

8. Magistratura

8.1 Rapporto annuale del Consiglio della Magistratura

8.1.1 Osservazioni generali

Nel corso di questo **ottavo esercizio** l'attività del Consiglio della magistratura è stata in gran parte assorbita:

- nel primo semestre, da un'inchiesta sull'operato di un Procuratore pubblico, che nel frattempo ha lasciato la carica, risalente a molti anni fa ma segnalato dal Ministero pubblico federale al Procuratore generale (e da questi al Consiglio della magistratura) solo di recente: inchiesta sfociata nel rapporto speciale dell' 11 giugno 2001, oggetto di pubblicazione;
- nel secondo semestre, da tre procedimenti disciplinari aventi per tema (nuovo e complesso sotto il profilo giuridico) l'accettazione di doni (in senso lato, non penale) da parte di magistrati: procedimenti conclusi con sentenze del 26 novembre 2001.

A soffrirne è stata ancora una volta la gestione ordinaria, tenuto conto che tutti i componenti del Consiglio della magistratura svolgono una funzione o una professione a tempo pieno.

Le sedute plenarie sono state undici, una delle quali dedicata anche ad un incontro con il Capo del Dipartimento delle istituzioni, accompagnato per l'occasione dal Direttore della Divisione della giustizia, per uno scambio d'informazioni e opinioni sull'amministrazione della giustizia, sull'attività del Consiglio della magistratura nonché su temi più puntuali, oggetto di rapporti speciali.

Ancora una volta, intenso è stato inoltre il lavoro profuso tra una seduta e l'altra, sia dai consiglieri titolari sia dai supplenti.

8.1.2 Competenza disciplinare

8.1.2.1 Tabella riassuntiva

Incarti iniziati nel 2001	28
Incarti riportati dall'anno precedente	13
Totale incarti in evidenza	41
Sentenze del Consiglio	7
Decisioni presidenziali cresciute in giudicato	–
Incarti altrimenti definiti	5
Totale incarti evasi	11
Incarti riportati al 2002	29

8.1.2.2 Commento

Le sette sentenze si riferiscono a procedimenti aperti, in quattro casi, su segnalazioni inoltrate dalla magistratura medesima e, negli altri tre casi, su segnalazioni di terzi.

Nei confronti di due magistrati - la cui integrità e la cui dedizione alla funzione non era né in discussione - sono state adottate sanzioni disciplinari non estreme (una multa e un

ammonimento), per comportamenti ritenuti imprevedibili, siccome potenzialmente idonei a turbare l'immagine della giustizia (che, in uno col corretto funzionamento della giustizia medesima, è il bene protetto dal diritto disciplinare). Gli altri procedimenti si sono conclusi senza sanzioni.

I cinque incarti "altrimenti definiti" si riferiscono a segnalazioni non rientranti nelle competenze del Consiglio della magistratura ed evase con lettere esplicative ai segnalanti.

Nel corso del 2001 sono state inoltre prese tre decisioni presidenziali giusta l'art.85 LOG. Esse non figurano nella statistica poiché i segnalanti si sono avvalsi del diritto di chiedere il giudizio dell'intero Consiglio, che non ha avuto il tempo di pronunciarsi entro la fine dell'anno.

L'alto numero dei nuovi incarti iniziati nel 2001 non deve destare particolari preoccupazioni in punto alla correttezza e alla puntualità nell'amministrazione della giustizia. Esso è per lo più riconducibile al fatto che molte persone coinvolte in cause giudiziarie e scontente del loro esito si rivolgono al Consiglio della magistratura credendo a torto che vi possa porre rimedio, quasi fosse un'istanza d'appello.

In data 11 aprile 2001 il Tribunale federale ha intimato la motivazione della sua sentenza del 26 gennaio 2001, con la quale ha respinto, nella misura in cui era ricevibile, il ricorso di diritto pubblico inoltrato contro la sentenza del 10 ottobre 2000 di questo Consiglio, che aveva pronunciato la destituzione dalla carica di un magistrato. L'Alta Corte ha tra l'altro esaminato e riconosciuto la conformità delle norme cantonali (istituzionali e procedurali) concernenti il Consiglio della magistratura alla Costituzione federale e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma ha nel contempo posto l'accento sulla probabile necessità, in un prossimo futuro, di adeguarle al previsto nuovo art. 29a Cost., prevedendo un'istanza giudiziaria di ricorso. Questa problematica è già stata segnalata al Dipartimento delle istituzioni.

