

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	17 maggio 2021	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione giustizia e diritti sull'iniziativa parlamentare 12 dicembre 2018 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari "Ripristino del numero dei giudici dei provvedimenti coercitivi"

1. PREMESSA

Con l'entrata in vigore il 1° gennaio 2011 del Codice di diritto processuale penale svizzero (CPP), il Gran Consiglio aveva deciso di unire le competenze in materia di provvedimenti coercitivi (3 giudici) con quelle in materia di applicazione della pena (1 giudice), creando un Ufficio unico, denominato dei giudici dei provvedimenti coercitivi (GPC), composto da quattro giudici, compreso il presidente.

Dopo cinque anni di attività, il Consiglio di Stato, nell'ambito della manovra di risanamento delle finanze cantonali volta a migliorare lo stato di salute dei conti pubblici e perseguire il pareggio di bilancio entro il 2019, ha proposto al Gran Consiglio la diminuzione di un giudice dell'Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi, sì da conseguire un risparmio annuo pari a CHF 256'000.00.

Vero è che all'epoca, causa pensionamento dell'allora presidente, sostituito da uno dei tre giudici già attivi, l'Ufficio si era trovato nella necessità, per oltre otto mesi, di far fronte al proprio carico a ranghi già ridotti, con tre giudici ed un giurista, dando prova di riuscire, ancorché con accresciuta pressione e potenziali rischi in caso di assenze o ricuse, ad assicurare, per usare le parole del Governo, decisioni di qualità e tempestive, nel rispetto delle garanzie costituzionali, dei diritti delle parti, per la sicurezza della cittadinanza tutta.

Il 20 settembre 2016 il Gran Consiglio ha pertanto approvato la proposta modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG), indicando tuttavia che la diminuzione da 4 a 3 giudici, compreso il presidente, doveva venir compensata mediante l'attribuzione di un giurista interno all'Amministrazione cantonale, senza dunque un aumento complessivo del personale impiegato.

Detta modifica è stata avversata da referendum, per il quale sono state raccolte 8'727 firme, referendum bocciato in data 12 febbraio 2017, avendo raccolto il 46.3% dei votanti.

I timori di «una pericolosa diminuzione della qualità della giustizia ticinese a detrimento della sicurezza dei cittadini e della salvaguardia dei diritti fondamentali» (così argomentava il Comitato referendario a pag. 13 dell'Opuscolo informativo) non sono andati scemando, sostenuti in particolare dal Consiglio della Magistratura, il quale, già nel suo Rapporto 2017, richiamando una propria lettera del 25 luglio 2016, non parlava già più di rischi derivanti dalla riduzione dell'organico dell'Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi, ma

concludeva lapidario: "A taglio avvenuto, alla prova dei fatti, l'Ufficio risulta ora insufficientemente dotato" (loc. cit., pag. 13).

Da qui l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata che ci occupa.

L'IE "Ripristino del numero dei giudici dei provvedimenti coercitivi"

A mente degli iniziativisti:

«I fatti hanno successivamente dimostrato nel 2017-2018 che i timori avanzati dai referendisti si sono rivelati fondati. Aggiungasi che sono state prese decisioni che aumenteranno il carico di lavoro dei giudici dei provvedimenti coercitivi, come avvenuto nella recente modifica della Legge sulla polizia. Nell'ambito della sessione di dicembre 2018 del Parlamento la criticità del carico di lavoro dei giudici dei provvedimenti coercitivi è stata riconosciuta anche dai portavoce di alcuni gruppi politici che avevano sostenuto la riduzione dei giudici nel 2016»

ragion per cui:

«con la presente iniziativa chiediamo la modifica dell'art. 70 cpv. 1 della Legge sull'organizzazione giudiziaria, volta a ripristinare il numero di giudici dei provvedimenti coercitivi esistente sino al 2016»

presentando la seguente:

Proposta di modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOG

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
¹ Vi sono tre giudici dei provvedimenti coercitivi, compreso il presidente, con giurisdizione sull'intero territorio del Cantone, i quali costituiscono un Ufficio che ha sede a Lugano.	¹ Vi sono quattro giudici dei provvedimenti coercitivi, compreso il presidente, con giurisdizione sull'intero territorio del Cantone, i quali costituiscono un Ufficio che ha sede a Lugano.

