

Incarto n.
49.2008.69

Lugano
30 giugno 2009



Repubblica e Cantone
Ticino

**Consiglio della magistratura
6900 Lugano**

**RAPPORTO
SUL MINISTERO PUBBLICO**

30 giugno 2009

Indice	Pag.
I. Obiettivi e metodo	1
II. Organizzazione del MP	4
A. Cenni storici	4
B. Situazione organizzativa attuale	9
III. Esame dei dati relativi all'attività del MP	13
A. Analisi quantitativa	15
1. incarti aperti e chiusi negli ultimi 5 anni	15
2. natura di parte degli incarti aperti negli ultimi 4 anni	19
3. dati relativi alla ripartizione del lavoro fra i singoli gruppi di PP	20
B. Analisi dell'attività del MP in funzione dei dati dell'Ufficio dei giudici dell'istruzione e dell'arresto, della Camera dei ricorsi penali, della Pretura penale e del Tribunale penale cantonale	22
1. GIAR	22
a) decisioni in materia di detenzione preventiva	22
b) decisioni ex art. 331 CPP, LSCPT, LFIM.....	24
c) reclami (senza reclami per ritardata giustizia)	25
2. Camera dei ricorsi penali	26
a) ricorsi contro le promozioni dell'accusa	26
b) istanze di promozione dell'accusa	27
c) ricorsi contro decreti e atti di accusa	28
d) proposte di atto di accusa	29
e) istanze di indennità per ingiusta carcerazione / ingiusto procedimento	30
3. Pretura penale	31
4. Tribunale penale cantonale	32
a) esito dei processi (correzionali e criminali) celebrati negli ultimi 5 anni	32
b) esito dei processi celebrati davanti alle Corti delle assise criminali	34
c) esito dei processi celebrati davanti alle Corti delle assise correzionali	36
d) motivi della mancata conferma (totale o parziale) dei capi di accusa	37
C. Durata delle inchieste	40
A. Dati raccolti al MP	40
1. durata media delle inchieste che si sono concluse nel periodo 2005-2008	40
2. durata degli incarti che, negli ultimi 5 anni, hanno portato ad un deferimento ad una Corte delle assise criminali	44
3. durata degli incarti che, negli ultimi 5 anni, si sono chiusi con un deferimento ad una Corte delle assise correzionali	46
4. anzianità degli incarti ancora aperti al 2 marzo 2009	49
B. Reclami per ritardata giustizia (dati GIAR)	54
C. Casi di violazione del principio di celerità e di lungo tempo trascorso accertati nei dibattimenti celebrati negli ultimi 5 anni	56
IV. Segnalazioni al Consiglio della Magistratura	58

V. Indicazioni dell'Ordine degli Avvocati	59
VI. Conclusioni	60

II. OBIETTIVI E METODO

Nello scorso dicembre, il Consiglio della magistratura (in seguito: CdM), d'intesa con il Consiglio di Stato, ha ritenuto di dovere procedere ad analizzare l'attività del Ministero pubblico (in seguito: MP) nel suo complesso per verificare se le numerose e pesanti critiche che da mesi venivano rivolte a quell'Ufficio fossero fondate ed esigessero un intervento riparatore oppure se, invece, si trattasse di giudizi ingenerosi, legati a percezioni soggettive o limitati alle modalità di gestione - non sempre condivise - di questo o quel caso cui, per un motivo o per l'altro, era stata data grande visibilità mediatica.

Va precisato, a scanso d'equivoci, che l'analisi effettuata è finalizzata alla verifica dell'attività del Ministero pubblico nel suo insieme e non, invece, alla verifica dell'attività dei singoli magistrati che lo compongono. Esulano, pertanto, da quest'analisi – che è rivolta all'attività della struttura giudiziaria nel suo complesso - considerazioni puntuali relative alla gestione di questo o quell'incarto così come quelle relative all'attività di ogni singolo magistrato.

L'analisi effettuata è fondata essenzialmente sui dati relativi all'attività del MP e sui dati relativi all'attività delle autorità istituzionalmente preposte alla verifica dell'attività del MP.

I dati considerati sono quelli relativi agli ultimi 5 anni: l'analisi è stata limitata a questo lasso di tempo, da un lato, poiché si tratta di un periodo sufficientemente lungo da essere significativo, d'altro lato perché in questo periodo la composizione del MP è rimasta più o meno stabile e, infine, perché estendere oltre l'analisi avrebbe comportato un impegno eccessivo.