8.1.3 Esame del funzionamento della giustizia

L'esame dei rendiconti giudiziari e delle statistiche dell'anno 2000 non ha evidenziato problemi necessitanti un approfondimento da parte del Consiglio della magistratura, ritenuto che il disagio del settore penale (Tribunale penale cantonale e Ministero pubblico) era già al vaglio delle istanze politiche (cfr. il rapporto annuale dell'anno scorso).

In merito, il Consiglio della magistratura è stato rappresentato dal suo vicepresidente nel gruppo di lavoro guidato dal giudice Michele Rusca e, in data 14 febbraio 2001, ha preso posizione sulle proposte di riforma parziale dell'organizzazione giudiziaria contenute nel rapporto del 29 novembre 2000, sostanzialmente condividendole. Ne ha fatto seguito il Messaggio governativo n. 5134 del 26 giugno 2001 concernente l'istituzione di una Pretura penale e della funzione di Sostituto Procuratore pubblico.

Due richieste di chiarificazioni concernenti la lentezza della giustizia penale - pervenute al Consiglio di Stato e al Dipartimento delle istituzioni e trasmesse, per una presa di posizione, al Consiglio della magistratura - hanno dato l'occasione di analizzare nuovamente la situazione presso il Ministero pubblico, dopo l'entrata in funzione di tre nuovi magistrati. La constatazione è che, sebbene l'impatto positivo sia stato rallentato da numerosi avvicendamenti personali, i risultati (conseguenti anche ai correttivi strutturali e procedurali adottati nel 1999) sono tangibili e non potranno che migliorare. Ciò non significa che gli arretrati constatati nel 1996/97 (10.000 incarti) siano stati tutti smaltiti. Diversi procedimenti continuano a patire ritardi non compatibili con il principio della celerità processuale. Va però considerato che quando ci si trova confrontati con situazioni critiche come quella constatata alla fine degli anni novanta, non solo sono lunghi i tempi tecnici e politici d'individuazione e d'adozione dei rimedi, ma anche i rimedi stessi necessitano di un certo

tempo per esplicarne gli effetti e per riassorbire i danni già creatisi. In ogni modo l'esame dei procedimenti arretrati consentono di rendersi conto del fatto che solo la complessità del caso e/o l'uso, peraltro legittimo, d'impugnative influiscono realmente sulla loro durata, mentre nessuna rilevanza ha la notorietà dell'accusato.

In data 15 febbraio 2001, a conclusione di un'indagine avviata presso la Giudicatura di pace di Lugano nel 1999 a seguito di alcune segnalazioni riguardanti ritardi nella conduzione e nella definizione delle cause, il Consiglio della magistratura ha inviato un rapporto speciale al Dipartimento delle istituzioni. La constatazione fu che i ritardi, effettivamente costatati in quell'anno, erano da attribuire a motivi contingenti d'ordine amministrativo, e sono stati in seguito recuperati. Anche i dati statistici più recenti confermano che la situazione si è normalizzata.

8.2 Relazione del Presidente del Tribunale di appello

8.T20

Se si esaminano le statistiche complessive del Tribunale d'appello relative alle cause e alle procedure introdotte ed evase nell'anno 2001 si costata che, a fronte di entrate pressoché uguali all'anno precedente (4.361 rispetto a 4.326), le cause pendenti si riducono del 7% (da 2.892 a 2.677). Il dato è confortante perché indice di sostanziale stabilità ma non può essere generalizzato poiché, all'interno del Tribunale, convivono sezioni (di diritto penale, di diritto civile e di diritto pubblico), camere e consigli le cui attività sono molto differenti con la conseguenza che un confronto non è possibile e che l'esito del risultato generale non può essere specchio di ognuna delle singole camere del Tribunale. Il potenziamento del Tribunale di Appello, un nuovo giudice al Tribunale penale cantonale ora costituito da quattro magistrati e nuovi vice-cancellieri per le Camere più sollecitate, è divenuto, nel corso dell'anno, realtà. La nuova composizione di alcune Camere che ne è derivata ha imposto momenti di adattamento a scapito, qualche volta, della celerità di evasione delle pratiche. Ma per valutare compiutamente l'attività di un Tribunale e delle sue singole parti non è corretto ragionare in termini di logica produttivistica: gli indicatori quantitativi di oggi sono troppo riduttivi ed insufficienti per rendere conto, con un serio e corretto confronto, delle diversità delle situazioni di ogni giurisdizione. Il lavoro del magistrato non si può solo valutare con le statistiche e quando diventasse, come taluno forse vorrebbe, un lavoro prevalente di quantità sarebbe la fine di ogni garanzia. È necessario trovare nuovi criteri oggettivi per apprezzare e misurare la qualità della giustizia. In questa direzione è in corso un esperimento per coinvolgere nel controlling di Stato anche l'amministrazione della giustizia e appare questo uno strumento utile per monitorare rapidità, qualità ed efficienza dell'apparato giudiziario.