2. LA POSIZIONE DELLA COMMISSIONE GIUSTIZIA E DIRITTI

La Commissione giustizia e diritti, pur consapevole del fatto che, per effetto dell'art. 102 cpv. 5 LGC, l'iniziativa parlamentare che qui ci occupa poteva senz'altro venir discussa direttamente dal plenum del Gran Consiglio non appena trascorsi 18 mesi dalla sua presentazione, preso atto della sostanziale rinuncia del Consiglio di Stato ad esprimersi in merito con un messaggio, ha ritenuto preferibile procedere ad attualizzazione della situazione in cui versa l'Ufficio, procedendo ad audizione del suo presidente, Giudice Maurizio Albisetti, offrendo in ogni caso la possibilità al Dipartimento delle istituzioni di esaminare ed illustrare se ed in quale misura la situazione attuale permetta realmente di ritenere sempre ancora adeguate le considerazioni che avevano portato alla diminuzione dei giudici dei provvedimenti coercitivi da quattro a tre.

Il Giudice Albisetti, sentito lo scorso 22 marzo 2021, ha ricordato la preoccupante situazione di grande squilibrio fra carico lavorativo e dotazione di personale, sottolineando inoltre come i puntuali aumenti di risorse allocate, a giusto titolo, sia al Tribunale penale cantonale che al Ministero Pubblico comportano, anche presso l'Ufficio dei GPC, un pernicioso effetto a "collo di bottiglia", il cui contrasto deve poter passare attraverso il ripristino a quattro del numero dei giudici.

Trattandosi delle competenze attribuite all'Ufficio, esse sono peraltro effettivamente aumentate dalla votazione del 12 febbraio 2017.

A livello cantonale occorre considerare l'impatto delle modifiche della Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure (LEPM) adottate dal Gran Consiglio a seguito del messaggio n. 7437 del 4 ottobre 2017 trattandosi di semiprigionia, di esecuzione della pena nella forma del lavoro di pubblica utilità ed alla sperimentazione dell'esecuzione delle sanzioni esterne mediante l'impiego di cavigliere elettroniche, ma soprattutto, il novero delle competenze spettanti all'Ufficio dei GPC in materia di esecuzione delle sanzioni penali si è ulteriormente ampliato, contemplando i delicati casi di collocamento iniziale di persone condannate ad una misura (art. 59, 60, 61 e 64 CP, che riguardano in genere persone condannate con disturbi psichici e con un'elevata pericolosità sociale), come pure tutte le decisioni che il diritto federale riserva all'autorità competente dopo la crescita in giudicato della sentenza penale: così facendo si è raggiunta una concentrazione presso l'Ufficio dei GPC dell'intero settore dell'esecuzione delle sanzioni penali in Ticino, chiamato a prendere, non a torto, le decisioni più importanti, ma anche le più difficili e delicate, ma in una situazione già di affanno.

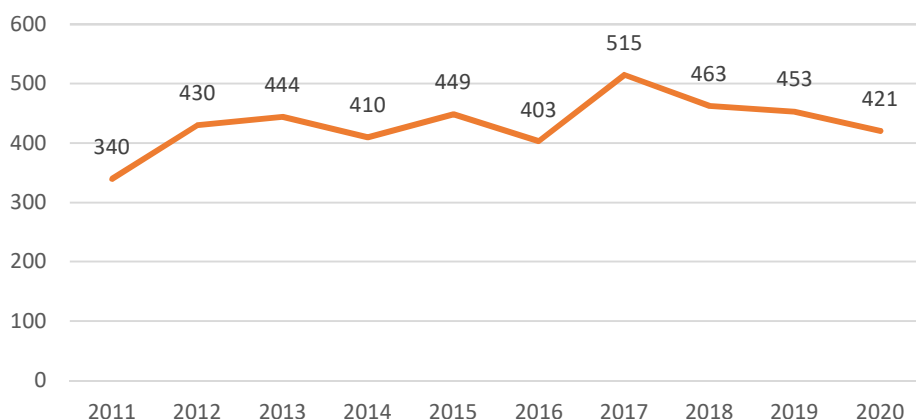
A ciò si aggiunga la modifica dalla Legge sulla Polizia proposta dal Consiglio di Stato con messaggio n. 7496 del 30 gennaio 2018 con le modifiche apportate dal Rapporto di maggioranza n. 7496R1 del 6 novembre 2018 dell'allora Commissione della legislazione, per cui l'Ufficio del GPC andrà chiamato quale autorità di ricorso a decidere di persone trattenute in custodia di Polizia (art. 7c cpv. 4 LPol) così come ad autorizzare l'avvio di un'inchiesta mascherata preventiva (art. 9g cpv. 3 LPol).