La raccolta di questi dati è stata particolarmente laboriosa.

Questo perché, in particolare, i programmi informatici che vengono utilizzati dal MP - così come dalle altre autorità – sono programmi di gestione degli incarti e non programmi statistici, di modo che, proprio perché concepiti per gestire e non per valutare, da essi è possibile estrapolare soltanto alcuni dati.

Pertanto, considerate queste lacune, per cercare un'immagine maggiormente aderente alla realtà di quella che scaturisce dai rendiconti, si è proceduto ad una raccolta certosina (sulla base di percorsi informatici diversi da quelli seguiti per l'allestimento dei rendiconti) dei dati relativi ad ogni gruppo di magistrati operanti in seno al MP (raccolta spesso ripetuta per verificare apparenti discordanze).

Con i dati raccolti si è voluto, in sostanza, fotografare l'attività del MP degli ultimi 5 anni.

Si tratta di una fotografia che ritrae, da un lato, la **quantità di lavoro** cui il MP ha fatto fronte negli scorsi 5 anni (incarti aperti, incarti chiusi, numero di decisioni di chiusura per tipologia di decisione).

D'altro lato, questa fotografia ritrae **come questo lavoro è stato ripartito** all'interno del MP (numero di incarti aperti e chiusi e come da ogni magistrato) **così da verificare se la chiave di ripartizione degli incarti garantisce un'equa suddivisione del lavoro.**

Questa fotografia tenta, poi, di valutare l'attività del MP attraverso l'analisi dei dati relativi all'attività giurisdizionale dei giudici dell'istruzione e dell'arresto (in seguito: GIAR), della Camera dei ricorsi penali (in seguito: CRP), della Pretura penale e del Tribunale penale cantonale (in seguito: TPC), cioè delle autorità che, per competenza istituzionale, ne verificano le decisioni.

Infine, si è voluto tentare di fissare su questa fotografia la **durata media degli incarti che sono stati chiusi negli ultimi 5 anni e l'età degli incarti ancora pendenti a marzo 2009.**

I dati raccolti sono stati, per la maggior parte, ridotti ad una media annua così da concentrare in una sola immagine le 5 che ogni volta si sono ottenute: l'attività di 5 anni è stata, cioè, fotografata ogni volta in una sola immagine per rendere più facile la sua percezione e più praticabili i confronti.

Va, comunque, considerato che, vuoi per le difficoltà della raccolta dei dati, vuoi per la non completa significatività del dato numerico, vuoi per la sua riduzione ad una media (forzatamente calcolata su un numero limitato di anni), l'immagine che se ne ricava non è certamente quella con la definizione migliore.

Tuttavia, se guardata con la coscienza dei suoi limiti, quest'immagine – ancorché un po' sfuocata – riflette comunque in modo sufficientemente significativo il MP e la sua attività.

Quest'analisi ha, inoltre, i limiti che sono insiti in una valutazione fondata sui numeri.

Quand'anche fossero precisi all'unità, ad essi non può essere dato valore assoluto nella misura in cui, per esempio, non danno, di per sé, indicazioni sul "peso" di un incarto, sulle necessità istruttorie e sull'impegno reale che la sua gestione ed evasione ha richiesto ad un magistrato né, ancora, sull'effettivo impegno che il magistrato ha profuso nella sua gestione.

Né questi dati riescono a fotografare in modo puntuale la qualità dell'attività, ritenuto come il dato numerico non riesca a rendere l'immagine del modo in cui i singoli casi sono stati affrontati e risolti.

Tuttavia, correttamente ponderati e relativizzati, anche i numeri hanno un loro significato e possono, in ogni caso nelle grandi linee, tratteggiare i contorni di un'attività e permetterne una prima valutazione.

Inoltre, in questa sede non è pensabile di andare oltre.

