

8. Magistratura

8.1 Rapporto annuale del Consiglio della magistratura

8.1.1 Osservazioni generali

Nel corso del suo decimo anno d'esercizio il Consiglio della magistratura si è riunito tre volte in seduta plenaria, dato che già di per sé fa apparire il 2003 come anno durante il quale non si sono verificati situazioni che hanno richiesto un suo particolare impegno. La sua attenzione, oltre alla verifica del funzionamento generale della giustizia, si è focalizzato sul funzionamento della Pretura penale, istituto giudiziario che ha iniziato la sua attività l'1.1.2003 e sulla situazione di straordinario sovraccarico venutasi a creare presso la Magistratura dei minorenni.

Nel corso dell'anno il Consiglio della magistratura è stato completato con il membro supplente Fernando Semini, che è subentrato a Christian Castelli, dimissionario per aver assunto impegni professionali all'estero.

Con la fine dell'esercizio cessa, dopo poco più di un anno, la presidenza di Ivo Eusebio, membro del Consiglio dal 1999, per essere stato nominato giudice presso il Tribunale federale con effetto dall'1.1.2004. Alla sua successione l'assemblea dei magistrati ha nominato per il periodo restante Giovanna Roggero-Will, giudice del Tribunale di appello, membro del Tribunale penale cantonale.

Era nel dichiarato intendimento del presidente procedere entro la fine del suo mandato alla preparazione della pubblicazione delle sentenze più significative del Consiglio della magistratura, ciò che avrebbe permesso da un lato far conoscere ai magistrati i principi che reggono il suo intervento in campo disciplinare e dall'altro lato spiegare al pubblico interessato i limiti della sua competenza e all'elaborazione, attraverso l'attività di un gruppo di lavoro composto da alcuni membri dello stesso Consiglio e della presidente dell'Associazione dei magistrati, di un indicativo codice deontologico del magistrato. In entrambi i casi non è stato possibile andare oltre la raccolta di una prima documentazione: alla nuova presidente la facoltà di condividere questi intendimenti e se del caso farli propri.

8.1.2 Competenza disciplinare

8.1.2.1 Tabella riassuntiva

Incarti iniziati nel 2003	12
Incarti riportati dal 2002	23
Totale incarti in evidenza	35
Sentenze del Consiglio	5
Decisioni presidenziali definitive	6
Incarti altrimenti definiti	6
Totale incarti evasi	17
Incarti riportati al 2004	18

Decisioni presidenziali deferite al giudizio del plenum 4.

8.1.2.2 Commento

Le sentenze emesse riguardano tutte procedimenti aperti su segnalazioni di terzi. Negli incarti altrimenti definiti figurano tre ritiri di segnalazione a seguito dell'intervento del presidente che ha permesso di toglierne la causa, mentre in un caso il Consiglio della magistratura ha ritenuto di non dover dar seguito ad una segnalazione per verificata ritardata giustizia.

Il Consiglio della magistratura ha inoltre preso posizione, con preavvisi favorevoli, segnatamente sul progetto di unificazione e potenziamento del Tribunale cantonale amministrativo e del Tribunale cantonale della pianificazione e sulla riorganizzazione organica della Magistratura dei minorenni.

Si deve constatare che ancora frequentemente le segnalazioni riguardano contestazioni circa il merito di giudizi, che pertanto di regola esulano dalla competenza disciplinare e di vigilanza riservata al Consiglio.

8.1.3 Esame del funzionamento della giustizia

L'esame dei rendiconti giudiziari e delle statistiche del 2003, a cui è dedicata una specifica seduta alla quale sono invitati a partecipare i direttori del Dipartimento delle istituzioni e della Divisione della giustizia, non ha evidenziato problemi necessitanti un approfondimento puntuale da parte del Consiglio della magistratura di specifici settori. Già si è detto delle misure che dovrebbero interessare il Tribunale cantonale amministrativo, il Tribunale cantonale della pianificazione e la Magistratura dei minorenni, per le quali si attendono le decisioni politiche. Aperta rimane la questione della sufficiente dotazione di determinate Camere con vicecancellieri, che il Dipartimento ritiene debba essere risolta all'interno del Tribunale con le forze esistenti. Trattasi di una questione delicata. A proposito, anche se si devono riconoscere gli sforzi compiuti dal Consiglio di Stato e dal Dipartimento delle istituzioni per assicurare al Tribunale di appello un determinato numero di vicecancellieri straordinari, va pure tenuto conto della giustificazione della richiesta che ogni Camera possa disporre perlomeno di un vicecancelliere titolare, in grado di assistere personalmente i presidenti di Camera in tutte le loro incombenze, ritenuto che il Cancelliere dovrà sempre più occuparsi di compiti organizzativi e gestionali interessanti tutto il Tribunale.