A livello federale va considerata la Convenzione tra il Ministero Pubblico della Confederazione (MPC) ed il Consiglio di Stato del Cantone Ticino volta ad assegnare all'Ufficio del GPC la competenza di trattare e decidere tutti i casi aperti in Svizzera la cui procedura preliminare è condotta dal MPC in lingua italiana.

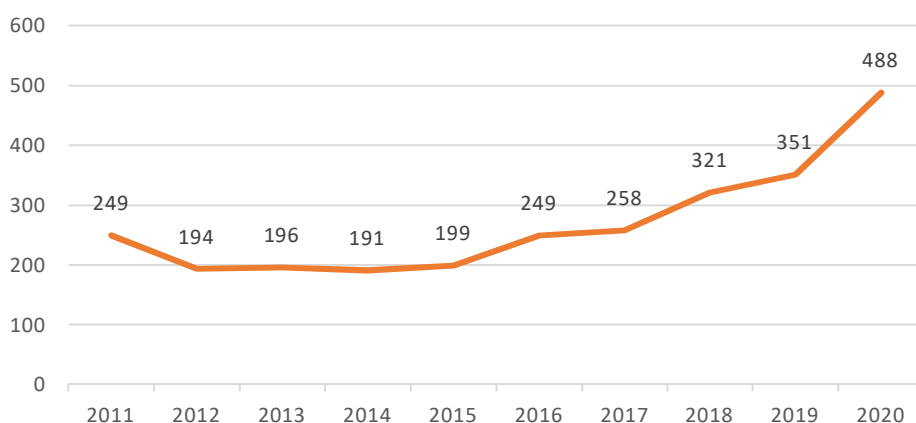
Inoltre, il messaggio adottato dal Consiglio federale nella sua seduta del 28 agosto 2019 prevede delle modifiche del Codice di diritto processuale svizzero (CPP) che riguardano anche le competenze del Giudice dei Provvedimenti coercitivi (GPC), sottoponendo a reclamo tutte le decisioni del GPC (art. 393 cpv. 1 lett. c messaggio) – ciò che con il prevedibile aumento dei reclami alla Corte dei reclami penali del Tribunale di Appello (CRP) comporterà un onere procedurale accresciuto per il GPC (cfr. art. 390 cpv. 2 e 3 CPP) – ma anche estendendo le competenze in materia di domande di assistenza giudiziaria inoltrate da un'autorità di perseguimento penale svizzera se le stesse prevedono una misura coercitiva da eseguire all'estero (cfr. art. 55a messaggio).

La riduzione del numero dei Giudici da 4 a 3 è dunque avvenuta in concomitanza con un aumento delle competenze e del carico lavorativo dell'Ufficio dei GPC, come si evince anche dai grafici riportati di seguito, grazie ai quali è possibile discernere non solo l'elevato numero di decisioni prese sull'arco di un anno e la loro tendenza a crescere nel tempo ma anche il numero di incarti che comunque rimangono inevasi e vanno a formare delle pericolose giacenze, sebbene perlopiù relative a corte pene sostitutive ma a grave rischio di prescrizione.

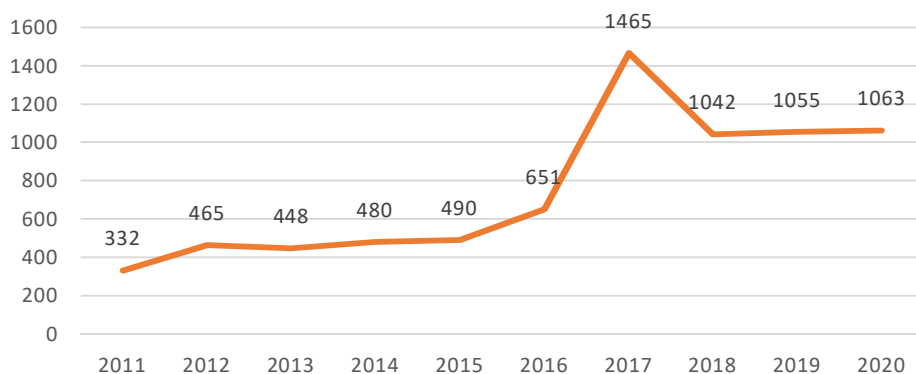
Decisioni di privazione di libertà fondate sul CPP dal 2011 al 2020

