'attuale situazione di disagio in cui versa quest'Autorità giudiziaria, e meglio:

- il fatto che, in particolare presso i magistrati che attualmente o nel passato hanno avuto competenza per questo genere di reati, la maggior parte degli incarti inevasi appartiene al settore finanziario: si tratta non soltanto di incarti iniziati da poco tempo, ma anche di incarti più vecchi, la cui istruttoria procede o ha avuto un procedere lento, tale da far

sorgere il malcontento diffuso che è stato segnalato anche da alcuni avvocati penalisti rivoltisi al Dipartimento delle istituzioni con scritto del 26 giugno 1996;

- la circostanza che ben poche sono le inchieste aperte per reati connessi all'esecuzione e al fallimento.

In quest'ambito, va ancora sottolineato, per quel che concerne i reati finanziari, che la maggior parte delle relative inchieste impone atti istruttori complessi, l'esplorazione di ambiti del diritto non sempre perfettamente noti e il frequente ricorso a perizie. Inoltre, in particolare nella fase iniziale e in quella finale dell'inchiesta, le fattispecie di natura finanziaria esigono dal magistrato un lavoro continuo su diversi giorni successivi o intere settimane; questi periodi di tempo sono però difficilmente ricavabili nel normale programma di lavoro di un Procuratore pubblico, continuamente interrotto da incombenze correnti relative ad altre pratiche.

Un altro sintomo della difficile situazione in cui si trova il Ministero pubblico è costituito dalle frequenti variazioni cui è stata sottoposta, a partire dall'entrata in vigore dell'attuale assetto organizzativo di quest'Autorità giudiziaria, la ripartizione del lavoro fra i Procuratori pubblici. In questo lasso di tempo, infatti, si sono susseguite, presso il Ministero pubblico, ben quattro differenti ripartizioni del lavoro, anche notevolmente diverse una dall'altra: in particolare, una prima organizzazione interna è valsa dal 1. gennaio 1993 al 1. marzo 1994, una seconda fino al 1. gennaio 1995, una terza per poco più di un anno, mentre la quarta è in vigore dal 1. aprile 1996. Queste continue riorganizzazioni devono essere interpretate come indice di insoddisfazione per le scelte precedenti, e costituiscono inoltre verosimilmente dei tentativi di correzione di un metodo, giudicato anche dall'interno insufficiente per far fronte alle entrate nel modo migliore.

Pertanto, alla luce delle precedenti considerazioni occorre adottare rapidamente i correttivi necessari per porre rimedio alla difficile situazione in cui è venuto a trovarsi attualmente il Ministero pubblico. In tal modo, si potrà meglio garantire, nel settore penale, il diritto delle parti, sancito dall'art. 10 cpv. 3 della nuova Costituzione cantonale entrata in vigore il 1. gennaio 1998, di "ottenere una decisione entro un termine ragionevole".

## **II. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE**

Il 6 febbraio 1998, il Dipartimento delle istituzioni ha messo in consultazione, presso i Partiti politici e l'Ordine degli avvocati, il progetto di messaggio relativo all'attività e all'organizzazione del Ministero pubblico. Le proposte concernenti la semplificazione di talune procedure nel settore penale hanno trovato un'ampia adesione tra i Partiti politici, anche se in quest'ambito sono state suggerite alcune modifiche, parzialmente recepite nel presente messaggio. L'Ordine degli avvocati si è invece opposto a tali modifiche procedurali, il che ha indotto il Dipartimento delle istituzioni a sottoporre queste critiche all'esame del Gruppo di lavoro che ha allestito il rapporto sul Ministero pubblico alla base del presente messaggio. Il Gruppo di lavoro ha confermato la fondatezza e la conformità al diritto costituzionale e convenzionale delle soluzioni proposte, e ha suggerito di inserire nel testo del disegno di legge le precisazioni di cui si dirà in seguito.

Un largo consenso ha raccolto anche il prospettato rafforzamento del ruolo del Procuratore pubblico generale.

La proposta di aumentare da dodici a quattordici il numero dei magistrati che compongono il Ministero pubblico ha invece incontrato l'opposizione della maggioranza dei destinatari della procedura di consultazione. Si è infatti obiettato che la recente elezione, avvenuta lo scorso autunno, di ben cinque nuovi Procuratori pubblici induce a soprassedere alla

nomina di due ulteriori nuovi magistrati, in modo da consentire ai nuovi Procuratori pubblici attualmente in carica di familiarizzarsi con la delicata funzione che sono chiamati a svolgere e di maturare quell'affiatamento e quella collegialità necessari per una proficua collaborazione in seno al Ministero pubblico. Si è inoltre sostenuto che in considerazione delle modifiche di natura procedurale e organizzativa suggerite nel presente messaggio, risulta più opportuno verificare dapprima, una volta che sarà entrata in vigore, gli effetti di questa riforma sull'attività del Ministero pubblico, e procedere poi, in un secondo momento, all'aumento, ora reputato prematuro, del numero dei Procuratori pubblici.

### **III. MODIFICHE PROCEDURALI CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DEL MINISTERO PUBBLICO**

#### **1. Introduzione**

In primo luogo, conviene esaminare la possibilità di razionalizzare l'attività del Ministero pubblico e di diminuire la durata dei procedimenti attraverso semplificazioni o modifiche della procedura penale. Questo lavoro era stato d'altronde sollecitato dal Gran Consiglio stesso al momento dell'approvazione delle recenti riforme della LOG e del CPP, nell'ambito delle quali è stata sottolineata la necessità di controllare, dopo i primi anni di esperienza, l'impatto e le conseguenze del nuovo assetto procedurale e organizzativo.

Ora, questa verifica, ha consentito di evidenziare che le disposizioni del nuovo CPP hanno contribuito ad aggravare gli oneri e i tempi di lavoro dei magistrati. Rispetto al passato, infatti, il Procuratore pubblico è tenuto a rispettare, ad ogni stadio della procedura, tutta una serie di garanzie imperative, indipendentemente dalla loro utilità sostanziale per l'accertamento dei fatti e per il rispetto dei diritti delle parti. Questa situazione ha quale conseguenza diretta, per ogni procedimento, l'esecuzione di formalità che comportano oneri e tempi di attività supplementari (convocazione e presenza delle parti e dei difensori ad ogni atto d'inchiesta, stesura e intimazione di varie decisioni formali). L'introduzione di garanzie più estese e puntuali a favore delle parti nel CPP corrisponde a un'esigenza di politica giudiziaria voluta dal legislatore e imposta dalla giurisprudenza del Tribunale federale e degli organismi di Strasburgo in applicazione degli artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in seguito CEDU), esigenza, questa, che intende assegnare alle parti un ruolo più attivo e paritario nell'ambito del processo penale (cfr. Verbali del Gran Consiglio, Sessione ordinaria primaverile 1992, pagg. 1651 segg. e 1983 segg.). Questa scelta legislativa, proprio perché conforme a un contesto istituzionale di rango superiore (Costituzione federale e CEDU), rappresenta un limite invalicabile nell'ambito dell'esame e della verifica delle norme procedurali.

A questo proposito, è tuttavia necessario sottolineare che le garanzie sancite dagli artt. 6 CEDU e 4 della Costituzione federale non perseguono una funzione formalistica di applicazione rituale della procedura, ma intendono invece assicurare il rispetto degli interessi concreti delle parti e del loro diritto a un processo sostanzialmente equo. In effetti, la giurisprudenza degli organismi di Strasburgo preposti all'applicazione della CEDU ha costantemente rammentato che "la Convenzione è intesa a garantire non diritti teorici e illusori, ma diritti praticabili ed effettivi" (Sentenza Artico, serie A n. 37), il rispetto dei quali va valutato nel suo insieme e non con riferimento a singoli atti del procedimento (Häfliger, Die EMRK und die Schweiz, pag. 177; Trechsel in ZStrR 96, pag. 391; Villiger, Handbuch der EMRK, pag. 277). Di conseguenza, il rispetto sistematico e scrupoloso delle formalità previste dalla procedura penale costituisce un'esigenza irrinunciabile nei procedimenti relativi a reati gravi o a vicende complesse, come pure quando la

colpevolezza, la condanna o le sanzioni sono controverse. Diverso è invece il discorso nei casi (che statisticamente sono la maggioranza) nei quali l'esito del procedimento è pacifico e scontato, o quando un'applicazione rigorosa delle formalità ne ritarda inutilmente la conclusione a scapito dei diritti delle parti interessate e addirittura contro la loro volontà. Così si è verificato, ad esempio, che in molti procedimenti relativi a reati moderatamente gravi, o a carico di autori confessi, il Ministero pubblico ha dovuto escogitare, per venire incontro alle esigenze sostanziali degli accusati e della loro difesa, diversi correttivi al limite della legalità formale per accelerare e semplificare la conclusione dei procedimenti.

Di conseguenza, proponiamo alcune modifiche della procedura nei casi in cui essa comporta tempi e oneri ingiustificati o controproducenti rispetto agli interessi convergenti delle parti e dell'economia processuale. Esse presentano due caratteristiche comuni, che meritano di essere sottolineate. In primo luogo, le nuove disposizioni possono essere applicate ai procedimenti in corso per i quali non sia ancora stato emanato l'atto di accusa, in virtù dell'art. 351 CPP. Pertanto, la loro efficacia in termini di riduzione dei tempi di inchiesta può intervenire con effetto immediato. In secondo luogo, le nuove proposte hanno in comune, quale presupposto essenziale, che vi sia un accordo delle parti alla semplificazione della procedura nell'ambito del procedimento penale.

La possibilità di rinunciare alle garanzie procedurali è infatti contemplata espressamente dalla giurisprudenza relativa alla CEDU e riconosciuta dalla dottrina, specialmente quando è destinata ad accelerare i procedimenti, e ciò non solo nell'interesse della giustizia penale dello Stato, ma anche nell'interesse dei cittadini, per i quali risulta conveniente e opportuno poter liquidare dei casi penali semplici in modo discreto e senza spese elevate o perdite di tempo eccessive (Miehsler/Vogler, Kommentar zur EMRK, ad art. 6, n. 243). In concreto, quindi, la rinuncia alle garanzie procedurali in fase istruttoria è subordinata alla condizione

- di poter far valere tali garanzie successivamente in sede dibattimentale;
- oppure di rinunciare a tali garanzie sia espressamente (nel quadro di un'istruttoria seguita da atto di accusa o da processo) sia implicitamente (rinunciando all'opposizione contro un decreto di accusa che già prevede la condanna e la sanzione).

In ultima analisi, quindi, si tratta di mitigare qualche rigore formale previsto anche nei casi meno gravi e non controversi dal nuovo CPP, il quale si è però complessivamente rivelato uno strumento valido e ha dato buona prova di sé.