Un doveroso ringraziamento va - infine, ma non da ultimo - rivolto a tutti coloro che, nelle diverse funzioni, con il loro impegno assicurano il buon funzionamento della giustizia ticinese.

8.2 Relazione del Presidente del Tribunale di appello

8.T21

Nel corso del 2003 si sono registrati due avvicendamenti nella composizione del Tribunale di appello: il giudice Matteo Cassina è subentrato a Michele Rusca e il giudice Mauro Mini ha preso il posto del collega Ivo Eusebio, eletto giudice del Tribunale federale.

Dai dati statistici emerge una serie di elementi che hanno caratterizzato l'anno giudiziario in termini positivi: le cause entrate si sono fortemente ridotte da 4.402 a 3.189 (erano 4.361 nel 2001 e 4.326 nel 2000), le uscite sono passate da 4.479 a 3.705 e gli incarti pendenti sono scesi da 2.600 a 2.083.

Il risultato è in sé rallegrante ed è frutto dell'impegno dei giudici e dei loro collaboratori, di innovazioni legislative provvide e della costante attenzione che il potere legislativo e quello esecutivo riservano all'amministrazione della giustizia.

Le riduzioni più significative si riconducono in sostanza ad interventi legislativi federali, con esiti non ancora consolidati, per il Tribunale cantonale delle assicurazioni, e a novità organizzative di diritto cantonale, di natura strutturale, per il Tribunale penale cantonale e per il Tribunale cantonale amministrativo.

Per il Tribunale delle assicurazioni le cause entrate sono scese nel 2003 a 636 (2002: 1251; 2001: 1141) per effetto del nuovo art. 52 LPGGA [RS 830.1], che ha generalizzato la procedura di opposizione secondo cui le decisioni, salvo quelle processuali e pregiudiziali, possono essere impugnate presso il servizio dell'assicurazione sociale che le ha emanate. Detto altrimenti, è stata introdotta un'istanza filtro per il riesame della decisione davanti alla stessa amministrazione. Come ha opportunamente evidenziato il presidente del TCA, la prudenza sull'evoluzione delle cause in entrata è comunque d'obbligo nella misura in cui non è ancora noto se la nuova procedura consente di risolvere il contenzioso e se invece lo differisce solo nel tempo.

Per il Tribunale penale le entrate sono scese da 247 a 149. La motivazione risiede nell'istituzione della Pretura penale, entrata in funzione il 1.1.2003, che ha sgravato il TPC delle procedure conseguenti a opposizioni contro i decreti d'accusa emanati dal Ministero pubblico con proposte di pena fino a tre mesi di detenzione.

Per il Tribunale amministrativo le entrate complessive sono passate da 905 nel 2002 a 441 nel 2003: le cause amministrative sono scese da 540 a 425, mentre quelle di espropriazione da 31 a 16. L'incidenza maggiore dal profilo numerico è di natura strutturale, le contravvenzioni (334 nel 2002) essendo divenute di competenza esclusiva della Pretura penale. Il Tribunale della pianificazione, di cui è prevista l'aggregazione al Tribunale cantonale amministrativo, ha pure registrato una contrazione delle entrate da 175 nel 2002 a 114 nel 2003.

Ma sarebbe riduttivo limitarsi ai soli aspetti quantitativi nel valutare l'attività di un tribunale. La complessità dei casi sottoposti all'esame giudiziale non rende sempre facilmente comparabili dati che in sostanza non sono talora omogenei nemmeno all'interno delle camere stesse. Per poterne ricavare convinzioni fondate, occorre procedere ad ulteriori seri approfondimenti. Un giudizio di valore può essere dedotto anche dal rapporto tra decisioni pronunciate, impugnazioni al Tribunale federale e loro esito. A fronte di 3.709 cause evase, vi sono state 330 decisioni del Tribunale federale su impugnazioni, con 48 gravami accolti di cui 31 riferiti ad una sola camera **1**. Estrapolando i dati, togliendo quelli riferiti a tale camera, si ha che su 2.802 cause evase dal Tribunale d'appello vi sono stati 222 pronunciati del Tribunale federale con 17 ricorsi accolti, ossia il 7,65%.