Non si potrà però rinunciare a considerare se le risorse disponibili sono ancora adeguate, in particolare dopo che le competenze penali minori e le contravvenzioni saranno state devolute alla nuova Pretura penale, che dovrebbe essere realizzata ancora nel 2002, e dopo che l'entrata in vigore degli Accordi bilaterali con l'UE permetterà di quantificare l'aumento dei compiti giurisdizionali amministrativi già, ora, particolarmente sollecitati dalle procedure di ricorso per l'aggiudicazione delle commesse pubbliche. Il campo della sicurezza sociale è in continua evoluzione, con nuove leggi e revisioni di quelle esistenti, e ci si deve attendere che il Tribunale cantonale delle Assicurazioni sia sempre confrontato con un numero elevatissimo di pratiche. Le Camere civili sono confrontate con l'aumento dei valori litigiosi in gioco e delle difficoltà di accertamento dei fatti attraverso laboriose istruttorie e dell'applicazione del diritto sempre più internazionale.

Gli anni a venire ci metteranno di fronte a molte novità trascinate dall'integrazione mondiale delle economie e degli scambi con la conseguenza dell'unificazione delle norme e degli strumenti per farle rispettare. Si moltiplicheranno gli accordi internazionali e non

potremo più restare gelosamente aggrappati alle nostre norme di procedura e di organizzazione giudiziaria. Poco tempo ci separa dall'unificazione, in Svizzera, della procedura penale e di quella civile e nel frattempo è entrata in vigore la legge federale sui fori. L'Europa detta già le sue regole in materia di competenza territoriale e di riconoscimento ed esecuzione delle sentenze civili. Stiamo incamminandoci verso una nuova civiltà giuridica e dobbiamo saper cogliere l'occasione per rinnovarci nel conferire efficienza al servizio giustizia.

In questa direzione sarà necessario concludere la riforma dell'organizzazione giudiziaria che, per quanto qui interessa - e non mi astengo dal ripetere quanto già detto l'anno scorso anche se l'ascolto non c'è stato -, deve necessariamente considerare la separazione del Tribunale d'appello in tre tribunali indipendenti: Tribunale d'appello quale seconda istanza in materia civile e penale, Tribunale cantonale di diritto pubblico per il contenzioso amministrativo, assicurativo e tributario e Tribunale penale cantonale quale prima istanza penale per quei reati che vanno oltre la competenza della Pretura penale.

Durante l'anno è stato emanato un nuovo Regolamento per gli esami di avvocatura che dovrebbe permettere, senza che ne abbia nocimento la qualità e la serietà delle prove, un miglior approccio all'esame da parte dei candidati (valutazione unica e complessiva per la prova scritta e quella orale) e un minor impegno di tempo globale per i giudici della Commissione esaminatrice che opererà, per l'orale, nella composizione di soli cinque componenti.

Il Tribunale d'appello ha esaurito, da tempo, la possibilità di occupare spazi nel Palazzo di Giustizia e molti collaboratori sono costretti ad operare in edifici esterni. Si spera che questo problema possa essere, almeno parzialmente, risolto con il trasferimento degli uffici delle Preture nello stabile vicino recentemente acquistato dallo Stato ora in fase di ristrutturazione.

Apprezzabile è l'intento di dotare il Tribunale di un sito Internet con pagine dedicate alle informazioni più correnti (composizione, orari, ecc.), alle istruzioni riguardanti le procedure ed alla giurisprudenza così da portare, quasi in tempo reale, alla conoscenza degli utenti le sentenze più significative.