## **2. Proposte di modifica del Codice di procedura penale**

### ***2.1 Semplificazione delle procedure che si concludono con un decreto di accusa***

Una prima proposta di modifica del CPP concerne la semplificazione delle procedure che si concludono con un decreto di accusa, mediante il quale possono essere inflitte, ad opera del Procuratore pubblico, le pene della detenzione non superiore a tre mesi, dell'arresto o della multa. In quest'ottica, suggeriamo di introdurre il nuovo art. 207a CPP, il quale stabilisce che il decreto di accusa può essere formulato a qualsiasi stadio del procedimento, in specie dopo le informazioni preliminari, senza promuovere l'accusa e senza procedere all'istruzione formale, o prima della chiusura dell'istruzione formale, senza procedere alle formalità degli artt. 196 e 197 CPP (le quali si riferiscono al deposito degli atti e alla chiusura dell'istruzione formale).

Attualmente, anche i procedimenti che si concludono con un semplice decreto di accusa devono essere istruiti nel rispetto delle formalità previste nei casi più gravi. Così, al termine delle informazioni preliminari, anche quando è evidente che il reato non

comporterà sanzioni superiori a tre mesi di detenzione, il Procuratore pubblico deve procedere alla promozione dell'accusa ed eseguire un'istruttoria formale vera e propria che di fatto consiste in una ripetizione di accertamenti già acquisiti e nell'esecuzione di inutili formalità che traggono seco diverse intimazioni, quali ad esempio quelle relative al deposito degli atti e la notifica della chiusura dell'istruttoria formale. Di conseguenza, allo scopo di accelerare le procedure proponiamo di conferire al Procuratore pubblico, mediante la norma suddetta, la facoltà di emanare direttamente un decreto di accusa, senza dover far capo a tutte le formalità previste attualmente dal CPP. I vantaggi di questa soluzione sul piano dei tempi e degli oneri di inchiesta sono evidenti. Inoltre, le finalità dell'istituto del decreto di accusa consistono in genere in tutti gli ordinamenti nella semplificazione delle procedure già a partire dalla fase istruttoria (cfr. Donatsch, in ZStrR 112, 1194, pagg. 317 segg., e Dubs, Strafbefehl in Festschrift Rehberg, pagg. 139 segg.). Come rileva la dottrina, la rinuncia alle formalità istruttorie non comporta concreti svantaggi ed è assolutamente conforme all'art. 6 CEDU. Infatti, in caso di opposizione al decreto di accusa, le parti hanno il diritto di chiedere l'assunzione al dibattimento di tutte le prove necessarie secondo il principio del contraddittorio. Di conseguenza, anche nei casi controversi, la procedura semplificata assicura il rispetto dei diritti della difesa che, secondo dottrina e giurisprudenza (Villiger, Handbuch der EMRK, pag. 277), devono essere garantiti prima della pronuncia di una sentenza di primo grado. In tutti i casi incontestati (ossia nella stragrande maggioranza, secondo i dati statistici), la semplificazione delle procedure rappresenta un notevole beneficio anche per le parti, che eviteranno formalità e costi di patrocinio del tutto inutili. In quest'ambito, giova ancora porre in rilievo che in virtù di questa semplificazione, in caso di arresto dell'accusato (ad esempio per entrata illegale, piccoli furti o infrazioni lievi alla Legge federale sugli stupefacenti), la scarcerazione potrà avvenire più sollecitamente, senza attendere (come attualmente può accadere) la conclusione delle formalità istruttorie prima dell'intimazione del decreto di accusa. Questa semplificazione procedurale può avere un'importanza pratica rilevante, poiché, come risulta dai dati statistici, nel 1996 i Procuratori pubblici hanno emanato complessivamente 2'934 decreti di accusa.

Ad ogni modo, non v'è da temere che la semplificazione proposta dal nuovo art. 207a CPP conduca a una procedura talmente sommaria da precludere all'interessato la facoltà di esprimersi sulle imputazioni che gli vengono mosse o di prendere conoscenza dell'apertura del procedimento penale prima dell'emanazione del decreto di accusa. Infatti, rimangono in vigore immutati, quale garanzia per l'interessato, l'art. 207 cpv. 4 CPP, il quale stabilisce che non possono essere pronunciate nell'ambito del decreto di accusa, sotto pena di nullità, pene privative di libertà né revoca della sospensione condizionale di una precedente condanna, senza che l'accusato sia stato informato del diritto di essere interrogato dal Procuratore pubblico, e l'art. 184 cpv. 3 CPP, il quale prevede che l'arresto equivale a promozione dell'accusa, e che con l'intimazione dell'ordine di arresto è dato alle parti avviso della promozione dell'accusa. Inoltre, anche nei casi in cui viene inflitta mediante decreto di accusa la pena della multa, il procedimento ricalcherà quello delle informazioni preliminari che avvenivano nel quadro del Codice di procedura penale del 10 luglio 1941 nella versione anteriore alla riforma parziale entrata in vigore il 1. gennaio 1993, informazioni preliminari nel corso delle quali l'accusato veniva interrogato da un agente di polizia o da un segretario del Procuratore pubblico.



## **2.2 Introduzione di un giudizio abbreviato nei procedimenti non controversi di competenza delle Assise correzionali**

L'altra proposta principale di natura procedurale consiste nell'introduzione di un giudizio abbreviato nei procedimenti non controversi di competenza delle Assise correzionali. La prassi ha infatti dimostrato che buona parte dei processi celebrati di fronte alle Assise correzionali si svolge senza sostanziali contestazioni e si riduce alla commisurazione della pena e alla precisazione giuridica o fattuale di aspetti secondari. In questi casi, l'attuale processo ha una funzione più rituale che sostanziale. Questa tendenza è avvalorata dalla procedura che ha, nel corso del tempo, concentrato nella fase predibattimentale l'accertamento dei fatti. A seguito di questa evoluzione, il processo penale assume, nella maggior parte dei casi, la funzione di una discussione pubblica di problemi sostanzialmente già risolti in istruttoria.

Già attualmente, nei casi non controversi, le istruttorie si concludono senza atti supplementari di inchiesta e danno luogo ad atti di accusa non contestati al dibattimento e a proposte di pena sostanzialmente accettate dalla difesa. Di conseguenza, suggeriamo di codificare questa prassi, introducendo un giudizio abbreviato nei procedimenti non controversi che rientrano nella competenza delle Assise correzionali. La soluzione proposta consiste, in sintesi, nella facoltà attribuita al Procuratore pubblico di emanare, a qualsiasi stadio della procedura (senza attendere quindi la completazione delle formalità istruttorie) e con l'accordo delle parti, un atto di accusa corredato di una proposta di pena nei limiti delle competenze delle Assise correzionali. La proposta di condanna e di pena viene successivamente esaminata dal Presidente delle Assise correzionali che, se la ritiene adeguata, la conferma al termine di un processo celebrato con rito abbreviato. Il giudizio abbreviato qui proposto presenta, rispetto al patteggiamento del sistema anglosassone, alcune differenze essenziali, a garanzia di un'applicazione rigorosa, ed è caratterizzato dagli aspetti seguenti.

- a) Il giudizio abbreviato è possibile solo nei procedimenti di competenza delle Assise correzionali, ad esclusione quindi dei casi gravi, di competenza delle Assise criminali. Tale limitazione è giustificata da una ragione essenziale, perché nei casi gravi il giudizio sulla colpa e sulla pena deve essere affidato a una Corte (di Giudici e di assessori-giurati) che si pronuncia autonomamente e indipendentemente dall'accordo delle parti. Di conseguenza, il giudizio abbreviato viene introdotto nei casi (e solo per quelli) che la prassi dei nostri Tribunali già risolve mediante procedure e sentenze sostanzialmente (anche se non formalmente) concordate.
- b) Il giudizio abbreviato è possibile solo nei procedimenti di competenza delle Assise correzionali in cui il Procuratore pubblico propone una pena privativa della libertà sospesa condizionalmente. Questa soluzione recepisce in parte le osservazioni critiche formulate dall'Associazione ticinese dei giornalisti, dall'Unione svizzera dei giornalisti e dal Sindacato svizzero dei mass-media nei confronti della proposta elaborata dal Gruppo di lavoro, secondo la quale il giudizio abbreviato sarebbe lecito in tutti i processi che si svolgono di fronte alle Assise correzionali, ivi compresi quelli che possono sfociare in una condanna a una pena privativa della libertà da spiare. Le citate Associazioni dei giornalisti hanno messo in rilievo che il rito abbreviato limita il diritto all'informazione, poiché non consente al cronista giudiziario di conoscere alcuni elementi importanti per la valutazione della procedura scelta e della sanzione adottata, quali ad esempio le modalità, la durata e l'ampiezza delle indagini, il trattamento delle vittime e la loro condizione, la personalità, i modi operativi e il contesto sociale delle parti, come pure l'importanza comparativa del caso e le eventuali indicazioni generali da trarne. Di conseguenza, v'è il rischio che a causa del

carattere scarno del dibattimento pubblico, l'interesse informativo si trasferisca sulle fasi procedurali anteriori o si concentri direttamente sulle persone coinvolte, il che cagionerebbe un prevedibile aumento delle indiscrezioni. Ora, per evitare in parte questi inconvenienti suggeriamo di applicare il giudizio abbreviato unicamente ai casi oggettivamente o soggettivamente meno gravi, ossia a quelli in cui il Procuratore pubblico propone una pena sospesa condizionalmente, mentre se non ricorre questa ipotesi occorre obbligatoriamente far capo, nei processi di fronte alle Assise correzionali, alla procedura ordinaria. In tal modo, nei casi più gravi il processo, caratterizzato da un pubblico dibattimento che si svolge secondo il rito ordinario, mantiene una forma più solenne ed esplica quindi, nei confronti dell'accusato, un effetto monitorio più accentuato. A questo riguardo, si precisa ancora che l'art. 41 cifra 1 cpv. 1 del Codice penale svizzero stabilisce che il Giudice può sospendere condizionalmente una pena privativa della libertà fino a un limite di diciotto mesi.