8.T21, 22

Le minori entrate hanno consentito in linea di principio una riduzione in termini apprezzabili dei tempi di evasione. Razionalizzazioni ulteriori nell'organizzazione del lavoro sono sempre possibili e devono formare oggetto di ricerca costante e attenta, volta all'utilizzo ottimale delle risorse disponibili, avuto riguardo ai continui cambiamenti che la realtà giudiziaria riserva nel tempo. È sempre opportuno ricordare che il Tribunale d'appello costituisce nella sua composizione attuale di organo collegiale a tre sezioni - Sezione di diritto civile, Sezione di diritto pubblico e Tribunale penale cantonale - un osservatorio privilegiato per affrontare e risolvere i problemi della giustizia nel suo complesso. Sono così possibili, in teoria per certo mentre in pratica qualche difficoltà non può mai essere esclusa, scambi fruttuosi di esperienze da parte di giudici e vicecancellieri in altri settori del diritto, all'ovvia condizione che siano ossequiate le separazioni personali nelle tre sezioni. Non si può infatti far parte nel contempo di due sezioni diver-

se (art. 1a cpv. 2 LOG), mentre sono possibili ed anzi auspicabili estensioni o cambiamenti di attività, temporanei o durevoli. L'esperienza in vari campi del diritto può infatti rivelarsi un elemento significativo di crescita qualitativa e determina una più proficua flessibilità e mobilità del giudice e del vicecancelliere: è bene ricordare che in linea di principio l'assegnazione ad una camera avviene per decisione del Tribunale riunito in seduta plenaria.

Nell'ambito dei lavori di revisione del Regolamento del Tribunale d'appello [RL 3.1.1.2] è stata esclusa l'ipotesi di approfondire in via preliminare la questione di un'organizzazione del Tribunale d'appello dal profilo organico, funzionale e finanziario in termini di autonomia rispetto al potere esecutivo.

La nuova legge federale sulla libera circolazione degli avvocati del 23 giugno 2000 [Legge sugli avvocati (LLCA)], con il corollario di diritto cantonale della nuova legge sull'avvocatura [LAvv] e del regolamento d'applicazione [RAvv] emanato dal Tribunale di appello, ha esteso l'attività di monopolio non solo agli avvocati iscritti in un registro di ogni altro cantone svizzero ma anche agli iscritti nell'albo pubblico degli avvocati degli Stati membri dell'UE o dell'AELS, autorizzati a esercitare permanentemente la rappresentanza in giudizio in Svizzera con il loro titolo professionale di origine, nonché agli avvocati che forniscono in Svizzera una prestazione di servizio nel senso della LLCA. Di siffatta estensione viene fatto un uso moderato; lo stesso vale per i praticanti stranieri non domiciliati in Svizzera.

Le innovazioni apportate hanno determinato incombenze accresciute, segnatamente alla Camera per l'avvocatura e il notariato. Interessanti sono i casi pendenti davanti al Tribunale federale in materia di indipendenza: è oggetto di giudizio in particolare la possibilità di essere iscritto nel Registro cantonale degli avvocati per chi esercita a metà tempo l'avvocatura a titolo indipendente, mentre è impiegato presso un'assicurazione di protezione giuridica per la restante metà del tempo.

Ci si avvia a passi decisi verso l'auspicata pubblicazione su Internet di tutte le sentenze opportunamente anonimizzate nel rispetto della protezione dei dati personali.

Il miglioramento della trasparenza avverrà anche in forma cartacea con la tempestiva pubblicazione sulla RTiD [Rivista ticinese di diritto, che succede alla Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese (RDAT)] delle sentenze penali, civili ed esecutive, in aggiunta a quelle che già vi comparivano.