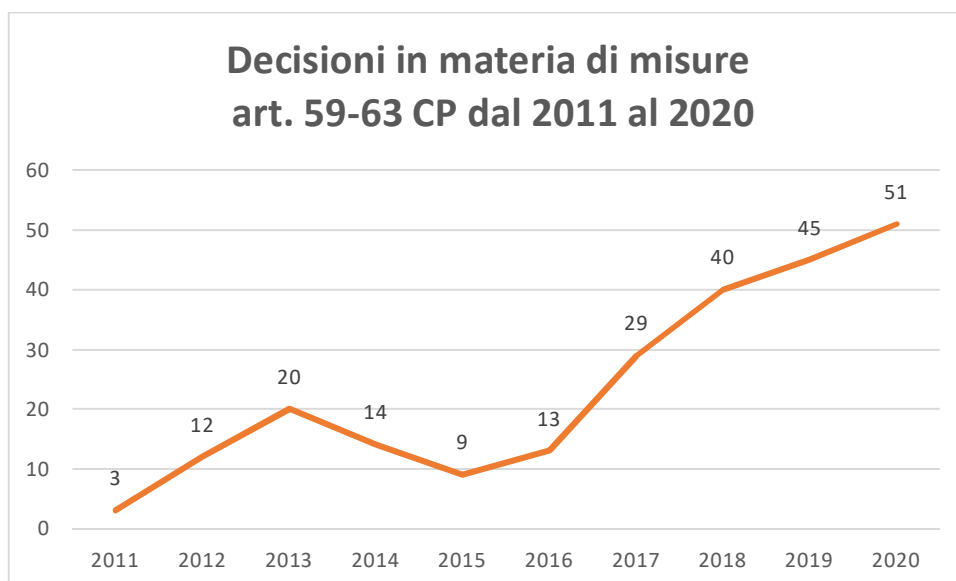


Decisioni di esecuzioni di sanzioni penali dal 2011 al 2020

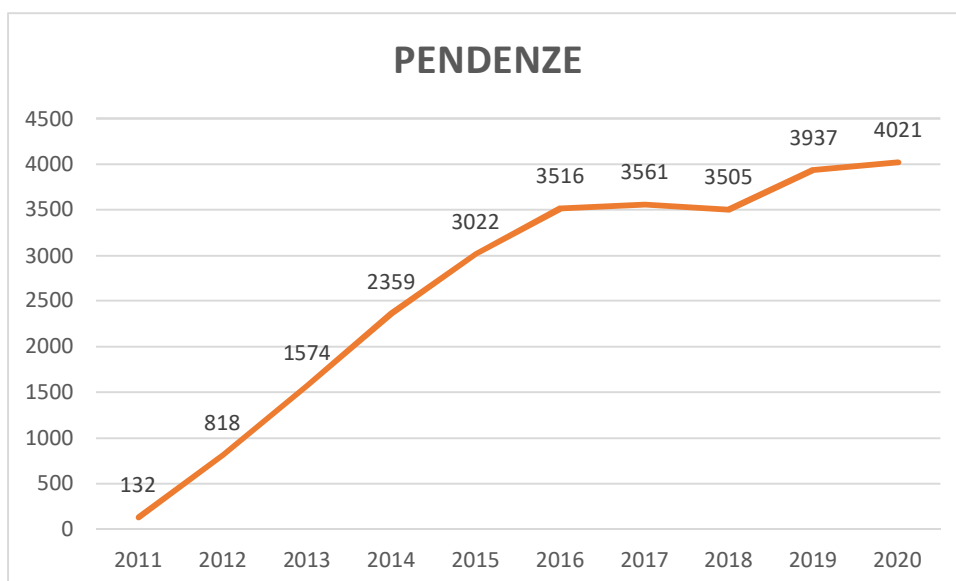


Decisioni di collocamento per pene detentive/detentive sostitutive dal 2011 al 2020





NB: questo grafico estrapola ed evidenzia l'esecuzione delle sanzioni penali di persone condannate che in ragione del reato commesso e del loro stato psicofisico sono da considerare socialmente pericolose e necessitano di una presa a carico più intensiva e complessa al fine di evitare una recidiva.