- c) Il giudizio abbreviato presuppone l'accordo di tutte le parti (Procuratore pubblico, accusato, parte civile e rispettivi difensori) e garantisce pertanto il rispetto di tutti gli interessi in gioco (dello Stato, della difesa e della vittima), ad esclusione quindi dei casi controversi.
- d) Il giudizio abbreviato presuppone inoltre il controllo insindacabile del Giudice del merito, per escludere il rischio di abusi o patteggiamenti incompatibili con un processo equo, con la parità di trattamento e con l'interesse pubblico. Il conferimento di tale competenza al Presidente delle Assise correzionali (ossia al Giudice che si pronuncerebbe comunque nel merito, in assenza di accordo) permette di assicurare che il giudizio abbreviato sia scrupolosamente conforme alla giurisprudenza e all'accertamento della verità.
- e) Il giudizio abbreviato presuppone un processo pubblico, impedendo in tal modo la possibilità di accordi sottratti alla vigilanza dell'opinione pubblica e garantendo la regolarità del procedimento e il rispetto della giurisprudenza nella sentenza di merito. Certo, la pubblicità del processo, anche se viene mantenuta, assume un'importanza pratica minore rispetto ai procedimenti che si svolgono con il rito normale, poiché il dibattimento risulta meno esteso, ma ciò è la conseguenza inevitabile dell'introduzione del giudizio abbreviato, il quale persegue lo scopo precipuo, di grande rilevanza, di accelerare e razionalizzare l'attività del Ministero pubblico. Tuttavia, come è stato indicato in precedenza, il giudizio abbreviato è applicabile unicamente nei casi, meno gravi, in cui il Procuratore pubblico propone una pena sospesa condizionalmente.
- f) Infine, il giudizio abbreviato consente un notevole risparmio di tempo nei procedimenti (che sono la maggior parte) non controversi, permettendo di concludere la fase istruttoria senza attendere il compimento di formalità e atti di inchiesta sostanzialmente superflui e di giungere alla condanna con la massima celerità.

Dal profilo sistematico, le nuove disposizioni in materia vanno inserite nel Titolo X del CPP, vertente sui procedimenti speciali, in un nuovo Capitolo dedicato alla procedura abbreviata.

In quest'ambito, il nuovo art. 316a CPP stabilisce che l'accusato può chiedere a qualsiasi stadio del procedimento, prima dell'emanazione dell'atto di accusa, che si proceda nei suoi confronti con procedura abbreviata, che l'istanza deve essere firmata anche dal difensore, e che il Procuratore pubblico decide discrezionalmente e senza obbligo di motivazione se respingere o dare seguito alla domanda, la quale può essere accolta solamente se il Procuratore pubblico propone una pena privativa della libertà sospesa condizionalmente. L'iniziativa formale della procedura abbreviata deve partire dall'accusato, poiché comporta una rinuncia a diritti procedurali, il che presuppone una scelta libera, consapevole e

autonoma; l'istanza deve essere firmata anche dal difensore (oltre che dall'accusato) per garantire il rispetto dell'art. 6 CEDU. Infatti, la rinuncia alle garanzie previste dall'art. 6 CEDU è vincolante solamente se l'accusato agisce senza essere pregiudicato nel suo diritto di far capo alla consulenza del difensore ed è cosciente circa la portata della sua scelta (Peukert, EMRK Kommentar, ad art. 6 n. 3, pag. 155). L'istanza di procedura abbreviata è una facoltà che deve essere esercitata liberamente e, come tale, può essere anche ritirata fintanto che non viene definito e concordato il contenuto della procedura. Inoltre, questa domanda è ammissibile in ogni momento, ma solo fino all'emanazione dell'atto di accusa. A quel momento, il Procuratore pubblico ha già concluso l'istruttoria e si è già pronunciato sulle imputazioni, ragione per cui non vi sono motivi per derogare alla procedura ordinaria. Il Procuratore pubblico, da parte sua, deve essere altrettanto libero di aderire all'istanza o di respingerla. Il suo giudizio non deve pertanto essere motivato poiché ha carattere discrezionale. Il suo rifiuto non può pertanto essere impugnato.

Il nuovo art. 316b CPP indica che se il Procuratore pubblico ritiene di dare seguito all'istanza, ne informa le parti lese e le eventuali parti civili, fissando un termine di dieci giorni per presentare le loro domande di risarcimento, con l'avvertenza che, in caso di silenzio, verranno demandate al foro civile. La decisione di procedere secondo una forma accelerata non deve infatti pregiudicare in nessun modo i diritti del terzo protagonista del procedimento, ossia della parte civile, che deve essere immediatamente informata dell'ipotesi di un rito abbreviato, per consentirle di far valere le proprie pretese. La comunicazione non deve essere inviata unicamente alle parti civili, ma anche alle altre parti lese per dare loro la possibilità di far valere le proprie pretese nell'ambito della procedura abbreviata entro un termine di dieci giorni. Per fugare le perplessità espresse dall'Ordine degli avvocati, il nuovo art. 316b CPP precisa pure che sono riservati i diritti delle vittime di reati che ledono direttamente l'integrità fisica, sessuale o psichica. Questi diritti, che concernono essenzialmente la facoltà della vittima di far valere le sue pretese civili, sono sanciti dagli artt. 8 e 9 della Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati, come pure dall'art. 94 CPP.

Il nuovo art. 316c CPP stabilisce che se il Procuratore pubblico ritiene opportuna la procedura abbreviata, formula l'atto di accusa in base alle informazioni raccolte, senza far capo alle formalità previste dagli artt. 196 e 197 CPP. Allo scopo di rendere ancora più esplicito quanto già espresso nel cpv. 2 del nuovo art. 316d CPP circa l'esigenza del consenso dell'accusato al rito abbreviato, e per dissipare i timori manifestati dall'Ordine degli avvocati, il nuovo art. 316c CPP stabilisce che ottenuto il consenso delle parti, il Procuratore pubblico - con l'atto di accusa - deferisce formalmente l'accusato alla Corte delle Assise correzionali. Il ricorso alla procedura abbreviata comporta la rinuncia alle formalità di deposito degli atti, di completazione dell'inchiesta e di notifica della chiusura dell'istruzione formale. Il procedimento si risolve pertanto nell'emanazione immediata dell'atto di accusa in base agli accertamenti compiuti. Ciò significa che il Procuratore pubblico, l'accusato e le parti civili ritengono sufficienti gli atti per procedere al giudizio di condanna senza ulteriori formalità d'inchiesta. La procedura abbreviata è ammissibile per i soli reati di competenza delle Assise correzionali. Anche se vi fosse l'accordo dell'accusato e della parte civile, i reati più gravi, di competenza delle Assise criminali, devono invece essere giudicati secondo il rito ordinario, anche perché la sentenza è demandata a una Corte composta pure da assessori-giurati, che devono formulare un giudizio in base a un dibattito svolto secondo le norme consuete dell'oralità e dell'immediatezza.

Il nuovo art. 316d CPP enumera i punti che deve indicare l'atto di accusa che viene emanato nell'ambito della procedura abbreviata. Oltre ai contenuti usuali previsti dall'art. 200 cpv. 1 CPP, l'atto di accusa in questione deve anche indicare una proposta di pena, sospesa condizionalmente, superiore a tre mesi e non superiore a diciotto mesi di detenzione (ambito, questo, che delimita la competenza del Presidente della Corte delle Assise correzionali nel quadro del giudizio abbreviato), l'eventuale multa, l'eventuale indennizzo alla parte civile, l'eventuale proposta di revoca della sospensione condizionale di una precedente condanna e le eventuali proposte di misure di sicurezza, pene accessorie o altre misure. In tal modo, il rito abbreviato è pure possibile anche nel caso in cui il Procuratore pubblico chiede la revoca della sospensione condizionale di una precedente condanna, purché la nuova pena venga proposta con il beneficio della sospensione condizionale. L'art. 316d CPP stabilisce inoltre che all'atto di accusa devono essere allegati gli atti del procedimento, come pure le dichiarazioni di consenso dell'accusato, del suo difensore e delle parti civili, e che tali dichiarazioni devono contenere l'avvertenza che esse non sono revocabili. Per evitare qualsiasi rischio di abuso, infatti, è necessario che le dichiarazioni di consenso siano irrevocabili. Sarebbe inammissibile che l'istituto della procedura abbreviata potesse essere strumentalizzato per accelerare la chiusura dell'istruttoria e ottenere l'emanazione dell'atto di accusa con la riserva mentale di annullare in seguito il procedimento e ricominciare in condizioni più favorevoli.

Il nuovo art. 316e CPP stabilisce che il Presidente della Corte competente notifica l'atto di accusa entro tre giorni dalla ricevuta all'accusato, al suo difensore e alla parte civile, fissando il dibattimento di regola entro venti giorni da quando l'atto di accusa gli è stato trasmesso. Nell'ambito della procedura abbreviata, la fase di preparazione del dibattimento viene semplificata, eliminando le formalità necessarie nei processi ordinari (ricorso contro l'atto di accusa, notifica di prove, scelta degli assessori-giurati). Il termine per la fissazione del dibattimento, che permane d'ordine, è quindi ridotto a venti giorni.

Il nuovo art. 316f CPP precisa che il dibattimento è diretto dal Presidente senza la partecipazione degli assessori-giurati, che al dibattimento devono essere presenti il Procuratore pubblico, l'accusato e il difensore e, solo se lo desiderano, le parti civili e i loro patrocinatori, e che il Presidente procede all'interrogatorio dell'accusato e all'esame degli atti e decide immediatamente, senza assumere altre prove e senza far procedere alle arringhe. In considerazione del genere di verifica da parte del Giudice, la presenza degli assessori-giurati è evidentemente esclusa. Obbligatoria è invece quella delle parti, ad eccezione delle parti civili che è, come nel rito ordinario, facoltativa. La procedura dibattimentale avviene secondo il principio della celerità, in base agli atti d'inchiesta e all'interrogatorio dell'accusato, senza assumere altre prove e senza arringhe, non essendo la condanna controversa.

Il nuovo art. 316g CPP, che verte sulla sentenza, stabilisce che il Presidente valuta liberamente la legalità e l'opportunità della procedura abbreviata, come pure il fondamento e l'adeguatezza di fatto e di diritto dell'atto di accusa e delle proposte di pena; egli comunica il suo giudizio alle parti seduta stante, verbalmente e senza motivazione; in caso di conferma dell'atto di accusa, il dispositivo viene intimato alle parti entro dieci giorni, e in caso contrario, gli atti vengono rinviati al Ministero pubblico per la continuazione del procedimento secondo la procedura ordinaria; contro la sentenza non è dato il rimedio del ricorso per cassazione. Il controllo del Giudice deve essere esercitato liberamente, sotto il profilo dell'esame dei fatti, del diritto, della pena e della stessa opportunità della procedura abbreviata. La necessità della motivazione viene automaticamente a cadere per la natura

stessa del giudizio. La sentenza non può essere evidentemente impugnata, in virtù dell'irrevocabilità del consenso dato dalle parti.

L'importanza dell'introduzione di questo giudizio abbreviato emerge dal fatto che nel 1996 i Procuratori pubblici hanno emanato complessivamente 178 atti di accusa concernenti le Assise correzionali.