Sempre più l'attività dei tribunali esige conoscenze approfondite del diritto da parte di tutti. La formazione permanente dei magistrati come pure quella dei funzionari loro collaboratori e di tutti gli operatori del diritto, avvocati compresi, esige che si moltiplichino le possibilità di aggiornamento, specialmente nel Cantone. Questo compito continua ad essere svolto dalla Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi [CFPG], strutturata quale commissione speciale del Tribunale di appello, il cui compito consiste nell'organizzazione sistematica e regolare della formazione e dell'aggiornamento scientifico nel campo del diritto. Nelle tre collane editoriali pubblicate dalla CFPG già figurano 47 volumi. Pur non essendo questa la sede per prospettare futuri scenari formativi sulla scia di evoluzioni auspicabili in sede universitaria, va segnalato un passo interessante nella giusta direzione con l'avvenuta creazione del nuovo Istituto interfacoltà di diritto presso l'Università della Svizzera Italiana.

8.3 Ministero pubblico 

8.T23

L'anno 2003 è stato caratterizzato dall'inizio di una nuova legislatura con la necessità primaria di integrare 8 nuovi magistrati e di adeguare, nei limiti del possibile, l'organizzazione dell'ufficio in funzione della nuova sezione di 6 Sostituti Procuratori Pubblici incaricati del penale minore, secondo la riforma legislativa.

Nonostante la partenza importante di magistrati di esperienza e il forte ringiovanimento della nuova composizione nella sostanza l'attività ha potuto mantenere il rendimento degli anni precedenti.

Le entrate sono in costante aumento, si è passati dai 9.861 incarti del 2002 ai 9.967 del 2003. La differenza degli incarti pendenti a fine anno rispetto al periodo precedente, passato da 3.926 a 4.658, è stata determinata anche dal minor numero di archiviazioni dovute allo spurgo per prescrizione e rettifica di registrazioni di incarti risalenti al decennio precedente (57) rispetto a quello effettuato nel 2002 (265).

Il numero delle rogatorie è pure in leggero aumento essendo passato dalle 444 del 2002 alle 480 del 2003. Le decisioni superano in quest'ambito il numero delle entrate e si è potuto diminuire leggermente le pendenze.

Le decisioni di decreto, non più diversificate fra DAP e DAC essendo oggi tutte davanti al Pretore, sono leggermente diminuite passando dalle 4.150 alle 4.098. In compenso sono aumentati gli atti d'accusa da 145 a 159, aumento che concerne prevalentemente gli atti d'accusa maggiormente complessi dinnanzi alle Assise Criminali, passati da 11 a 19.

Per quanto concerne le attività sono in aumento le inchieste complesse e laboriose, quale l'operazione Indoor, e altre inchieste puntuali che hanno toccato le 3 sezioni, sia di polizia che di finanziario che i Sostituti Procuratori Pubblici.

Nonostante la rinnovata squadra e il necessario periodo di formazione e organizzazione dell'ufficio, la pressione mediatica sempre più presente e la complessità determinata anche dall'aumentata presenza di legali al procedimento penale, la produzione nel suo complesso è rimasta in media con i parametri degli ultimi anni.

8.4 Giudici dell'istruzione e dell'arresto 

8.T24-30

Passato il primo decennio d'attività (1.1.2003), l'anno appena conclusosi ha coinciso con il primo anno di attività della Pretura penale e dei Sostituti Procuratori pubblici. Questi nuovi "istituti" della giustizia penale non hanno avuto particolare influsso sull'attività di questo Ufficio.

Per quanto concerne la Pretura penale non sembra che questa situazione possa modificarsi in futuro. Infatti, da questa autorità pervengono praticamente solo richieste di nomina di difensori d'ufficio che, precedentemente, venivano presentate dal Tribunale penale cantonale.

Più prudente deve essere la valutazione dell'influsso dell'attività dei SPP. Infatti, se per le conferme d'arresto vi è, per ora, una stretta dipendenza dai casi di flagranza a seguito di interventi della Polizia, quindi con una quasi-dipendenza dall'attività di altri organismi, per quanto concerne i reclami contro decisioni il loro relativo ampio numero (comunque in calo per rapporto al 2002 anche a livello di cifre globali) può essere connesso appunto al primo anno di attività.