Si ricorda, al proposito, quanto già osservato da questo Consiglio nel 1997 e, in particolare, che la natura del mandato che viene affidato ai procuratori pubblici si esplica in talmente tanti e diversi atti - tutti suscettibili di essere valutati più o meno positivamente – da essere ben difficilmente analizzabili da un organo esterno quale è il Consiglio della magistratura (rapporto del CdM del 17.10.1997 sull'attività del MP, pag. 3):

“ Un conto è, infatti, la valutazione – pur complessa – dell’attività delle autorità giudicanti: i giudici devono assolvere o condannare chi compare davanti a loro, rispettivamente dare una risposta a chi li interpella nella giurisdizione civile o in quella di diritto pubblico, ma non hanno alternative al dovere di procedere ad un giudizio. Tutt’altra cosa è la valutazione relativa all’operare dei procuratori pubblici nella loro veste di avvocati dello Stato cui è demandata la prerogativa di procedere o no nei confronti di una persona, determinando in larga misura anche le modalità dei loro interventi” (rapporto citato, pag. 8).

Ciò detto, questo Consiglio - che deve ispirarsi, nella sua attività, a **criteri di giudizio oggettivi ed equi** e non può esprimere apprezzamenti arbitrari e/o soggettivi, non confortati, cioè, da sufficienti elementi probanti – non ha trovato altri metodi d’analisi che non sia quello fondato sui dati, ponderati, poi, anche in funzione delle informazioni ottenute dalle audizioni del procuratore generale (in seguito: PG), di tutti i procuratori pubblici (in seguito: PP), di tutti i sostituti procuratori pubblici (in seguito: sost PP) e di alcuni ex PP. Infine, il CdM, per avere il parere degli utenti del MP, ha chiesto all’Ordine degli avvocati del Canton Ticino di esprimersi.

Come ha già fatto nel suo rapporto 17.10.1997, anche oggi il Consiglio deve ricordare che un esame più approfondito può essere effettuato soltanto da chi ha la competenza e la possibilità di seguire, dall’interno, il magistrato nei suoi incumbenti in modo approfondito, analitico e per un sufficiente lasso di tempo. Se un tale controllo, in teoria e astrazione fatta dalle evidenti difficoltà e dai rischi di lesione del principio di indipendenza del magistrato che esso comporta, può essere applicato, esso *“non può essere effettuato compiutamente da un’autorità esterna, tanto meno a posteriori e relativamente ad un lungo periodo di tempo”* (rapporto citato, pag. 5).

Anticipando, in parte, le conclusioni di quest’analisi, questo Consiglio deve, pertanto, caldeggiare l’approvazione del Messaggio sulla nuova organizzazione del MP (Messaggio n. 6165 del 21.1.2009 concernente l’adeguamento della legislazione cantonale all’introduzione del codice di diritto processuale penale svizzero, p. 16 e segg), proprio nell’ottica di dare al responsabile del MP **maggiori strumenti rispetto agli attuali per intervenire in modo deciso sulla ripartizione degli incarti fra i singoli procuratori pubblici e sulla loro gestione così da porre rimedio in modo tempestivo a situazioni che, per sovraccarico o incapacità di organizzare correttamente il proprio lavoro da parte del singolo magistrato, mettono a rischio la celere evasione delle inchieste e, con essa, l’efficacia della magistratura e la sua credibilità.**

II. ORGANIZZAZIONE DEL MP

A. Cenni storici

1. La struttura attuale del MP trova la sua origine nella modifica della Legge organica giudiziaria (in seguito: LOG) del 17.12.1990 (entrata in vigore il 1. gennaio 1992) che ha unificato le Procure pubbliche del Sopraceneri e del Sottoceneri in un unico Ministero pubblico con sede a Lugano e competenza su tutto il Cantone.

Nel MP scaturito da questa revisione operavano, all'inizio, 7 procuratori pubblici.

Nell'anno successivo si situa un'ulteriore ristrutturazione che fa seguito ad una nuova modifica della LOG (legata ad una parziale modifica del codice di procedura penale, in seguito: CPP) che ha visto, con l'abolizione della figura del giudice istruttore (erano 4 attivi a Lugano e 2 a Bellinzona), l'aumento dei PP da 7 a 12 e la creazione dell'Ufficio dei GIAR.

2. Tre anni più tardi, il 23 ottobre 1996, a seguito di un documento in cui quattro avvocati penalisti formulavano critiche all'indirizzo del MP e di altre autorità penali, il Consiglio di Stato ha costituito un Gruppo di lavoro cui ha affidato il compito di presentare delle proposte di carattere organizzativo e procedurale atte a migliorare e a razionalizzare l'attività del MP.

