

Messaggio 1906

Concernente la modificazione degli art. 54 e 55 bis della Legge organica giudiziaria (aumento del numero dei Sostituti Procuratori pubblici e dei Sostituti Giudici istruttori per il Sottoceneri)

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

Vi proponiamo con questo messaggio di modificare la Legge organica giudiziaria civile e penale per permettere la nomina nella giurisdizione del Sottoceneri di un secondo Procuratore pubblico sostituto e di un secondo Giudice istruttore sostituto, nonché il cambiamento delle modalità previste dalla legge per quanto riguarda la sostituzione dei magistrati inquirenti e requirenti in caso di esclusione e di ricusa.

1. Con decisione 28 dicembre 1959 il Gran Consiglio modificava la Legge organica giudiziaria civile e penale agli articoli 54, 55, 55bis e 56 istituendo la funzione di Sostituto procuratore pubblico e di Sostituto giudice istruttore per il Sottoceneri e per il Sopraceneri. (Bollettino ufficiale delle leggi, anno 1960, pag. 28; verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale, pag. 121-140).

Nel messaggio 20 giugno 1958 del Consiglio di Stato, con la illustrazione della funzione del Procuratore pubblico e del Giudice istruttore, si esponevano i motivi per cui l' aumento del lavoro giustificava il raddoppio dei magistrati.

Il numero totale delle denunce e querele per l' anno 1957, era complessivamente per le due giurisdizioni di 7.754, i decreti di abbandono complessivamente 4.195, gli atti di accusa 288, i decreti d' accusa 117, i processi celebrati 271.

2. Purtroppo, dal 1957 a tutt' oggi, abbiamo assistito ad un continuo aumento dell' attività della magistratura penale, a dipendenza di molti fattori che non è qui necessario ricordare e facilmente potranno essere rilevati dalle relazioni che, anno per anno, sono state pubblicate sui rendiconti dipartimentali.

La situazione presso le due giurisdizioni è indicata dalle due tabelle che seguono

PROCEDURE PUBBLICHE

Giurisdizioni	Procedimenti (Notizie del reato)			ESITO DEI PROCEDIMENTI						
	In evidenza al 31 dicembre 1971	Entrati nel 1972	TOTALE	Archiviati	Decreti di abbandono e di non luogo	Decreti	Assise correzionali	Assise e criminali	In evidenza al 31 dicembre 1971	(di cui all'istruzione formale)
SOPRACENERINA										
1971	418	3554	4272	1904	917	792	85	8	566	69
1972	566	4287	4853	2243	1100	791	76	3	640	56
SOTTOCENERINA										
1971	585	6720	7305	2080	2574	1662	114	12	863	99
1972	863	6291	7154	2217	2437	1639	108	7	746	105

REATI PERSEGUITI 1969-1972 NELLE DUE GIURISDIZIONI

	Sottoceneri				Sopraceneri			
	1972	1971	1970	1969	1972	1971	1970	1969
Atti accusa Assise criminali								
Atti	7	12	7	7	3	8	7	6
Imputati	10	17	*	*	3	8	7	13
Atti accusa Assise correzionali								
Atti	108	114	107	94	76	85	116	95
Imputati	150	160	*	*	122	126	164	163
Decreti d'accusa totale	1639	1662	1168	1137	791	792	791	747
Codice penale	464	480	329	324	195	153	154	163
Circolazione	885	825	619	722	833	912	820	804
Altre leggi	290	357	220	91	72	71	85	64

Manca il dato nel rendiconto annuale.

Balza evidente l' aumento notevole specie nella giurisdizione sottocenerina, ove il numero delle pratiche sta avvicinandosi a quello complessivo, nel 1957, per l' intero Cantone, mentre si crea una evidente sproporzione tra le due giurisdizioni, anche se le cifre non sono che indicative, ed una analisi più dettagliata permette alcune correzioni.

E' indubbio tuttavia che, nel Sottoceneri, si è assistito ad un crescendo continuo e regolare, e non è da prevedere un assestamento o una riduzione della attività della magistratura penale: anzi, la situazione sempre difficile della vicina Repubblica e le facilità di spostamento non permettono prospettive ottimistiche.

Lo specchio illustrante l' attività della Procura pubblica sottocenerina dal 1947 in avanti sta a confermare tali considerazioni.