Per quanto concerne i dati generali valgono (ancora) le considerazioni fatte nel rendiconto d'attività per l'anno 2002, a cui si rinvia, con riscontro di un aumento delle richieste di conferma dell'arresto per rapporto all'anno precedente, ma pari al 2001 (2003: 461; 2002: 362; 2001: 460: dati riferiti agli arresti di persone maggiorenni, in quanto le conferme relative a minorenni e le richieste di conferme delle carcerazioni LDDS sono rimaste invariate), e una diminuzione dei reclami verso livelli del 2001/2000 (2003: 193; 2002: 268; 2001: 136; 2000: 140).

Alla luce di questi dati, che comunque vanno ponderati dal peso effettivo delle singole decisioni che i numeri nudi e crudi non evidenziano, è prudente non parlare di tendenze.

Più stabili, per contro, sono i numeri delle decisioni in materia di libertà personale (2003: 70; 2002: 53; 2001: 93), così come quelle relative all'applicazione di leggi federali (indicate nel dato statistico alla voce "altri reclami").

Sempre importanti, e non solo numericamente, sono le richieste di concessione del gratuito patrocinio (370 contro le 483 del 2002) che, nella misura di ca. 4/5 sono state accolte.

Per completezza resta solo da segnalare il fatto che l'organico di questo Ufficio ha visto nel corrente anno, l'inserimento di due nuovi magistrati: il giudice Franco Lardelli (dal 1.1.2003) e il giudice Ursula Züblin (dal 1.4.2003) che, anche grazie alla loro precedente esperienza, si sono immediatamente inseriti e sono stati, sin dall'inizio, pienamente operativi.

8.5 Magistratura dei minorenni

8.5.1 Dell'evoluzione della delinquenza minorile ① 8.T31

Con 955 incarti ancora in arretrato, che superano quindi il numero delle condanne pronunciate nel 2003 (517) di ben oltre 400 unità, non è più possibile fornire dati attendibili circa l'evoluzione che ha avuto la delinquenza minorile durante lo scorso anno.

La stessa pare tuttavia continuare ad essere caratterizzata principalmente dai reati contro il patrimonio ①, dalle infrazioni alla Legge sulla circolazione stradale e dalle infrazioni e contravvenzioni alla Legge federale sugli stupefacenti. Da segnalare tuttavia che i procedimenti relativi al consumo ed allo spaccio di canapa sono sensibilmente diminuiti dopo la chiusura di tutti i Canapai siti nel Cantone a seguito delle operazioni Indoor ma, di riflesso, si è notata una tendenza all'aumento dei procedimenti legati al consumo di cocaina sempre molto facilmente reperibile sul mercato. 8.T33

Dei procedimenti trattati nel 2003 numerosi hanno necessitato inchieste lunghe e complesse sia per il numero di minori coinvolti che per la gravità e le modalità con cui sono stati commessi i reati. In aumento pure i casi in cui il minore coinvolto in procedimenti penali presenta un quadro personale complesso che necessita approfondimenti diagnostici specialistici per individuare la misura educativa più adeguata da adottare. Pure intensa è stata l'attività del magistrato dei minorenni quale autorità di vigilanza e di esecuzione sulle misure educative decretate nei confronti di adolescenti problematici e riluttanti alle misure ordinate.

42 sono stati complessivamente gli arresti e le detenzioni preventive, alcune di queste ultime spesso di lunga durata.

C'è quindi da augurarsi che i lavori previsti per l'ultimazione del costruendo carcere giudiziario possano riprendere a brevissimo termine di modo da poter beneficiare finalmente anche in Ticino di una struttura per la carcerazione preventiva di minori, adeguata alla loro condizione di adolescenti e conforme al Codice penale e alle convenzioni internazionali.

Da ultimo si segnala che, come già avvenuto nel rendiconto statistico del 2002, pure in quello del 2003 non sono riportati i dati relativi ai minori recidivi e plurirecidivi in quanto gli stessi sarebbero inattendibili. ① 8.T31

Delle 517 condanne pronunciate nel 2003 ben 177 riguardavano infatti due o più incarti congiunti in previsione della decisione. Decisioni queste ultime prese spesso ad un anno

ed oltre dall'apertura del primo procedimento cui - data l'impossibilità di intervenire tempestivamente causa il grave cumulo degli arretrati e quindi di eventualmente prevenire la recidiva personale - hanno poi fatto seguito uno o più procedimenti.