Così, peraltro, il Consiglio della Magistratura nel suo Rapporto 2018:

"L'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi risulta insufficientemente dotato e continua a lavorare con un organico di magistrati insufficiente (anche con competenze nel frattempo aumentate). L'importante carico di lavoro registrato nel settore riguardante, grosso modo, le competenze del GIAR, non ha permesso di recuperare gli accumuli degli anni precedenti nel settore dell'applicazione delle pene. Anzi, nell'anno in rassegna le pendenze sono ancora cresciute. La situazione dell'Ufficio resta fonte di grande preoccupazione per il futuro. In queste condizioni di operatività – critiche – il rischio di conseguenze derivanti da uno scadimento del livello di tutela giurisdizionale è concreto. Per tacere della motivazione e della salute delle persone attive nell'autorità giudiziaria. Occorre intervenire in modo serio, finalmente, migliorando la dotazione di personale e/o togliendo competenze all'ufficio. La politica "dei cerotti" ha esaurito da tempo ogni suo eventuale potenziale" (loc. cit., pag. 11),

considerazione ribadita nel Rapporto 2019, con l'aggiunta, a pag. 12, che *"Un altro anno è trascorso, senza che si prospettino soluzioni"*, soggiungendo, nel Rapporto 2020 appena presentato, che:

"L'importante carico di lavoro registrato nel settore riguardante, grosso modo, le competenze del GIAR, non ha permesso di recuperare gli accumuli degli anni precedenti nel settore dell'applicazione delle pene. Anzi, nell'anno in rassegna le pendenze sono ancora cresciute. La situazione dell'Ufficio resta fonte di grande preoccupazione per il futuro. In queste condizioni di operatività – critiche – il rischio di conseguenze derivanti da uno scadimento del livello di tutela giurisdizionale è concreto. Occorre intervenire in modo serio, finalmente, migliorando la dotazione di personale e/o togliendo competenze all'ufficio" (loc. cit., pag. 12).

Come ben illustrato in audizione commissionale dal Giudice Albisetti, l'unica alternativa al ripristino a quattro dei giudici dei provvedimenti coercitivi dovrebbe passare attraverso la riattribuzione all'amministrazione cantonale di tutte quelle competenze che, in materia di esecuzione delle pene, la legge non considera di esclusiva competenza di un giudice, così come parzialmente avveniva in passato e come in modo anche più massiccio ancora avviene in altre parti della Svizzera, segnatamente in alcuni Cantoni germanofoni: la realtà è che le stesse sono nel frattempo aumentate e non pare realistico, efficace e meno oneroso incorporare nuovamente la parte amministrativa da quella giudiziaria.

Resta la questione della compensazione voluta nel 2016 dal Parlamento con l'attribuzione di un giurista.

Il Giudice Albisetti, dopo aver precisato che in realtà la risorsa è sempre rimasta precaria, confermata sì di anno in anno, ma senza garanzia di continuità, ha auspicato che la stessa possa venir attribuita in modo definitivo, permanendo giustificata ed anzi estremamente preziosa anche in caso di ritorno a quattro giudici ordinari.

La Commissione giustizia e diritti ha dunque chiesto in data 23 marzo 2021 al Dipartimento delle istituzioni, in vista dell'audizione prevista per il successivo 29 marzo 2021, di ben voler indicare:

- quale impatto, di carattere organizzativo e finanziario, comporterebbe la reintroduzione del quarto Giudice nell'organico dell'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi; e
- se sia ipotizzabile (e in quali tempi e modi) il consolidamento, nell'organico dello stesso Ufficio, della figura del giurista oggi attribuito in via non definitiva con un mandato a scadenza annua.