SPECCHIETTO RIASSUNTIVO DELL'ATTIVITÀ DELLA PROCURA PUBBLICA SOTTOCENERINA, DAL 1947

ANNO	PRATICHE	Abbandoni	Esito			
			Archiviazioni e ignoti	Atti/decreti accusa	In corso	Di cui in istr. formale
1947	1803	75	1482	87	492	246
1948	1732	100	1278	84	708	354
1949	1876	105	1395	134	752	376
1950	2572	181	2092	131		299
1951	2727	169	2110	116	438	318
1952	2669	72	2114	132	479	359
1953	2881	58	2371	110	452	268
1954	2845	30	2335	141	480	337
1955	3448	1840	370	177	650	247
1956	3823	2267	327	202	572	192
1957	4178	2357	461	225	570	115
1958	4414		2926	217	1261	118
1959	4862		3351	271	1240	143
1960	4242		3133	358	751	118

1961	3582	1437	(2735)	1298	397	450	145
1962	3930	1665	(2975)	1310	452	503	130
1963	4228	1788	(3164)	1376	587	477	109
1964	4210	1804	(3080)	1276	684	446	106
1965	3913	1698	(2928)	1230	630	355	101
1966	4058	1758	(3029)	1271	688	341	79
1967	4131	1770	(3106)	1336	655	370	82
1968	4513	2005	(3410)	1405	695	408	125
1969	5117	2036	(3427)	1391	1238	452	107
1970	6191	2847	(4324)	1477	1282	585	101
1971	7305	2574	(4654)	2080	1788	863	99
1972	7154	2437	(4654)	2217	1754	746	105

3. Le cifre esposte meritano un commento, in particolare quelle relative al decreto d' accusa (1639 nel 1972) e alle istruttorie aperte (105).

Per quanto riguarda il decreto d' accusa, istituto che si è rivelato utilissimo per sgomberare le aule penali dai reati minori, l' aumento del numero è tale da rendere molto problematico, nel Sottoceneri, un controllo diretto da parte del Magistrato, col rischio di ridurre l' istituto ad una Pratica burocratica, senza alcun contatto tra prevenuto e magistrato, la pratica essendo svolta unicamente dai funzionari di polizia o della segreteria della Procura.

Considerazioni diverse per quanto riguarda le pratiche in istruzione formale: mentre il numero resta costante da alcuni anni (e si aggira sul centinaio) la complessità aumenta, specie per i nuovi reati che vengono affidati all' indagine dei giudici istruttori. Né va sottaciuto il fatto che, da qualche anno, i giudici istruttori sottocenerini non possono occuparsi che in casi eccezionalissimi delle rogatorie penali, e in qualche caso (vecchie procedure, una inchiesta particolarmente onerosa) si è dovuto far capo a giudici istruttori straordinari, con effetti negativi per la celerità delle inchieste.

4. La situazione è stata così illustrata, in occasione del rendiconto 1972, dall' onorevole Procuratore pubblico della giurisdizione sottocenerina:

L' incremento quantitativo e qualitativo degli oneri funzionali.

Dal punto di vista quantitativo, l' onere è in aumento costante. Né tragga in inganno la stasi verificatasi nel 1972, riconducibile in gran parte alla diminuzione delle denunce per mancato pagamento della tassa militare (che pervengono appunto a periodi biennali). Rilevante è invece il raffronto sull' arco di un certo numero di anni, a partire da una data significativa, e precisamente il 1957 perché in base ai dati statistici di quell' annata si decise l' istituzione di un sostituto Procuratore pubblico (messaggio n. 770 del 20.6.1958) nonché l' estensione dei reati perseguibili con decreto d' accusa (messaggio n. 885 del 6.10.1959).

	1957	1972
Pratiche	4178	7154
Abbandoni	2357	2437
Archiviazioni e ignoti	461	2217
Atti/decreti d' accusa	225	1754
In corso	570	746
Di cui in istr. formale	115	105

Da questo raffronto emerge, in particolare, che il numero delle denunce e delle querele si è quasi raddoppiato; così pure il numero dei decreti d' abbandono (raffronto possibile solo con il 1961), mentre il numero degli atti e decreti d' accusa è aumentato di oltre sei volte. Questi dati numerici sono

convenientemente integrati con l' esposizione delle diverse attività specifiche del Magistrato requirente:

a) Attività decisionale

nel corso dell' intero procedimento, in specie emanazione di atti e decreti d' accusa, decreti d' abbandono, motivazione in sede di reclamo e ricorso per cassazione (passati in questi ultimi anni da poche unità a numerose decine);

b) Attività istruttoria

nel corso dell' intero procedimento, in specie provvedimenti urgenti (arresti, sequestri, perquisizioni), decreti di perizia, sopralluoghi, interrogatori, quest' ultimi obbligatori se il prevenuto è in stato di arresto (e vi sono giornate in cui solo i detenuti superano la decina);

c) Attività dibattimentale

consiste nel sostenere l' accusa di fronte alle Corti d' Assise, alla Corte di Cassazione e ai Pretori (ogni mese il numero dei dibattimenti oscilla in media fra le 15/20 unità).