### **2.3 Altre semplificazioni procedurali**

Oltre alle suddette modifiche principali concernenti la semplificazione delle procedure che si concludono con un decreto di accusa e l'introduzione di un giudizio abbreviato nei procedimenti non controversi di competenza delle Assise correzionali, suggeriamo di adottare alcune altre semplificazioni, che possono essere inserite nel procedimento istruttorio indipendentemente dal tipo di procedura. Esse si fondano sull'esperienza maturata con il nuovo CPP, e non comportano aggravii procedurali per le parti.

L'attuale art. 185 CPP stabilisce che il decreto di non luogo a procedere dà succinta motivazione della decisione senza esporla nel dispositivo, e che esso può essere notificato senza motivazione, se la parte civile rinuncia con dichiarazione scritta: in tal caso non è dato il rimedio di cui all'art. 186 CPP, che consiste nella facoltà di presentare alla Camera dei ricorsi penali istanza motivata di promozione dell'accusa. Ora, questa disposizione comporta uno scambio di corrispondenza (inutilmente burocratico) tra il Procuratore pubblico e la parte civile prima dell'emanazione del decreto di non luogo a procedere, per stabilire se esso debba essere motivato. Di conseguenza, proponiamo di modificare l'art. 185 CPP per ancorarvi il principio secondo cui il decreto di non luogo a procedere può essere notificato senza motivazione, menzionando che la parte civile può richiederla entro dieci giorni, e che in tal caso, il termine del rimedio di cui all'art. 186 decorre dall'intimazione della motivazione; se la parte civile non chiede la motivazione, non è dato il rimedio di cui all'art. 186. Con questa soluzione, resta comunque salvaguardata la possibilità della parte civile di ottenere dal Procuratore pubblico decisioni motivate e di impugnarle di fronte alla Camera dei ricorsi penali. Inoltre, l'art. 185 cpv. 1 CPP prevede, nella sua nuova versione, che la motivazione del decreto di non luogo a procedere può essere richiesta anche dal denunciato, il quale ha pure un legittimo interesse a conoscere - naturalmente senza facoltà d'impugnazione - i motivi che hanno indotto il Procuratore pubblico a non promuovere l'accusa nei suoi confronti.

L'attuale art. 214 CPP prevede che se, dopo compiuta l'istruzione, il Procuratore pubblico non ritiene di presentare l'atto o il decreto di accusa, egli pronuncia l'abbandono del procedimento penale, con decreto motivato. Allo scopo di semplificare la procedura, questa norma va adeguata a quanto testé indicato in riferimento al decreto di non luogo a procedere, e ciò nel senso di stabilire che anche il decreto di abbandono può essere notificato senza motivazione, menzionando che la parte civile può richiederla entro dieci giorni, e che se la parte civile non chiede la motivazione, non è dato il rimedio di cui all'art. 216 CPP, che consiste nella proposta alla Camera dei ricorsi penali di un atto di accusa, accompagnato da memoriale di motivazione. Parimenti, per le stesse ragioni già indicate in riferimento al decreto di non luogo a procedere, il nuovo art. 214 cpv. 2 CPP riconosce anche all'accusato il diritto di richiedere la motivazione del decreto di abbandono. In questo modo, si pone rimedio a una situazione un po' insoddisfacente, poiché l'attuale art. 214 CPP contiene, per quel che concerne il decreto di abbandono, un obbligo di motivazione incongruente rispetto all'art. 264 cpv. 4 CPP, che consente la rinuncia alla motivazione delle sentenze di merito, comprese persino quelle di condanna, nei processi davanti al Pretore e alle Assise correzionali. L'introduzione della motivazione a richiesta

della parte civile potrà validamente contribuire ad alleviare l'onere lavorativo dei Procuratori pubblici alla luce dell'elevato numero, pari a 4'565 nel 1996, di decreti di non luogo a procedere e di abbandono che vengono emanati dal Ministero pubblico.

L'attuale art. 61 cpv. 3 CPP stabilisce che non è ammessa la presenza di difensori agli interrogatori dinnanzi ad agenti di polizia, e che il relativo verbale può essere opposto all'accusato, solo se chiarito dinnanzi al magistrato con la partecipazione del difensore. Questa disposizione aveva già sollevato diverse perplessità nell'ambito della revisione totale del CPP. In quell'occasione, si era sottolineato che la norma (introdotta con la riforma parziale urgente del 23 settembre 1992) era "in vigore da appena due anni: è quindi necessario attendere che l'applicazione concreta dell'articolo fornisca ulteriori elementi di valutazione prima di operare modifiche premature" (Verbali del Gran Consiglio, Sessione ordinaria autunnale 1994, Vol. II, pag. 1241). La prassi ha però dimostrato che, così come formulato, l'art. 61 cpv. 3 CPP è inutilmente rigido e tassativo. Esso comporta infatti il chiarimento sistematico e obbligatorio di tutti i verbali di polizia di fronte al magistrato, indipendentemente dal fatto che ciò sia necessario per l'accertamento della verità o richiesto dalla difesa. Anzi, l'esperienza dimostra che il chiarimento è necessario molto raramente e che pertanto si traduce in uno spreco considerevole di tempo. A questo riguardo, conviene ancora mettere in evidenza che tale disposizione va ben al di là delle garanzie previste dall'art. 6 CEDU (Villiger, Handbuch der EMRK, pag. 283; Miehsler/Vogler, Kommentar zu art. 6 EMRK, pag. 133; Peukert, EMRK Kommentar, pagg. 230 e 238 segg.). Di conseguenza, suggeriamo di modificare l'art. 61 cpv. 3 CPP nel senso di prevedere, allo scopo di sgravare i Procuratori pubblici, che il chiarimento dinnanzi al magistrato, quale condizione di ammissibilità probatoria dei verbali di polizia, deve essere subordinato a una richiesta dell'accusato o del suo difensore. Viene in tal modo scongiurato qualsiasi rischio di abuso (il chiarimento essendo, se richiesto, obbligatorio), evitando contemporaneamente l'esecuzione di atti di procedura puramente formali e pletorici.

#### ***2.4 Modifiche riguardanti il Consiglio di vigilanza sull'esecuzione delle pene e delle misure e la Camera dei ricorsi penali***

Intendiamo inoltre cogliere l'occasione data da questa modifica parziale del CPP per colmare due lacune che sono state evidenziate dalla prassi in riferimento alle norme che disciplinano il Consiglio di vigilanza sull'esecuzione delle pene e delle misure. Un primo tema, che ha costituito fonte di dubbi e incertezze essendo il CPP silente a questo proposito, concerne il mantenimento in carcere del condannato nell'ambito della procedura di ricollocamento mirante alla revoca della liberazione condizionale giusta l'art. 38 cifra 4 del Codice penale svizzero, provvedimento, questo, che è di competenza del Consiglio di vigilanza. In particolare, nell'attuale CPP fanno difetto delle norme esplicite che si pronuncino sull'ammissibilità di una simile carcerazione e sulle Autorità competenti a statuire in quest'ambito. Tuttavia, l'esperienza ha indicato che v'è talora l'esigenza - anche se in casi rari - di mantenere il condannato in carcere, per ovviare a un grave e concreto pericolo di fuga, durante la procedura di ricollocamento: ciò vale segnatamente nei casi in cui la pena residua da scontare derivante dall'eventuale revoca della liberazione condizionale è di lunga durata, e l'interessato è stato invece condannato per il nuovo reato da lui commesso a una pena relativamente contenuta, la quale acquista però forza di cosa giudicata (e può quindi dar luogo alla revoca formale) dopo diverso tempo a causa dei ripetuti rimedi di diritto di cui ha fatto uso l'accusato. In altre parole, occorre, in determinate situazioni, mantenere in carcere l'interessato anche dopo che egli ha già scontato la nuova

condanna, e ciò allo scopo di impedire che egli abbia a sottrarsi, mediante il suo rilascio e la sua successiva fuga, all'esecuzione della pena residua derivante dall'eventuale revoca della precedente liberazione condizionale. Di conseguenza, suggeriamo, nell'ottica di avere una base legale chiara che disciplini questo tema, di aggiungere all'art. 339 CPP il nuovo cpv. 5, il quale stabilisce che per garantire l'espiazione della pena residua derivante dall'eventuale revoca della liberazione condizionale, il Consiglio di vigilanza può, se v'è il pericolo di fuga, chiedere alla Camera dei ricorsi penali, con istanza motivata, il mantenimento in carcere dell'interessato. La competenza in questa materia della Camera dei ricorsi penali appare logica e opportuna, poiché a quest'Autorità giudiziaria debbono essere presentati, secondo l'art. 341 CPP, i ricorsi contro le decisioni del Consiglio di vigilanza. Naturalmente, come già prescrive l'art. 38 cifra 4 cpv. 3 del Codice penale svizzero, il carcere sofferto durante la procedura di ricollocamento è computato nella pena residua che dev'essere ancora scontata. Inoltre, all'art. 339 CPP va aggiunto il nuovo cpv. 6, il quale prevede che anche in caso di mantenimento della carcerazione, l'interessato può chiedere in ogni tempo, mediante istanza diretta al Consiglio di vigilanza, di essere messo in libertà provvisoria, e che la decisione negativa di quest'ultima Autorità può essere impugnata mediante ricorso alla Camera dei ricorsi penali.

La seconda lacuna riguarda l'assenza, nel CPP, di norme che disciplinino l'esclusione e la ricusa dei membri del Consiglio di vigilanza. Ora, in un caso concreto nel quale un condannato aveva ricusato il Presidente e un membro del Consiglio di vigilanza, la Camera dei ricorsi penali, con sentenza prolatata il 25 giugno 1997, dopo aver constatato l'esistenza di una lacuna legislativa in questa materia, l'ha colmata estendendo la competenza della stessa Camera dei ricorsi penali anche alla ricusa dei componenti del Consiglio di vigilanza (infatti, tra i membri del Consiglio di vigilanza figurano di diritto il Presidente del Tribunale penale cantonale e il Procuratore pubblico generale, entrambi ricusabili davanti alla Camera dei ricorsi penali giusta l'art. 44 cpv. 1 CPP), e applicando, per quel che concerne i presupposti materiali della ricusa, l'art. 43 cpv. 1 CPP. Pertanto, è opportuno, per ragioni di chiarezza e di sicurezza giuridica, codificare espressamente nella legge questi principi, inserendo nell'art. 340 CPP un nuovo capoverso, il quale stabilisce che all'esclusione e alla ricusa dei membri del Consiglio di vigilanza si applicano per analogia gli artt. 40-46 CPP, e che la domanda di ricusa viene trasmessa alla Camera dei ricorsi penali, ma precisa inoltre, in deroga all'art. 40 lett. e) CPP, che non costituisce motivo di esclusione o di ricusa il fatto che i membri del Consiglio di vigilanza abbiano avuto in precedenza parte al processo come magistrati. Infatti, il Consiglio di vigilanza è composto per legge, giusta l'art. 64 cpv. 1 LOG, oltre che dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni che ne è il Presidente, anche dal Presidente del Tribunale penale cantonale e dal Procuratore pubblico generale: ora, il fatto che questi magistrati abbiano già preso parte al processo sfociato nella condanna dell'interessato non costituisce però, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, un motivo di esclusione o di ricusa, poiché i temi giuridici che debbono essere affrontati e risolti nell'ambito del processo penale di merito, da un lato, e nell'ambito dei procedimenti di fronte al Consiglio di vigilanza (che vertono ad esempio sulla concessione e sulla revoca della liberazione condizionale), dall'altro, sono profondamente differenti. L'applicazione per analogia, prevista dalla nuova norma, degli artt. 40-46 CPP si riferisce ad esempio ai motivi che giustificano l'esclusione o la ricusa dei membri del Consiglio di vigilanza, alla procedura di ricusa e al termine entro il quale deve essere presentata la relativa domanda.