8.3 Ministero pubblico

8.T22

L'anno 2001 si è caratterizzato per il Ministero Pubblico nel concretizzarsi del tanto atteso potenziamento dell'ufficio con l'entrata in carica di 3 nuovi Procuratori Pubblici. Purtroppo gli effetti positivi dell'aumento dell'organico sono stati in gran parte assorbiti da avvicendamenti sia fra i magistrati (3 Procuratori hanno lasciato la carica e hanno dovuto essere sostituiti) sia fra i funzionari inquirenti (il Cancelliere e 3 segretari giudiziari giuristi), con gli inevitabili inconvenienti che ciò comporta (funzioni vacanti per alcuni mesi, trapasso di incarti, necessità di formazione).

In ogni caso lo smaltimento degli arretrati in corso da alcuni anni è continuato anche nel 2001, con un residuo a fine anno di 4.302 incarti e 290 rogatorie, contro i 4.791 incarti e 339 rogatorie di inizio anno e ciò nonostante il numero di incarti aperti nel corso dell'anno sia aumentato di circa 800 unità rispetto all'anno precedente.

Gli incarti pendenti con più di un anno di vita si sono ridotti a 2.000, contro i 2.600 di fine 2000 e i 3.300 di fine 1999.

Vi è da segnalare un importante aumento del numero delle decisioni emanate, ad eccezione degli atti d'accusa, la cui flessione è essenzialmente attribuibile alla diminuzione dei casi di infrazione aggravata alla LF sugli stupefacenti denunciati dalla polizia.

Circa la tipologia dei reati trattati non si denotano particolari tendenze di cambiamento rispetto agli anni precedenti.

8.4 Giudici dell'istruzione e dell'arresto **T**

8.T23-29

Il 1. gennaio 1993, in grazia dell'entrata in vigore della revisione parziale 23 settembre 1992 del Codice di procedura penale e della connessa nuova organizzazione dell'autorità giudiziaria penale per la fase predibattimentale, prendeva avvio l'attività di questo Ufficio. Lo scadere dell'anno 2001 darà inizio all'ultimo scorcio, per così dire, del secondo periodo di nomina dei tre giudici che lo compongono, con eventualità di loro sostituzione.

Nel contesto dei precedenti rendiconti, sono state espresse richieste di migliori strumenti, che non hanno avuto particolare riscontro. In quanto ancora di attualità (in particolare l'esigenza di collaborazione di giudici supplenti), ma essendo superfluo riprendere qui premesse e motivazioni, si rinvia a quanto esposto nel passato ed in particolare lo scorso anno (si veda, se del caso l'annesso agli atti di studio del 14 maggio 2001 della CFPG, dopo il ponderato intervento del giudice dott. Luca Marazzi, "Il GIAR, l'arbitro nel processo penale").

Per quanto concerne i dati statistici, non è necessario un commento di dettaglio, ogni anno avendo la sua storia e rilievi utili potendo essere tratti unicamente da una ragionata visione statistica sull'arco di più anni (come pure già suggerito).

8.5 Magistratura dei minorenni

8.5.1 Dell'evoluzione della delinquenza minorile **T**

8.T30

Nel 2001 si è assistito ad un nuovo importante aumento dei procedimenti aperti nei confronti di minorenni autori di reato, il cui numero è praticamente raddoppiato in soli due anni, passando da 678 nel 1999 a 1.131 nel 2001.

Sempre più procedimenti, che spesso interessano congiuntamente correi minorenni e adulti, denotano inoltre una complessità tale da necessitare inchieste sempre più lunghe ed approfondite sia per il numero di minori coinvolti che per le modalità con cui vengono commessi i reati, modalità che solo fino a poco tempo fa erano conosciute solo nell'ambito della delinquenza adulta.

Preoccupante è inoltre l'abbassamento dell'età dei minori che commettono reati con connotazione violenta, la detenzione e l'uso di armi da parte di minorenni nonché l'aumento del consumo e dello spaccio, anche di ingenti quantità per quanto attiene alle droghe sintetiche, di stupefacenti.

La delinquenza minorile **T** continua ad essere caratterizzata per lo più da reati contro il patrimonio, da infrazioni alla Legge sulla circolazione stradale - fra le quali continuano ad aumentare i casi di circolazione in stato di ebbrietà - e da infrazioni e contravvenzioni alla Legge federale sugli stupefacenti. In quest'ultimo ambito le inchieste sono addirittura triplicate in due anni e molte di esse hanno confermato il consumo da parte di minori di ogni genere di stupefacente, sia esso cosiddetto leggero che pesante. Oltre alla canapa ed ai suoi derivati è infatti sempre più diffuso fra gli adolescenti il consumo di ecstasy, speed, anfetamine, LSD, funghi allucinogeni, cocaina ed eroina.