Dall'audizione del 29 marzo 2021, presenti il Direttore del Dipartimento delle istituzioni, on. Norman Gobbi, e la Direttrice della Divisione giustizia, avv. Frida Andreotti, è emerso con chiarezza che, per quanto attiene all'impatto finanziario e sulle risorse umane in caso di ritorno a 4 giudici ordinari, presidente compreso, lo stesso è identico al risparmio a suo tempo ricercato, ovvero CHF 256'000.00 e che, dal punto di vista logistico, la soluzione è sostanzialmente neutrale, l'Ufficio nella sua attuale collocazione essendo già stato pensato e realizzato in funzione di quattro giudici in luogo dei tre attuali. Trattandosi tuttavia del giurista voluto dall'allora Commissione della gestione nel 2016 e così dal Parlamento, il Ministro Gobbi ha sostenuto che:

"la sua attribuzione al GPC è stata decisa nel contesto della riorganizzazione in atto nel settore dell'esecuzione pene e misure, che ha subito un forte rallentamento come conseguenza della pandemia e a causa di altri progetti in corso, ritenuti prioritari. Il giurista aggiuntivo verrebbe meno in caso di nomina di un GPC aggiunto o sostituito, motivo per cui un eventuale consolidamento di quella figura dipende dalla decisione di potenziare l'organico giudicante".

È, come detto, del 14 aprile 2021 la risoluzione governativa n. 1767 mediante la quale il Consiglio di Stato

"informato dell'audizione del Dipartimento delle istituzioni svoltasi lo scorso 29 marzo 2021", conferma "la necessità di adeguamento dell'organico dell'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi (di seguito: GPC)" e ciò sulla base delle "nuove competenze che l'Ufficio giudiziario ha assunto, rispettivamente dovrà assumere e assumerà nei prossimi mesi, e meglio:

- *nuove competenze derivanti dalle modifiche in atto del Codice di procedura penale attualmente in discussione alle Camere federali (si veda per esempio: art. 131 cpv. 1 e 3 CPP in relazione all'art. 133 CPP che prevede la designazione del difensore d'ufficio da parte di un'autorità terza e indipendente, anziché come oggi quella che dirige il procedimento; art. 393 cpv. 1 lett. c CPP che permette di sottoporre a reclamo tutte le decisioni del GPC; art. 225 cpv. 3 e 5 CPP che concede la facoltà di reclamo al Ministero pubblico nei casi di detenzione preventiva e di sicurezza), la cui entrata in vigore è verosimilmente da prevedersi nel corso del 2022;*
- *nuove competenze derivanti dalla modifica della Legge cantonale sulla polizia, attualmente al vaglio del Tribunale federale, in punto alla decisione di avvio delle inchieste mascherate preventive (art. 9g cpv.3 LPol) nonché alle decisioni su ricorso in caso di persone trattenute in custodia di polizia (art. 7c cpv. 4 LPol);*
- *nuove competenze derivanti dalla prospettata assunzione, previa conclusione con il Ministero pubblico della Confederazione di una specifica convenzione compresa di indennizzo al Cantone, della gestione delle vertenze in lingua italiana dell'Autorità federale",*

tenendo inoltre conto:

- *"della continua progressione del numero di detenuti con problematiche che portano alla pronuncia di misure terapeutiche (stazionarie e non) in esecuzione, che impongono da parte dei magistrati una gestione attenta e approfondita, proprio per le implicazioni e la complessità dei casi;*
- *delle ripercussioni sull'attività dei magistrati derivanti dalla sentenza del 31 agosto 2020 della Corte dei reclami penali (inc. 60.2020.199) che ha precisato le competenze dei segretari giudiziari attivi presso il GPC, imponendo ai giudici di procedere personalmente all'audizione del detenuto in caso di decisione sulla liberazione condizionale;*
- *dell'effetto dei potenziamenti della catena penale (segnatamente, Ministero pubblico e Tribunale penale cantonale) che andranno giocoforza ad accrescere l'attività svolta dal GPC",*

ritenuto che

"le procedure afferenti i provvedimenti coercitivi devono rispettare le severe tempistiche imposte dal CPP per la notifica delle decisioni, ciò che giustifica il fatto che tali procedure debbano forzatamente essere a giorno".