Suggeriamo inoltre di precisare, nel cpv. 2 dell'art. 340 CPP, che anche il condannato che ha beneficiato del gratuito patrocinio nei procedimenti di fronte al Consiglio di vigilanza è tenuto, in sintonia con i nuovi cpv. 4 e 5 dell'art. 53 CPP entrati in vigore il 6 giugno 1997,

alla rifusione allo Stato degli importi versati a tale scopo, se sarà successivamente in grado di far fronte a un simile pagamento.

### **2.5 Reintroduzione, per le persone che hanno il diritto di rifiutarsi di deporre come testimone, della facoltà di non consegnare oggetti nell'ambito del sequestro**

Questo messaggio ci offre infine lo spunto per porre rimedio a un'altra lacuna, concernente le norme del nuovo CPP in materia di sequestro, che è stata messa in rilievo dal Giudice dell'istruzione e dell'arresto in una decisione, emanata su reclamo, del 24 novembre 1997. L'art. 121 del vecchio Codice di procedura penale del 10 luglio 1941 stabiliva, da un lato, che chi ha in custodia taluno degli oggetti da sequestrare è obbligato a presentarli e consegnarli ogni qualvolta ne sia richiesto, e che in caso di rifiuto vi può essere costretto colle pene applicate ai testimoni che rifiutano di rendere testimonianza, ma precisava, dall'altro, che tali mezzi coattivi non si applicano però contro quelle persone che hanno facoltà di rifiutarsi a deporre come testimone. L'art. 162 del nuovo CPP, invece, non ha più ripreso il principio secondo cui le persone che hanno il diritto di rifiutarsi di deporre come testimone possono pure avvalersi della facoltà di non consegnare oggetti nell'ambito del sequestro: infatti, questa disposizione prevede semplicemente che chi ha in custodia oggetti da sequestrare è obbligato a presentarli e consegnarli ogni qualvolta ne sia richiesto, e che in caso di rifiuto il sequestro dev'essere eseguito mediante perquisizione.

Ora, il Giudice dell'istruzione e dell'arresto, nella sentenza citata, dopo aver accertato che questo sostanziale mutamento di indirizzo non trova giustificazione nei lavori legislativi che hanno condotto all'adozione del nuovo CPP ed è quindi il frutto di una svista, ha ravvisato in ciò una lacuna, che è stata colmata con il riconoscimento del diritto di rifiutare la consegna di oggetti di sequestro a coloro che non sono obbligati a testimoniare, in ossequio a quanto già previsto dall'art. 121 del CPP del 1941. In quest'ambito, infatti, chi ha il diritto di non testimoniare deve pure disporre, quale logico corollario, della facoltà di non consegnare all'Autorità penale segnatamente i documenti connessi con il segreto tutelato dalla legge, come potrebbero essere ad esempio gli appunti dell'avvocato o il diario del coniuge.

Di conseguenza, proponiamo di introdurre nell'art. 162 CPP la regolamentazione giuridica contemplata dal vecchio art. 121, stabilendo in primo luogo che in caso di rifiuto della consegna, l'interessato vi può essere costretto con le pene applicate ai testimoni che rifiutano di rendere testimonianza (che sono quelle previste dall'art. 30 del nuovo CPP). A questo riguardo, la normativa attuale, ancorata nell'art. 162 cpv. 2, giusta la quale in caso di rifiuto il sequestro dev'essere eseguito mediante perquisizione, non è molto opportuna o pertinente, giacché quest'ultimo diretto intervento, comunque già possibile nella normalità dell'applicazione dell'istituto del sequestro, non si rivela però sempre fattibile, efficace e produttivo, segnatamente nel caso in cui l'oggetto in questione è stato tempestivamente ed accortamente nascosto, e l'Autorità penale non sa quindi in quale luogo cercarlo. In quest'ultima ipotesi, risulta più utile far capo alle pene applicate ai testimoni che rifiutano di rendere testimonianza.

Nell'art. 162 CPP va infine aggiunto un capoverso che enuncia il principio secondo cui tali mezzi coattivi non si applicano contro quelle persone che hanno facoltà di rifiutarsi di deporre come testimone (facoltà, questa, che è disciplinata dagli artt. 124, 125 e 126 del nuovo CPP).

## **IV. MODIFICHE ORGANIZZATIVE CONCERNENTI IL RUOLO DEL PROCURATORE PUBBLICO GENERALE**



## 1. Introduzione

Oltre a introdurre le modifiche procedurali testé descritte, risulta opportuno, per migliorare il funzionamento del Ministero pubblico, rafforzare il ruolo del Procuratore pubblico generale.

L'organizzazione del Ministero pubblico unificato, introdotta dalla modifica legislativa approvata il 17 dicembre 1990 ed entrata in vigore il 1. gennaio 1992, ha stabilito un meccanismo di ripartizione delle competenze fondato sui principi seguenti:

- autonomia dei singoli Procuratori pubblici nell'ambito dei procedimenti di loro competenza (art. 57 cpv. 2 LOG);
- collegialità nella determinazione dei criteri di ripartizione interna dei procedimenti (art. 57 cpv. 1 LOG);
- competenza del Procuratore pubblico generale di coordinare l'attività dell'ufficio e vigilare sul suo funzionamento, di riunire e presiedere il collegio dei Procuratori pubblici, di vigilare sull'applicazione dei criteri di ripartizione dei procedimenti, di dirimere i conflitti di competenza, di decidere le sostituzioni e di rappresentare il Ministero pubblico (art. 58 LOG).

Nell'ambito dell'assetto del Ministero pubblico unificato, il legislatore ha respinto l'ipotesi di "un'organizzazione gerarchica e verticistica", togliendo espressamente al Procuratore pubblico generale l'attribuzione del "diritto di stabilire con decisione unilaterale i criteri di ripartizione dei procedimenti penali e di distribuire gli incarti", nonché escludendo "a maggior ragione la facoltà di avocare a sé dei procedimenti" (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato in Verbalì del Gran Consiglio 1990, Sessione ordinaria autunnale, Vol. III, pag. 993). Il legislatore ha inoltre inteso attribuire al collegio dei Procuratori pubblici anche "i principi organizzativi generali di maggior rilievo" (cfr. Rapporto della Commissione speciale per la revisione del CPP in Verbalì del Gran Consiglio 1990, Sessione ordinaria autunnale, Vol. III, pag. 1025). Pure la funzione di coordinamento di vigilanza del Procuratore pubblico generale deve essere, secondo la volontà del legislatore, interpretata restrittivamente: ciò si riferisce infatti "sia all'attività dei componenti del Ministero dal profilo organizzativo (assenze, supplenze, organizzazione dei turni, ecc.) per la quale il Procuratore pubblico generale è responsabile, sia a quella della cancelleria di cui è il capoufficio amministrativo" (Rapporto citato, pag. 1025).

Il Procuratore pubblico generale ha quindi attualmente una funzione limitata al controllo del rispetto dei criteri di competenza e di organizzazione generale nell'ambito dell'applicazione nei casi concreti.

Nell'applicazione pratica, queste norme sull'organizzazione del Ministero pubblico hanno però dato luogo a seri problemi di funzionamento. Il sistema di ripartizione di procedimenti tra i vari Procuratori pubblici, come già indicato in precedenza, è stato infatti ripetutamente modificato senza che sia ancora stata trovata una soluzione soddisfacente. Secondo le norme in vigore, la ripartizione è decisa dal collegio dei Procuratori pubblici. Tuttavia, per ammissione stessa dei Procuratori pubblici, il collegio si è rivelato un organo non adatto per questo compito. Inoltre, l'organizzazione dell'ufficio del Ministero pubblico (cancelleria, distribuzione del personale, prassi di funzionamento e questioni logistiche) denota pure la mancanza di una struttura unitaria ed è priva di coordinamento e di efficienza. In ultima analisi, quindi, il Procuratore pubblico generale è una sorta di "primus inter pares", inserito in uno dei gruppi di ripartizione dei procedimenti. Egli non è in grado di svolgere una funzione di coordinamento, che è assolutamente necessaria, dell'attività dei Procuratori pubblici e di organizzazione dell'ufficio. Si avverte pertanto la necessità di un Procuratore pubblico generale che svolga, in modo regolare e permanente, l'opera di verifica

dell'attività dei Procuratori pubblici e dell'ufficio. Il collegio dei Procuratori pubblici, che ha, nel sistema vigente, tutte le competenze, salvo quelle - assai limitate - attribuite al Procuratore pubblico generale, è risultato essere un organo troppo numeroso e di complesso funzionamento, per poter intervenire con tempestività ed efficienza, come richiedono l'organizzazione e il funzionamento di una struttura complicata e importante come il Ministero pubblico. Il collegio stesso dei Procuratori pubblici ha chiesto un rafforzamento netto delle competenze del Procuratore pubblico generale e ha pure domandato che vengano stabilite precise responsabilità.

## **2. Proposte di modifica della Legge organica giudiziaria civile e penale**

Allo scopo di migliorare dal profilo organizzativo il funzionamento del Ministero pubblico, proponiamo, sulla scorta delle indicazioni contenute nel rapporto del Gruppo di lavoro, una soluzione intermedia tra la situazione attuale di direzione collegiale e una struttura di vertice con un Procuratore pubblico generale dotato di ampie competenze. Questa proposta, che rappresenta una valida soluzione equilibrata, è caratterizzata in sintesi:

- dall'attribuzione delle competenze ora spettanti al collegio dei Procuratori pubblici a una struttura più ristretta ed efficiente, formata dal Procuratore pubblico generale e da due sostituti del Procuratore pubblico generale nominati dal collegio dei Procuratori pubblici;
- dall'attribuzione al Procuratore pubblico generale delle competenze di coordinamento e di vigilanza sull'attività non solo dei funzionari dell'ufficio, ma anche dei magistrati del Ministero pubblico.