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

8.T31

Gli incarti aperti nel 2003 dalla magistratura dei minorenni sono stati 1.187 mentre sono stati 1.078 gli incarti chiusi.

Allarmante è invece il dato riferito agli incarti arretrati che al 1.1.2004 risultano essere 955, il che significa che in soli 4 anni si sono accumulati ben 869 incarti, ritenuto che nel 1.1.2000 gli incarti pendenti erano solo 86.

Questa situazione di grave sovraccarico di lavoro, già denunciata lo scorso anno quando gli arretrati ammontavano a 846, va aggravandosi di anno in anno e non permette quindi più di far fronte in modo soddisfacente all'attività della magistratura dei minorenni e, cosa ancor più grave, di mettere quest'ultima in condizione di assolvere adeguatamente e in conformità ai principi del diritto federale il suo compito istituzionale. L'inizio dell'attività della magistratura supplente a metà settembre 2003 in ragione di due giorni la settimana, d'intesa con il Consiglio della magistratura, ha sicuramente dato i suoi frutti e permesso di non aumentare ulteriormente il numero degli incarti arretrati. E' ovvio tuttavia che tale aiuto non è sufficiente per far fronte alla situazione di grave sovraccarico di lavoro ed è quindi di assoluta necessità che l'autorità politica dia finalmente seguito con la massima urgenza alla riorganizzazione della magistratura dei minorenni come indicato nel rapporto dell'ottobre 2002 dell'apposito Gruppo di lavoro presieduto dall'avv. Goran Mazzucchelli.

8.5.3 Dei minori vittime di reato **T**

8.T31

In quest'ambito v'è da segnalare che il 1.10.2003 sono entrate in vigore delle nuove norme procedurali della LAV che hanno comportato un aumento di carico di lavoro per la magistratura dei minorenni, per ora sempre competente per l'audizione delle vittime minorenni di reato.

In effetti, oltre al tempo effettivo dell'audizione e quello per la preparazione della stessa - quest'ultimo accresciuto rispetto al passato in quanto di regola le nuove norme permettono unicamente due audizioni nel corso dell'intero procedimento penale che quindi devono essere preparate in modo approfondito - il tempo necessario per i colloqui con il PP titolare dell'inchiesta e la polizia giudiziaria per coordinare gli interventi nei casi in cui viene ipotizzato l'arresto del presunto autore come pure il tempo necessario per i colloqui di coordinamento con le UIR nei casi in cui viene ipotizzato un allontanamento della vittima dal proprio domicilio subito dopo l'audizione, a norma del nuovo art. 10c della LAV va pure considerato il tempo per l'organizzazione dell'audizione con lo specialista che deve assistervi come pure quello per la stesura del rapporto sull'audizione.

Nonostante le difficoltà operative dovute alla situazione di grave sovraccarico di lavoro, in quest'ambito la magistratura dei minorenni ha potuto comunque operare in modo più che soddisfacente. Non hanno tuttavia giovato a nessuno, tantomeno alle vittime minorenni, i ripetuti attacchi strumentali provenienti dall'esterno volti a screditare chi opera in questo delicato settore.

Nel corso del 2003 si sono registrate 32 vittime di violenze fisiche che in 9 casi hanno visto quali autori dei minorenni. Le vittime di violenze fisiche ad opera di adulti nell'ambito familiare sono state 9, fuori dall'ambito familiare 7 mentre in 7 casi l'autore è rimasto ignoto.

Numerosi sono pure stati i casi di reati di natura sessuale commessi a danno di minori di 18 anni. Tra i 59 casi denunciati nel 2003, 28 sono stati casi relativi a vittime di atti sessuali con fanciulli perpetrati da adulti facenti parte della sfera familiare mentre all'infuori della sfera familiare i casi denunciati sono stati 25. Va tuttavia rilevato che in quest'ultimo ambito 6 autori sono rimasti ignoti ed in 3 casi la vittima era consenziente. Da ultimo va rilevato che in 4 casi la denuncia è risultata mendace o infondata.

5 sono state le vittime minorenni di altri reati, per lo più di reati contro la libertà personale (minaccia, coazione) dei quali solo uno commesso nell'ambito della sfera familiare.