A titolo di raffronto indicativo si consideri il Cantone di Zurigo, dove ben 84 magistrati (9 Staatsanwälte e 75 Bezirksanwälte) svolgono le attività suddette nei 33.000 casi annui (contro i 7.300 casi annui affidati ai due magistrati requirenti e ai due magistrati inquirenti nel Sottoceneri).

L' analisi qualitativa dei procedimenti dimostra ancora meglio la gravità della situazione: sono in aumento i casi di particolare onere, per la complessità e l' ampiezza sia dell' istruttoria che dell' approfondimento specialistico. I casi più noti, quelli relativi al dissesto della Interchange Bank di Chiasso e della Banca Vallugano di Lugano, sono gli esempi maggiori, ma non gli unici. Sono numerosi i Wirtschaftsdelikte in cui il pregiudizio patrimoniale, spesso in danno di decine di parti lese, supera il mezzo milione di franchi a seguito di un' attività criminosa estesa sull' arco di parecchi anni.

Presso la Procura pubblica delle maggiori città svizzere i magistrati sono in numero tale da permettere una specializzazione in questo settore tanto importante. Anche in altri settori troviamo procedimenti altrettanto complessi seppure non altrettanto numerosi: quello per inquinamento colposo delle acque, per gli infortuni sul lavoro, per lesioni e omicidio colposi cagionati da medici, ecc., per i quali sempre si rende necessario far capo al perito giudiziario.

Per quanto riguarda l' attività dei Giudici istruttori, lo stesso rapporto così si esprime:

L' istruzione giudiziaria nei confronti di questo Ufficio, la nostra prassi si è attenuta rigorosamente negli ultimi quattro anni al criterio seguente: trasmettere solo le pratiche che richiedessero una istruzione di ampiezza eccezionale, oltre a quelle per le quali l' istruzione formale è obbligatoria per legge (art. 146, cpv. 1 CPP).

Ne consegue quindi, malgrado la diminuzione del numero delle pratiche, un aumento dell' onere complessivo richiesto al magistrato inquirente, che si trova a dovere affrontare i casi più complessi. Secondo il nostro parere, condiviso anche dai colleghi dell' Istruzione giudiziaria sottocenerina, si impone un aumento dell' organico anche in questo Ufficio.

Il rapporto dell' on. P.P. sottocenerino termina con queste conclusioni:

La conseguenza più immediata consiste nella maggior durata dei singoli procedimenti: che la definizione tardiva, sia di condanna che di assoluzione, di un procedimento, sia controproducente, è affermazione incontestata.

Ma altre conseguenze altrettanto preoccupanti, sono da attendersi: il Magistrato oberato è costretto a rinunciare, parzialmente o totalmente, all' esercizio di talune sue facoltà di legge (in specie quella di seguire il corso dell' istruzione formale, art. 153 CPP, oppure quella di richiedere complementi istruttori, art. 157 CPP); le motivazioni dei decreti divengono più scarse; diminuisce il diretto contatto con le parti nel procedimento, specie con il prevenuto, cui lo stesso Consiglio di Stato giustamente attribuì grande importanza (cfr. mess. n. 770/1958, pag. 130). Quest' ultima preoccupazione dovrebbe essere tenuta presente specialmente con riferimento al principale obiettivo dell' iniziativa parlamentare 23.11.1970 per la revisione totale del Codice di procedura penale ticinese, ossia la maggiore tutela dei diritti del prevenuto, con particolare riguardo alla durata della carcerazione preventiva.

E' principalmente per questi motivi che riteniamo di riproporre l' attribuzione alla Procura pubblica sottocenerina di un secondo sostituto Procuratore pubblico nonché di due segretari. Per quanto esposto tale proposta ha carattere urgente.

5. Il Procuratore pubblico sottocenerino propone pertanto, oltre che un potenziamento della cancelleria anche l' aumento dei magistrati, cioè la nomina di un secondo Procuratore pubblico sostituto.

La proposta appare giustificata. Non si vede, infatti, quale altro provvedimento possa conseguire il risultato di permettere ai Procuratori pubblici della giurisdizione sottocenerina di far fronte adeguatamente al loro compito.

Le riforme di procedura o di organizzazione giudiziaria, attualmente all' esame in evasione all' iniziativa parlamentare per una riforma del Codice di procedura penale, accolta dal Gran Consiglio il 16 febbraio 1971, non potranno diminuire i casi ove l' intervento personale del Magistrato requirente è indispensabile, a garanzia di una corretta applicazione della legge penale.