Per quel che concerne le modifiche della LOG, suggeriamo dapprima di abrogare la seconda frase dell'art. 54 cpv. 2, giusta la quale il Procuratore pubblico generale è rieleggibile solo una volta. Questa norma è stata pensata per un Procuratore pubblico generale che svolge il ruolo di "primus inter pares", mentre, se si propone ora una figura di Procuratore pubblico generale più autorevole e dotato di competenze accresciute, non è più opportuno prevedere per legge un simile rigido meccanismo di rotazione. Di conseguenza, conviene lasciare aperta la possibilità che il Procuratore pubblico generale venga confermato nella sua funzione anche oltre il limite di due elezioni. Resta ovviamente intatta la competenza del Gran Consiglio di rinnovare o meno, quando scade il periodo di nomina, il Procuratore pubblico generale nella sua funzione.

Un'altra modifica concerne l'aggiunta, all'art. 54 LOG, di un nuovo cpv. 4, il quale stabilisce che il collegio dei Procuratori pubblici designa al suo interno, per l'intero periodo di nomina, due sostituti del Procuratore pubblico generale. In tal modo, il Procuratore pubblico generale e i due sostituti verrebbero a costituire un collegio ristretto. Ciò consente, senza pregiudicare l'efficienza del Ministero pubblico, di salvaguardare il principio della collegialità, escludendo così una eccessiva concentrazione di competenze, per quel che attiene alle decisioni di portata generale, nella persona del Procuratore pubblico generale. I due sostituti del Procuratore pubblico generale vengono nominati dal collegio dei Procuratori pubblici e non dal Gran Consiglio, proprio per essere rappresentativi, per delegazione, dello stesso collegio dei Procuratori pubblici.

Nel solco di questa nostra precedente proposta, suggeriamo inoltre di modificare l'art. 55 cpv. 2 LOG per inserirvi il principio secondo cui in caso di impedimento, il Procuratore pubblico generale è supplito dal sostituto del Procuratore pubblico generale più anziano per carica. La norma attuale stabilisce invece che il Procuratore pubblico generale è sostituito dal Procuratore pubblico anziano per carica. Ora, siccome il nuovo cpv. 4 dell'art.

54 LOG prevede la nomina di due sostituti del Procuratore pubblico generale, occorre logicamente stabilire che il Procuratore pubblico generale, in caso di impedimento, è supplito da uno dei due sostituti e, più precisamente, da quello più anziano per carica.

Un'altra riforma, di notevole importanza, concerne l'art. 57 cpv. 1 LOG, il quale indica, nella nuova versione da noi suggerita, che il Procuratore pubblico generale e i due sostituti, sentito il collegio dei Procuratori pubblici, decidono i criteri di ripartizione dei procedimenti. La norma attuale prevede invece che il collegio dei Procuratori pubblici decide i criteri di ripartizione interna dei procedimenti. Tale decisione comporta sia la determinazione di regole di carattere generale sulla ripartizione dei casi, sia l'assegnazione dei singoli magistrati a sezioni di lavoro e a turni di picchetto. Si propone ora che la decisione sui criteri di ripartizione competa al Procuratore pubblico generale e ai due sostituti del Procuratore pubblico generale nominati dal collegio. Ciò persegue lo scopo di assicurare efficienza, di attribuire chiare responsabilità nella determinazione della ripartizione dei procedimenti e di stabilire una prassi unitaria e obiettivi unitari di politica criminale. Si prevede comunque che il collegio ristretto, composto dal Procuratore pubblico generale e dai due sostituti, debba sentire, per acquisire tutti gli elementi di giudizio in vista della decisione, il preavviso del plenum dei Procuratori pubblici.

Un'ulteriore modifica assai significativa riguarda l'art. 58 lett. a) LOG, il quale stabilisce, nella sua nuova versione, che il Procuratore pubblico generale coordina l'attività del Ministero pubblico e vigila sul suo funzionamento. L'attuale lett. a) dell'art. 58 LOG (articolo, questo, che enumera le attribuzioni del Procuratore pubblico generale) prevede che il Procuratore pubblico generale coordina l'attività dell'ufficio e vigila sul suo funzionamento. Per il Procuratore pubblico generale, non è invece prevista una competenza di coordinamento dell'attività dei magistrati. Anche per l'attività dell'ufficio (cancelleria, personale, logistica), la competenza di coordinamento del Procuratore pubblico generale sembra attualmente limitata. Gli atti parlamentari attribuiscono infatti al collegio dei Procuratori pubblici la competenza di stabilire i principi organizzativi generali di maggior rilievo (Rapporto citato, pag. 1025). Pertanto, nell'ottica di rafforzare il ruolo del Procuratore pubblico generale si propone una modifica della lett. a) dell'art. 58 LOG, così da attribuire allo stesso Procuratore pubblico generale una competenza di coordinamento dell'attività del Ministero e di vigilanza sul suo funzionamento, intendendo con ciò in primo luogo l'attività dei magistrati, oltre a quella dei funzionari. Il Procuratore pubblico generale sarà così competente e responsabile del coordinamento dell'attività dei magistrati, oltre che dei funzionari. Si ritiene fondamentale che, una volta stabiliti collegialmente con i due sostituti i criteri generali di ripartizione dei procedimenti, il Procuratore pubblico generale possa intervenire con efficacia e tempestività, in modo da assicurare il pieno coordinamento e la massima operatività in primo luogo dei magistrati, evitando di far capo al laborioso processo decisionale del collegio dei Procuratori pubblici. Si reputa inoltre fondamentale che il Procuratore pubblico generale eserciti una vigilanza stabile e sistematica sull'impegno lavorativo dei singoli magistrati, esigendo ad esempio che gli stessi abbiano a presentargli periodicamente un rendiconto della loro attività.

Resta salva la norma, profondamente radicata nella nostra tradizione giuridica e ancorata nell'art. 57 cpv. 2 LOG che non subisce modifica alcuna, secondo la quale ogni Procuratore pubblico agisce autonomamente nell'ambito dei procedimenti di sua competenza. In tal modo, la vigilanza attribuita al Procuratore pubblico generale non dovrà intaccare l'autonomia dei singoli magistrati. Rimangono inoltre evidentemente riservate le competenze del Consiglio della magistratura.

Suggeriamo infine di completare la norma vertente sulle attribuzioni del Procuratore pubblico generale mediante l'introduzione, nell'art. 58 LOG, di una nuova lett. g), la quale

stabilisce che egli è responsabile dell'organizzazione dell'ufficio. Si intende così chiarire che la competenza e la responsabilità per la direzione organizzativa dell'ufficio sono attribuite al Procuratore pubblico generale, senza sovrapposizioni di competenze del collegio dei Procuratori pubblici. Anche ciò rientra infatti nell'ottica di una maggiore efficacia e tempestività degli interventi di coordinamento e di vigilanza.

A titolo conclusivo, va anche evidenziato che pure il rapporto del 23 settembre 1997 della Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio sul Consuntivo 1996 e sui rendiconti dipartimentali per l'esercizio 1996 raccomanda allo scrivente Consiglio, nell'Allegato concernente il Dipartimento delle istituzioni, di tradurre in un messaggio le proposte del Gruppo di lavoro, relative al Ministero pubblico, concernenti la semplificazione di talune procedure e il rafforzamento del ruolo del Procuratore pubblico generale.

## **V. RIORGANIZZAZIONE CONCERNENTE IL PERSONALE ADDETTO AL MINISTERO PUBBLICO**

Anche la possibilità di un rafforzamento della collaborazione che i funzionari del Ministero pubblico danno ai magistrati nella conduzione delle inchieste in applicazione degli artt. 59 LOG e 194 CPP è stata esaminata. In quest'ambito, nella valutazione della situazione attuale sono emerse le seguenti problematiche:

- l'insufficiente numero di funzionari con titolo accademico ai quali possa essere delegata la trattazione di incarti con problematiche giuridiche di una certa complessità;
- l'assenza, in una struttura divenuta anche numericamente così importante, di un cancelliere che svolga funzioni di responsabile del personale e di gestione amministrativa dell'ufficio;
- la mancanza di personale specializzato nel settore finanziario e contabile, con la conseguenza di una sistematica delega a periti non solo di compiti di analisi e valutazione (che a loro competerebbero), ma anche di puro e semplice riordino di documenti contabili con costi elevati per la fatturazione da parte dei periti del tempo a ciò impiegato dai loro collaboratori (i segretari revisori, originariamente designati a tale scopo, hanno, con il trascorrere degli anni, assunto di fatto altri compiti).

L'organico attuale è il seguente (fra parentesi sono indicate le classi):

- 2** segretari revisori con compiti di segretario giudiziario e direzione amministrativa (32-35)
- 4** segretari giudiziari con titolo accademico (3 giuristi, 1 criminologo) (28-34)
- 7** segretari giudiziari senza titolo accademico (28-30)
- 3** aggiunti segretari giudiziari (Bellinzona/Locarno) (22-24)
- 8** segretari (e) personali dei Procuratori pubblici (Lugano) (3: 22-24; 5: 13-19)
- 5** funzionari di cancelleria (Lugano) (1: 22-24; 4: 13-19)
- 7,5** funzionari quali segretarie dei Procuratori pubblici e di cancelleria (Bellinzona) (1: 22-24; 0,5: 21-22; 6: 13-19)

**totale: 36,5 funzionari**

(di cui 2 segr. revisori, 11 segr. giudiziari (4 accademici); 3 segr. giudiz. aggiunti; 20,5 funzionari (segretarie PP e personale cancelleria).

Ora, sulla scorta dei suggerimenti formulati dal Gruppo di lavoro e delle osservazioni emerse nella procedura di consultazione, si sarebbe potuto, allo scopo di migliorare la situazione, modificare l'organico concernente i funzionari addetti al Ministero pubblico, in modo che il personale fosse aumentato di 5,5 unità, per un totale di 42, così ripartite:

- 1 capo équipe finanziaria (classe speciale)
- 1 cancelliere del Ministero pubblico (32-35)
- 12 segretari giudiziari con titolo accademico (1 per ogni Procuratore pubblico; preferibilmente giuristi) (28-34)
- 6 segretari giudiziari supplementari con titolo accademico (28-34)
- 2 membri dell'équipe finanziaria (con titolo ed esperienza adeguati) (28-34)
- 1 responsabile cancelleria (22-24)
- 12 segretari attribuiti ai magistrati (1 per ogni Procuratore pubblico) (21-22)
- 7 funzionari di cancelleria (13-19 / 21-22 a seconda delle mansioni e dopo esperienza)

**totale: 42 funzionari.**

L'équipe di esperti contabili potrebbe essere composta da tre persone. Il responsabile (in possesso di un diploma di livello superiore quale quello di "controller" o di perito contabile federale) in grado:

- di dirigere ed impostare i lavori in modo da rendere i documenti pronti per l'uso da parte di periti esterni;
- di svolgere compiti di consulenza specialistica per i magistrati.