Ne consegue che:

"Dopo aver esaminato accuratamente per il tramite del Dipartimento competente le possibili varianti di adeguamento dell'organico, d'intesa con il Presidente e i magistrati operanti presso l'Ufficio giudiziario – ipotizzando in particolare l'introduzione di figure giudicanti intermedie, supplenze ordinarie esterne alla stregua dei giudici supplenti attivi presso il Tribunale di appello, deleghe formalizzate in favore di giuristi non magistrati operanti presso il GPC – lo scrivente Governo è giunto alla conclusione di postulare la nomina di un quarto giudice ordinario, procedendo pertanto alla modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria. La figura del magistrato ordinario permette difatti di ossequiare le garanzie costituzionali e convenzionali, garantendo efficienza nell'operato dell'Ufficio giudiziario. Simile soluzione ottempera la volontà espressa dal Popolo ticinese, visto che le ragioni che fondano il potenziamento odierno costituiscono delle circostanze non prevedibili e sopraggiunte negli anni successivi la votazione popolare del 12 febbraio 2017. Con riferimento al quesito posto nella vostra missiva del 24 marzo scorso indirizzata al Dipartimento delle istituzioni, il costo previsto per un giudice dei provvedimenti coercitivi aggiuntivo risulta essere pari a fr. 256'000.- - lordi annuali (oneri sociali e altri oneri compresi)".

Per contro, *"Quo all'ipotesi di consolidamento nell'organico della figura del giurista ausiliario"*, il Consiglio di Stato pare voler rimandare la questione all'entrata in vigore *"delle nuove norme del CPP, verosimilmente nella prima parte del 2022 e della conseguente scadenza ridotta per la revisione delle competenze amministrative in particolare del settore esecuzione pene e misure che tocca non solo l'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi, ma anche la Direzione della Divisione della giustizia, l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative, l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa e le Strutture carcerarie cantonali"*.

Le ragioni addotte, in modo invero criptico, dall'esecutivo cantonale paiono a questa Commissione particolarmente inconferenti, se solo si pone mente al fatto che le competenze dell'Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi in materia di conversione di pene in danaro in giorni di detenzione non paiono destinate a modifiche o soppressione, ragion per cui la possibilità anche per l'autorità giudiziaria di favorire il pagamento in luogo della conversione in privazione di libertà pare una competenza di assoluto pregio, meritevole della miglior difesa e salvaguardia.

L'auspicio che sin d'ora si formula è che, laddove non si intenda consolidare la figura voluta sin dalla modifica 2016, la stessa venga almeno provvisoriamente mantenuta sino a verifica dell'impatto che avrà sulle soluzioni cantonali la discutenda novella legislativa in materia di diritto processuale penale (revisione CPP).

3. CONCLUSIONI

La Commissione giustizia e diritti, alla luce degli approfondimenti esperiti, delle informazioni raccolte, prendendo atto con sostanziale soddisfazione della RG n. 1767 del 14 aprile 2021, propone dunque l'accoglimento della modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOG, così come proposto dagli iniziativaisti, facendo inoltre proprio l'auspicio formulato dal presidente dell'Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi di consolidamento nell'organico della figura del giurista ausiliario, atteso che la stessa, favorendo l'incasso delle pene in danaro in luogo della loro conversione in giorni di detenzione, non solo neutralizza l'apparente aumento dei costi, ma offre un servizio con benefici evidenti già solo per le strutture carcerarie, giungendo a contenimento della pressione e gestione delle privazioni di libertà necessarie ed inevitabili, con conseguenti ulteriori minori costi a carico della collettività.

In base alle considerazioni che precedono, la Commissione giustizia e diritti invita il Gran Consiglio ad approvare l'iniziativa parlamentare elaborata adottando il Disegno di legge allegato al presente rapporto.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Nicola Corti e Giovanna Viscardi, relatori
Aldi - Bertoli - Dadò - Durisch - Gaffuri - Galusero -
Gendotti - Guscio - Lepori C.- Maderni -
Minotti - Noi - Pagani - Petrini - Soldati

Disegno di

LEGGE
sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006; modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 12 dicembre 2018;
- visto il rapporto 17 maggio 2021 della Commissione giustizia e diritti,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 è modificata come segue:

Art. 70 cpv. 1

¹Vi sono quattro giudici dei provvedimenti coercitivi, compreso il presidente, con giurisdizione sull'intero territorio del Cantone, i quali costituiscono un Ufficio che ha sede a Lugano.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.