Né un alleviamento sostanziale potrà avvenire, per il Procuratore pubblico, da una estensione del campo d' applicazione del decreto d' accusa, problema già allo studio, specialmente per ottenere una riduzione del numero dei processi davanti alle Assisi correzionali.

Anche l' istituzione di una magistratura speciale (per i reati di ridotta entità oppure limitatamente a quelli relativi alla circolazione stradale) non sembra soluzione adeguata, vuoi perché i reati della circolazione sono distribuiti in misura più equilibrata tra le due giurisdizioni, vuoi perché essi richiedono, salvo casi eccezionali, un impegno non rilevante al magistrato.

E' inoltre da osservare che l' istituzione di una magistratura speciale anche giudicante richiederebbe una modificazione costituzionale e l' elaborazione di una procedura speciale, per cui non è di immediata realizzazione e appare inopportuna mentre è all' esame l' intera riforma della procedura penale.

6. Con l' aumento del numero dei sostituti del Procuratore pubblico, appare necessario anche l' aumento di una unità di magistrato addetto all' istruzione giudiziaria.

Già si è visto sopra come la Procura pubblica sottocenerina abbia evitato di sovraccaricare l' Istruzione giudiziaria, per limitarsi ad affidarle i casi più complessi o dove l' istruttoria è d' obbligo.

Di conseguenza la statistica dei casi affidati ai Giudici istruttori non permette conclusioni assolute: basta ricordare la complessità di alcune istruttorie ormai non più eccezionali, che si trascinano per parecchio tempo per l' impossibilità dell' inquirente di dedicarsi, dovendo occuparsi delle inchieste (che hanno ovviamente la priorità assoluta) relative ad imputati in stato di carcere preventivo. Se questi imputati, a detta dei Giudici istruttori, non hanno sofferto del notevole impegno della Magistratura, ciò è però avvenuto a scapito di una normale evasione di altre pratiche. E' qui però da rilevare che la durata dell' istruttoria, oltre che dal lavoro dei giudici, è condizionata, spesso in maniera determinante, dalle prestazioni dei periti (medici, contabili, ecc.).

La nomina di un secondo sostituto Giudice istruttore per il Sottoceneri permetterà di assicurare un più sollecito disbrigo delle istruttorie e una più regolare evasione delle procedure rogatorie, con intervento più diretto del Magistrato competente.

7. Un aspetto che deve essere considerato riguarda l' effetto che il proposto aumento dei Magistrati inquirenti e requirenti potrà avere sul numero dei procedimenti portati in Tribunale. E' evidente che, qualora si dovesse verificare un immediato aumento dei procedimenti da dibattere di fronte alle Assisi correzionali o criminali, la proposta riforma dovrebbe prevedere adeguate misure anche per tale settore. Ma ciò non sembra il caso, almeno a medio termine.

Infatti, e già è stato illustrato in precedenza, nella attuale situazione risultano trascurati o ritardati non i casi gravi che sfociano in un procedimento davanti al Tribunale penale, ma le procedure per così dire minori, in special modo le motivazioni dei decreti d' abbandono, l' esame attento da parte del Magistrato degli incarti decisi con decreti d' accusa, nonché l' opera generale di controllo su tutta l' attività e la collaborazione tra procura penale ed istruzione giudiziaria.

Può pertanto essere rinviata una decisione per quanto riguarda i giudici penali. Ad illustrazione dell' attività dei Tribunali penali, facciamo seguire alcuni dati statistici:

	1972		1971		1970		1969	
Processi celebrati	Processi	Imputati	Processi	Imputati	Processi	Imputati	Processi	Imputati
Assise criminali	11	16	18	23	15	21	15	25
Assise correzionali	190	288	210	294	225	329	192	305

Dati desunti dai rendiconti del Consiglio di Stato 1969/1972

PENE PRONUNCIATE NEL TICINO, SECONDO IL CPS

	1971	1970	1969	1968
Totale	686	685	578	559
Con condizionale	399	394	286	279
Reclusione	9	7	9	16
Detenzione fino a 14 giorni	134	128	108	80
da 15 giorni a 1 mese	116	105	81	93
da 1 a 3 mesi	60	72	48	45
da 3 a 6 mesi	61	80	63	65
da 6 a 12 mesi	65	70	53	69
Oltre 1 anno	40 476	36 491	34 387	28 380
Arresti	52	46	36	26

fonte: Die Strafurteile in der Schweiz, 1968/1971, Eidgenössisches Statistisches Amt, Berno

8. In occasione di questa riforma della Legge organica giudiziaria appare opportuno modificare anche le disposizioni (art. 55 bis) regolanti la supplenza tra titolari e sostituti della Procura e dell' Istruzione giudiziaria.