8.T32

Significativo è pure l'aumento sensibile dei reati contro l'integrità personale, il cui numero è triplicato, dei reati contro l'onore e la libertà personale e dei reati contro la collettività, questi ultimi caratterizzati prevalentemente da incendi intenzionali o colposi.

46 sono stati complessivamente gli arresti e le detenzioni preventive, queste ultime spesso di lunga durata, e fra essi vanno registrati 7 casi riguardanti delle adolescenti le quali vengono detenute, al pari degli altri minorenni, presso le Carceri pretoriali del Cantone dove, fra l'altro, sono presenti solo agenti di custodia di sesso maschile.

Rimane quindi di assoluta necessità ed urgenza la creazione di una struttura adeguata per la carcerazione preventiva di minori.

8.5.2 Dell'attività della magistratura dei minorenni **T**

8.T30

Come traspare dai dati statistici, il numero dei casi aperti negli ultimi due anni è quasi raddoppiato, passando da 752 nel 1999 a 1.317 nel 2001.

Con l'entrata in funzione di un secondo segretario giudiziario, per ora solo ausiliario, ed un rimarcabile impegno da parte di tutti i collaboratori della Magistratura di minorenni, ben 1.026 incarti hanno potuto essere chiusi durante il 2001. Fra di essi, numerosi procedimenti riguardanti reati di lieve entità hanno potuto essere abbandonati dopo interventi di natura conciliativa, a seguito del ritiro della relativa querela. Considerati tuttavia gli incarti nuovi registrati durante l'anno e ritenuto che già 331 erano ancora in sospenso dall'anno precedente, a fine anno 2001 sono rimasti inevasi ben 622 incarti, ad indicare che la situazione è ormai critica e rischia di compromettere il buon funzionamento dell'attività.

L'aumento dei procedimenti, delle relative inchieste spesso complesse e laboriose, l'aumento - di riflesso - di quanto ad esse connesso (interrogatori, corrispondenza, conferenze telefoniche, colloqui con le famiglie, con gli educatori ecc.), del corrispondente aumento del numero di udienze nonché l'aumento dei casi relativi a minorenni vittime di reato che spesso necessitano di numerose ed approfondite audizioni, indica senza ombra di dubbio la necessità urgente e non più differibile di un'adeguata riorganizzazione con l'attribuzione di maggiori competenze ai due segretari giudiziari e di un adeguato potenziamento della cancelleria, da sempre composta da una sola funzionaria, per la quale nemmeno è prevista una sostituta in caso di sua assenza per vacanze o malattia.

Con l'aumento delle inchieste personali ex art. 83 e 90 CPS e dei sostegni educativi ex art. 84 e 91 CPS, pure il Servizio educativo minorile, attualmente composto da soli quattro educatori, necessita con urgenza di un potenziamento.

Solo così si potrà far fronte al massiccio incremento dell'attività ed evitare l'accumulo degli arretrati in un settore, quale il diritto penale minorile, ove deve vigere il principio della celerità dell'intervento che presuppone l'immediatezza fra l'atto commesso e la reazione sociale. La risposta dell'autorità deve infatti essere rapida per evitare che nei minori nasca il sentimento d'indifferenza, d'impunità o d'ingiustizia, fattori che favoriscono la recidiva personale.

8.5.3 Dei minori vittime di reato **T**

8.T30

In quest'ambito si è registrato quasi un raddoppio dei casi di vittime di violenze fisiche rispetto all'anno precedente, che nella maggioranza dei casi hanno visto dei minorenni quali autori. I casi di violenze fisiche commesse nell'ambito familiare sono invece stati una decina.

Numerosi sono pure stati i casi di reati di natura sessuale commessi a danno di minori di 18 anni. Tra i 73 casi registrati nel 2001, 22 sono state le vittime di atti sessuali con fanciulli perpetrati da adulti facenti parte della sfera familiare, mentre all'infuori della sfera familiare 51 sono state le vittime di reati di natura sessuale commessi da adulti o da minorenni (4 casi). Va tuttavia rilevato che in 7 casi di reati di natura sessuale all'infuori della sfera familiare la vittima era consenziente.

41 sono state le vittime minorenni di altri reati, per lo più di reati contro l'onore, la libertà personale ed il patrimonio commessi da autori pure minorenni. Tra queste fattispecie vi è tuttavia da registrare un aumento preoccupante dei casi di minacce, estorsione e coazione.