Occorre ricordare quali sono i costi oggi derivanti dalle perizie affidate a terzi per reati economici.

La seguente tabella offre informazioni interessanti:

Anno	Costo totale delle perizie	Onorari dei periti	Costo dei collaboratori	Spese vive
1993	1'235'566.40	568'658.58	631'869.62	35'038.20
1994	905'702.30	358'936.18	538'193.32	8'572.80
1995	1'012'380.35	457'793.46	505'177.04	49'409.85
1996	1'169'502.55	707'720.92	396'812.48	64'969.15

Da questi dati, relativi alle spese per perizie su reati economici negli anni indicati, si constata come circa la metà degli esborsi fosse destinata al pagamento di collaboratori del perito, impegnati essenzialmente nel riordino e nella contabilizzazione di dati, per consentire poi al perito di esprimere un suo giudizio.

Ciò significa che su una spesa complessiva variante annualmente tra fr. 900'000.- e fr. 1'200'000.-, almeno fr. 500'000.- sono stati spesi ogni anno per garantire lo svolgimento di compiti in realtà non propriamente peritali.

Un servizio inquirente adeguatamente strutturato dovrebbe essere in grado di presentare al perito una documentazione già pronta e ordinata, tale da consentirgli di rispondere ai quesiti specialistici postigli senza essere per questo costretto a svolgere compiti di carattere amministrativo o, peggio ancora, inquirente, che non gli competono, in luogo e

vece del magistrato o dei suoi collaboratori che per mancanza di tempo e di strutture non sono in grado di farlo.

La delega frequente ai periti della gestione dei documenti e, per certi versi, delle indagini, risulta economicamente assai onerosa considerate le tariffe orarie praticate dai periti stessi (superiori a fr. 200.- l'ora) e dai loro collaboratori (generalmente comprese fra 100.- e 200.- franchi l'ora).

Si ritiene quindi che l'assunzione di personale idoneo, pur adeguatamente retribuito, consentirebbe, se non di risolvere, perlomeno di migliorare questo stato di cose, limitando in molti casi l'intervento del perito alla pura e semplice analisi di materiale contabile già ordinato, con un risparmio almeno pari ai costi di tale personale, ma con il vantaggio di poter disporre di un'équipe interna che sia di valido e immediato aiuto per i magistrati che si occupano di reati finanziari.

Questa conclusione è anche confortata dall'idea che la possibilità per il magistrato di una immediata e valida consulenza interna all'ufficio potrebbe consentire di risolvere taluni casi già in sede preliminare, evitando atti di inchiesta talvolta semplicemente interlocutori, compiuti in attesa di un responso peritale.

Evidentemente l'assunzione di personale specialistico non abolirebbe la figura del perito finanziario, che per le garanzie che offre di indipendenza e competenza continuerà ad avere un ruolo importante nei procedimenti penali.

L'intendimento sarebbe semplicemente quello di razionalizzarne l'impiego, tenendo comunque conto che anche la più recente giurisprudenza federale riconosce ai collaboratori tecnici del magistrato inquirente un ruolo importante, ammettendo la possibilità che essi stendano rapporti e perizie che, pur senza poter essere considerati alla stessa stregua di perizie giudiziarie, possono rappresentare per il Giudice un elemento di giudizio (DTF 122 IV 235).

Questo discorso, anche se per ora ipotetico per la considerazione che seguirà in conclusione di questo capitolo del messaggio, ci induce a suggerire di adeguare, dal profilo meramente formale e redazionale, i cpv. 2 e 3 dell'art. 59 LOG all'art. 194 CPP. Infatti, l'art. 59 LOG parla della facoltà del Procuratore pubblico di delegare al "segretario" la raccolta delle informazioni preliminari e delle prove nell'ambito dell'istruzione formale, rispettivamente l'esecuzione di singoli provvedimenti nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale, mentre l'art. 194 CPP stabilisce che il Procuratore pubblico può sotto sua responsabilità incaricare o delegare "funzionari" del Ministero pubblico o funzionari di polizia all'assunzione di prove. Di conseguenza, allo scopo di uniformare la terminologia e di sottolineare che il Procuratore pubblico può far capo, nell'attuazione dei suoi compiti di indagine, all'intera équipe a sua disposizione, conviene sostituire, nei cpv. 2 e 3 dell'art. 59 LOG, alla parola di "segretario" quella di "funzionari".

Di per sé, il numero delle pendenze che si registrano presso il Ministero pubblico (che corrisponde nelle grandi linee al lavoro di cinque anni per tutti e dodici i Procuratori pubblici), e il confronto (effettuato dal Gruppo di lavoro) con l'organico dei magistrati, chiamati a condurre l'inchiesta penale e a sostenere l'accusa che si riscontra presso alcuni Cantoni confederati sono significativi a questo proposito. Dal confronto si desume che il Ticino ha in proporzione un effettivo di magistrati inquirenti e requirenti nettamente inferiore a quello di altri Cantoni importanti sul piano economico. Ciò giustificerebbe probabilmente la proposta di aumentare il numero dei Procuratori pubblici. Tuttavia, reputiamo opportuno rinunciare, per il momento, a suggerire un simile potenziamento del numero dei magistrati anche per l'esigenza di consentire al Ministero pubblico, che a partire dal 1. gennaio 1998 già si è trovato praticamente rinnovato quasi nella misura del

50% dei suoi effettivi, un adattamento graduale alle modifiche che lo concernono. Inoltre, dalla procedura di consultazione è emersa una maggioranza contraria all'aumento immediato del numero dei Procuratori pubblici.

Il momento particolarmente difficile che il Cantone sta vivendo dal punto di vista finanziario costringe d'altra parte a rinunciare per il momento anche al potenziamento dei collaboratori che operano in seno al Ministero pubblico e ciò per non aumentare gli effettivi dei funzionari statali.

L'équipe finanziaria, il Cancelliere - che avrebbe avuto il compito di sollevare Procuratori dal disbrigo di numerose incombenze che esulano dall'ambito decisionale che ne caratterizza la funzione - ed i segretari giudiziari con titolo accademico supplementari non potranno quindi essere introdotti se non gradualmente e al momento in cui saranno proponibili compensazioni all'interno degli effettivi.

## **VI. LOGISTICA CONCERNENTE IL MINISTERO PUBBLICO**

Il Gruppo di lavoro ha pure analizzato la situazione logistica nella quale si trova attualmente il Ministero pubblico. A questo riguardo, si è constatato che l'attuale sistemazione, caratterizzata dalla sede di Lugano (presso la quale operano otto Procuratori pubblici) e dal mantenimento della sottosede di Bellinzona (presso la quale sono attivi quattro Procuratori pubblici) e, in parte minore, degli uffici distaccati a Locarno, è fonte di disagi per il Ministero pubblico. Infatti, l'unificazione delle Procure pubbliche entrata in vigore il 1. gennaio 1992 si è concretata solo per quel che riguarda gli aspetti legislativi e l'adeguamento delle competenze territoriali, ma non ha invece trovato, per contingenze varie, un concreto riscontro nella logistica. Il mantenimento di strutture separate comporta problemi nell'utilizzazione razionale delle risorse, dovendosi, ad esempio, mantenere in funzione due centralini telefonici, due ricezioni, due cancellerie, con ulteriore dispendio di tempo e di risorse nei trasferimenti di incarti e di corrispondenza fra una sede e l'altra, come pure per gli spostamenti, sempre più frequenti, di magistrati e funzionari tra le due sedi a seconda delle necessità contingenti. Di conseguenza, lo scrivente Consiglio propone che l'unificazione del Ministero pubblico, disposta per legge, venga attuata di fatto anche dal profilo logistico con l'unificazione di tutti gli uffici del Ministero pubblico a Lugano. Più concretamente, intendiamo addivenire a una soluzione che preveda che il Ministero pubblico occupi, oltre al piano terreno e a parte del secondo piano del Palazzo di giustizia, anche il primo piano di tale edificio, ora occupato dalla Pretura del Distretto di Lugano. Quest'ultima, che pure ha problemi logistici, dovrà essere trasferita in un altro stabile, eventualmente in locazione, situato nel centro della Città di Lugano. Tuttavia, siccome non è stato sinora possibile reperire a Lugano un nuovo edificio nel quale ospitare gli uffici della Pretura (sono attualmente all'esame dei competenti Servizi centrali alcune ipotesi di lavoro, mentre è stata ultimata nel frattempo la progettazione concernente i nuovi spazi nel Palazzo di giustizia per il Ministero pubblico unificato), il tema concernente l'unificazione logistica del Ministero pubblico non può ancora essere affrontato in questa sede, ma sarà oggetto di un prossimo messaggio, nel quale illustreremo la soluzione da noi proposta in quest'ambito e chiederemo lo stanziamento del relativo credito.

## **VII. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE 1996-1999 E RIPERCUSSIONI FINANZIARIE**

L'argomento in questione è trattato nella Scheda programmatica no. 10 del II. aggiornamento della Linee direttive 1996-1999.

Ci si augura che le misure di razionalizzazione e le semplificazioni procedurali proposte permettano una giustizia penale più celere (che metta in particolare lo Stato al riparo da eventuali pretese risarcitorie derivanti da denegata o ritardata giustizia, rispettivamente da incarti andati in prescrizione con pregiudizio per le parti civili) come pure risparmi sul piano amministrativo con minor uscita per spese postali, di scritturazione e di fotocopiatura.

Vogliate gradire, onorevole signora Presidente, onorevoli signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, M. Masoni

Il Cancelliere, G. Gianella



Disegno di

## **LEGGE**

### **concernente la modifica di alcune disposizioni relative all'attività e all'organizzazione del Ministero pubblico**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 10 giugno 1998 no. 4764 del Consiglio di Stato,

#### **d e c r e t a :**

#### **I.**

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

#### **Art. 61 cpv. 3**

#### **b) Interrogatorio dell'accusato**

<sup>3</sup>Non è ammessa la presenza di difensori agli interrogatori dinnanzi ad agenti di polizia; se l'accusato o il suo difensore ne fanno richiesta, il relativo verbale può essere opposto all'accusato solo dopo essere stato chiarito dinnanzi al magistrato con la partecipazione del difensore.