La norma di legge attuale, che esclude la supplenza del Procuratore, rispettivamente del Giudice istruttore, da parte del Sostituto della stessa giurisdizione ha codificato la regolamentazione proposta dal Consiglio di Stato con il messaggio del 20 giugno 1958 (vedi verbali del G.C., sessione ordinaria autunnale 1959, pag. 135): tale disposizione trovava tuttavia fondamento nella proposta, formulata nel messaggio, per cui i sostituti dovevano agire sotto la vigilanza e secondo le direttive del magistrato titolare.

Il Gran Consiglio riduceva invece il compito del titolare, nei confronti del sostituto, alla sola vigilanza, per cui il sostituto è magistrato di pari grado nell' esecuzione delle sue funzioni al titolare, al quale in pratica spetta solo di coordinare l' attività tra i due magistrati attribuiti alla stessa giurisdizione, e di provvedere al buon funzionamento della cancelleria.

In questa situazione, confermata ormai da una prassi più che decennale, la norma che impedisce la

sostituzione tra titolare e sostituto appare priva di sufficiente giustificazione, mentre è fonte di parecchie difficoltà per il necessario trasferimento di pratiche da una giurisdizione all' altra, rendendo inoltre più difficile la collaborazione tra Magistrato inquirente e requirente.

La Camera dei ricorsi penali del Tribunale d' Appello, chiamata a pronunciarsi su alcuni casi di ricusa, si è trovata in difficoltà nel dover scegliere tra l' esplicito dettato legislativo e la sua mancanza di pratica giustificazione.

In un primo tempo (sentenza del 25.9.1962, confermata nelle sentenze 13.11.1968, 14.4.1969, 9.2.1970, 15.5.1970) la Camera dei ricorsi penali ha applicato l' art. 55 bis alla lettera, imponendo la sostituzione del Procuratore pubblico di una giurisdizione col Procuratore dell' altra, mentre il Procuratore pubblico sostituto veniva sostituito dal Procuratore pubblico titolare della stessa giurisdizione (sentenza 4.6.1970). Successivamente (con sentenza 8.10.1970) veniva modificata la giurisprudenza, decidendo la sostituzione del Procuratore pubblico col Procuratore pubblico sostituto della stessa giurisdizione, decisione successivamente confermata (29.12.1970 e 8.2.1973).

Appare quindi opportuno modificare il testo di legge, prevedendo la sostituzione reciproca tra titolare e sostituto, tanto per il Procuratore quanto per il Giudice istruttore, ed il rinvio ai magistrati delle altre giurisdizioni solo in caso di esclusione o di ricusa di tutti i magistrati.

Per le considerazioni esposte vi invitiamo pertanto a dare la vostra adesione al progetto di legge allegato.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l' espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, A. Lafranchi

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE

che modifica la Legge organica giudiziaria civile e penale (aumento del numero dei sostituti Procuratori pubblici e dei sostituti Giudici istruttori per il Sottoceneri) (del)

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- vista la legge organica giudiziaria del 24 novembre 1910, modificata con la legge del 28 dicembre 1959,

- visto il messaggio 12 luglio 1973 n. 1905 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1

L' art. 54 cpv. 1 è abrogato e sostituito dal seguente testo:

Art. 54, cpv. 1

Vi sono un Procuratore pubblico e due sostituti Procuratori pubblici, un Giudice istruttore e due sostituti Giudici istruttori per il Sottoceneri, residenti a Lugano con giurisdizione sui Distretti di Lugano e Mendrisio.

Art. 2

L' art. 55 bis è abrogato e sostituito dal seguente testo:

Art. 55 bis

I Procuratori pubblici ed i Giudici istruttori ed i loro sostituti si suppliscono a vicenda in caso di esclusione o

di ricusa.

In caso di esclusione o di ricusa di tutti i magistrati di una giurisdizione, la supplenza è assunta dal Procuratore, rispettivamente dal Giudice istruttore dell' altra giurisdizione, o dai loro sostituti.

La Camera dei ricorsi regola la supplenza giusta le disposizioni del titolo III del Codice di procedura penale.

Art. 3

Norma transitoria

La nomina del nuovo sostituto Procuratore pubblico e del nuovo sostituto Giudice istruttore per la giurisdizione sottocenerina avverrà da parte del Gran Consiglio appena entrata in vigore questa legge, e per il periodo di nomina valevole per i Procuratori pubblici e per i Giudici istruttori.

Art. 4

Entrata in vigore

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 fissa la data dell' entrata in vigore.