#### **Art. 162 cpv. 2, 3 (nuovo)**

#### **II. Obbligo di consegna ed eccezione allo stesso**

<sup>2</sup>In caso di rifiuto, vi può essere costretto con le pene applicate ai testimoni che rifiutano di rendere testimonianza.

<sup>3</sup>Tali mezzi coattivi non si applicano contro quelle persone che hanno facoltà di rifiutarsi di deporre come testimone.

#### **Art. 185**

#### **G. Non luogo a procedere I. Forma del decreto**

<sup>1</sup>Il decreto di non luogo a procedere può essere notificato senza motivazione, menzionando che il denunciato e la parte civile possono richiederla entro dieci giorni; in tal caso, per la parte civile, il termine del rimedio di cui all'art. 186 decorre dall'intimazione della motivazione.

<sup>2</sup>Se la parte civile non chiede la motivazione, non è dato il rimedio di cui all'art. 186.

#### **Art. 207**

#### **C. Decreto di accusa**

Testo invariato.

**I. Principio**  
**1. In generale**

**Art. 207a (nuovo)**

**2. Semplificazione della procedura**

Il decreto di accusa può essere formulato a qualsiasi stadio del procedimento, in ispecie:

- a) dopo le informazioni preliminari, senza promuovere l'accusa e senza procedere all'istruzione formale;
- b) prima della chiusura dell'istruzione formale, senza procedere alle formalità degli artt. 196 e 197.

**Art. 214 cpv. 1, 2 e 3 (nuovi)**

**A. Abbandono del procedimento**  
**I. Contenuto e forma del decreto**

<sup>1</sup>Se, dopo compiuta l'istruzione, il Procuratore pubblico non ritiene di presentare l'atto o il decreto di accusa, egli pronuncia l'abbandono del procedimento penale.

<sup>2</sup>Il decreto di abbandono può essere notificato senza motivazione, menzionando che l'accusato e la parte civile possono richiederla entro dieci giorni; in tal caso, per la parte civile, il termine del rimedio di cui all'art. 216 decorre dall'intimazione della motivazione.

<sup>3</sup>Se la parte civile non chiede la motivazione, non è dato il rimedio di cui all'art. 216.

**TITOLO X - PROCEDIMENTI SPECIALI**

**Capitolo I - Procedura contro gli assenti**

Invariato.

**Capitolo II - Procedura abbreviata**

**Art. 316a (nuovo)**

**A. Istanza di procedura abbreviata**

<sup>1</sup>L'accusato può chiedere a qualsiasi stadio del procedimento, prima dell'emanazione dell'atto di accusa, che si proceda nei suoi confronti con procedura abbreviata; l'istanza deve essere firmata anche dal difensore.

<sup>2</sup>Il Procuratore pubblico decide discrezionalmente e senza obbligo di motivazione se respingere o dare seguito alla domanda.

<sup>3</sup>Essa può essere accolta solamente se il Procuratore pubblico propone una pena privativa della libertà sospesa condizionalmente.

### **Art. 316b (nuovo)**

#### **B. Informazione alle parti lese**

<sup>1</sup>Se il Procuratore pubblico ritiene di dare seguito all'istanza, ne informa le parti lese e le eventuali parti civili, fissando un termine di dieci giorni per presentare le loro domande di risarcimento, con l'avvertenza che, in caso di silenzio, verranno demandate al foro civile.

<sup>2</sup>Sono riservati i diritti delle vittime di reati che ledono direttamente l'integrità fisica, sessuale o psichica.

### **Art. 316c (nuovo)**

#### **C. Atto di accusa I. Principio**

<sup>1</sup>Se il Procuratore pubblico ritiene opportuna la procedura abbreviata, formula l'atto di accusa in base alle informazioni raccolte, senza far capo alle formalità previste dagli artt. 196 e 197.

<sup>2</sup>Ottenuto il consenso delle parti, il Procuratore pubblico - con l'atto di accusa - deferisce formalmente l'accusato alla Corte delle Assise correzionali.

### **Art. 316d (nuovo)**

#### **II. Contenuto**

<sup>1</sup>L'atto di accusa deve indicare, oltre a quanto previsto dall'art. 200 cpv. 1:

- a) una proposta di pena, **sospesa condizionalmente**, superiore a tre mesi e non superiore a **diciotto mesi** di detenzione;
- b) l'eventuale multa;
- c) l'eventuale indennizzo alla parte civile;
- d) l'eventuale proposta di revoca della sospensione condizionale di una precedente condanna;
- e) le eventuali proposte di misure di sicurezza, pene accessorie o altre misure.

<sup>2</sup>All'atto di accusa devono essere allegati gli atti del procedimento, come pure le dichiarazioni di consenso dell'accusato, del suo difensore e delle parti civili; tali dichiarazioni devono contenere l'avvertenza che esse non sono revocabili.

### **Art. 316e (nuovo)**

#### **D. Dibattimento I. Atti preparatori**

Il presidente della Corte competente notifica l'atto di accusa entro tre giorni dalla ricevuta all'accusato, al suo difensore e alla parte civile, fissando il dibattimento di regola entro venti giorni da quando l'atto di accusa gli è stato trasmesso.

### **Art. 316f (nuovo)**

#### **II. Svolgimento**

<sup>1</sup>Il dibattimento è diretto dal presidente senza la partecipazione degli assessori-giurati; al dibattimento devono essere presenti il Procuratore pubblico, l'accusato e il difensore e, solo se lo desiderano, le parti civili e i loro patrocinatori.

<sup>2</sup>Il presidente procede all'interrogatorio dell'accusato e all'esame degli atti e decide immediatamente, senza assumere altre prove e senza far procedere alle arringhe.

### **Art. 316g (nuovo)**

#### **E. Sentenza**

<sup>1</sup>Il presidente valuta liberamente la legalità e l'opportunità della procedura abbreviata, come pure il fondamento e l'adeguatezza di fatto e di diritto dell'atto di accusa e delle proposte di pena.

<sup>2</sup>Il presidente comunica il suo giudizio alle parti seduta stante, verbalmente e senza motivazione.

<sup>3</sup>In caso di conferma dell'atto di accusa, il dispositivo viene intimato alle parti entro dieci giorni; in caso contrario, gli atti vengono rinviati al Ministero pubblico per la continuazione del procedimento secondo la procedura ordinaria.

<sup>4</sup>Contro la sentenza non è dato il rimedio del ricorso per cassazione.

### **Capitolo III - Indennità**

Testo dell'ex Capitolo II.

### **Capitolo IV - Riabilitazione, grazia e casellario giudiziale**

Testo dell'ex Capitolo III.

### **Capitolo V - Cauzione preventiva**

Testo dell'ex Capitolo IV.

### **Capitolo VI - Diritto penale amministrativo**

Testo dell'ex Capitolo V.

### **Art. 339 cpv. 5 e 6 (nuovi)**

#### **C. Consiglio di vigilanza I. Competenze**

<sup>5</sup>Per garantire l'espiazione della pena residua derivante dall'eventuale revoca della liberazione condizionale, il Consiglio di vigilanza può, se v'è il pericolo di fuga, chiedere alla Camera dei ricorsi penali, con istanza motivata, il mantenimento in carcere dell'interessato.

<sup>6</sup>In caso di mantenimento della carcerazione, l'interessato può chiedere in ogni tempo, mediante istanza diretta al Consiglio di vigilanza, di essere messo in libertà provvisoria; la decisione negativa può essere impugnata mediante ricorso alla Camera dei ricorsi penali.

### **Art. 340 cpv. 2, 4, 5 (nuovo)**

#### **II. Procedura**

<sup>2</sup>Il condannato può valersi dell'assistenza di un difensore; se le circostanze di fatto e di diritto lo giustificano, il Consiglio di vigilanza, a istanza del condannato che non può sceglierlo, nomina un difensore d'ufficio, e, se il condannato prova di non essere in grado di sopperire alle spese della difesa, accorda il gratuito patrocinio; è applicabile per analogia l'art. 53 cpv. 4 e 5.

<sup>4</sup>All'esclusione e alla ricusa dei membri del Consiglio di vigilanza si applicano per analogia gli artt. 40-46, ad eccezione dell'art. 40 lett. e); la domanda di ricusa viene trasmessa alla Camera dei ricorsi penali.

<sup>5</sup>Le ulteriori modalità di funzionamento del Consiglio di vigilanza sono disciplinate dal Consiglio di Stato con regolamento.

## II.

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

### **Art. 54 cpv. 2, 4 (nuovo)**

#### **Organizzazione Procuratori pubblici**

<sup>2</sup>Il Procuratore pubblico generale e i Procuratori pubblici sono nominati dal Gran Consiglio per un periodo di cinque anni e devono avere i requisiti per essere giudici di appello.

<sup>4</sup>Il collegio dei Procuratori pubblici designa al suo interno, per l'intero periodo di nomina, due sostituti del Procuratore pubblico generale.

### **Art. 55 cpv. 2**

#### **Supplenza**

<sup>2</sup>In caso di impedimento, il Procuratore pubblico generale è supplito dal sostituto del Procuratore pubblico generale più anziano per carica.

### **Art. 57 cpv. 1**

#### **b) ripartizione dei procedimenti e autonomia dei Procuratori pubblici**

<sup>1</sup>Il Procuratore pubblico generale e i due sostituti, sentito il collegio dei Procuratori pubblici, decidono i criteri di ripartizione dei procedimenti.

### **Art. 58**

#### **c) del Procuratore pubblico generale**

Il Procuratore pubblico generale ha le seguenti attribuzioni:

- a) coordina l'attività del Ministero pubblico e vigila sul suo funzionamento;
- b) riunisce e presiede il collegio dei Procuratori pubblici;
- c) vigila sull'applicazione dei criteri di ripartizione dei procedimenti;
- d) dirime i conflitti di competenza;
- e) decide le sostituzioni ai sensi dell'art. 55 cpv. 1;
- f) rappresenta il Ministero pubblico;
- g) è responsabile dell'organizzazione dell'ufficio.

### **Art. 59 cpv. 2 e 3**

#### **d) competenze**

**delegate**

<sup>2</sup>Il Procuratore pubblico può, sotto sua responsabilità, delegare ai propri funzionari o alla polizia cantonale la raccolta delle informazioni preliminari e delle prove nell'ambito dell'istruzione formale.

<sup>3</sup>Il Procuratore pubblico può avvalersi della collaborazione dei propri funzionari o della polizia cantonale per l'esecuzione di singoli provvedimenti nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale.

### **III.**

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.