Nel suo rapporto 25 giugno 1997, questo Gruppo formulava delle proposte di natura organizzativa e logistica (leggero aumento e nuova strutturazione del personale e unificazione logistica) e di natura legislativa (semplificazioni procedurali e rafforzamento delle competenze del PG).

Sulle proposte di natura procedurale - introduzione del rito abbreviato e rinuncia della promozione d'accusa e dell'istruzione formale nei casi che si concludono con un decreto di accusa - non è necessario soffermarsi se non per dire che esse sono state condivise dal legislatore che ha, di conseguenza, modificato il CPP.

Opportuno è, invece, soffermarsi sul già allora auspicato rafforzamento della figura del PG nonché sulle proposte relative alla sede e al personale.

a) rafforzamento delle competenze del PG

Su questo tema, il Gruppo di lavoro ha, dapprima, rilevato come l'organizzazione del MP introdotta dalla modifica legislativa del dicembre 1990 - che prevedeva, nell'ambito della ripartizione delle competenze, l'autonomia dei singoli PP nell'ambito dei procedimenti di loro competenza, la collegialità nella determinazione dei criteri di ripartizione interna dei procedimenti e il coordinamento e vigilanza da parte del PG sull'esecuzione delle competenze (art. 57 cpv 1 e 2 e 58 LOG) - avesse definito una situazione in cui il PG è *“una sorta di primus inter pares (...) non in grado di svolgere una funzione di coordinamento dell'attività dei PP né di organizzazione dell'Ufficio”*.

Sottolineato come (già allora) si avvertisse la necessità di “*un PG che svolga in modo regolare e permanente l’opera di verifica dell’attività dei PP e dell’Ufficio*”, il Gruppo di lavoro ha proposto una soluzione “*intermedia tra la situazione attuale di direzione collegiale e una struttura di vertice con un PG di ampie competenze*” (rapporto del Gruppo di lavoro del 25.6.1997, pag. 26).

In pratica, il gruppo di lavoro ha, poi, proposto le seguenti misure:

- attribuzione delle competenze che allora erano del collegio dei PP ad una struttura più ristretta ed efficiente formata dal PG e da 2 sostituti del PG nominati dal collegio dei PP;
- attribuzione al PG delle competenze di coordinamento e di vigilanza sull’attività non solo dei funzionari dell’ufficio ma anche dei magistrati del MP.

Il legislatore ha condiviso l’opinione del Gruppo sulla necessità di rafforzare la figura del PG.

Infatti, è poi entrato in vigore l’art. 58 LOG (ripreso integralmente dall’art. 68 della legge sull’organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006) che – oltre a dichiarare il PG responsabile dell’organizzazione dell’Ufficio (lett. g) – gli attribuiva la competenza di coordinare l’attività del MP e vigilare sul suo funzionamento (lett. a), di riunire e presiedere il collegio dei PP (lett. b), di decidere i criteri di ripartizione dei procedimenti e vigilare sulla loro applicazione (lett. c), di dirimere i conflitti di competenza (lett. d), di decidere le sostituzioni ai sensi dell’art. 66 cpv 1 (lett. e) e, infine, di rappresentare il MP (lett. f).

Al proposito, nel Rapporto della Commissione per l’organizzazione del MP n. 4764 del 22.9.1998 sul messaggio del 10.6.1998 concernente la modifica di alcune disposizioni relative all’attività e all’organizzazione del Ministero pubblico si legge, in particolare, quanto segue:

“ La maggioranza della Commissione ha innanzitutto confermato la proposta, contenuta nel rapporto del gruppo di lavoro e nel messaggio, di non limitare la rieleggibilità del PG, tenuto conto anche del parere unanime del collegio dei PP che merita di essere testualmente riprodotto.

Pure all’unanimità il Collegio si è espresso contro una limitazione della rieleggibilità del PG. La norma attuale, che prevede un massimo di due periodi di nomina, era giustificata dalla figura di primus inter pares del PG che trovava il suo corollario nella possibilità di rotazione, come d’altronde avviene per il presidente del TA. La possibilità di una rotazione è invece esclusa attribuendo le nuove e rafforzate competenze e responsabilità al PG, non essendo prospettabile che chi ha diretto il MP per 10 anni ritorni al suo ruolo di PP creando imbarazzo e disagio nel suo successore.

Il timore di una concentrazione di potere troppo prolungata nelle mani di una sola persona appare privo di consistenza poiché alla fine di ogni periodo di nomina il PG sarà comunque soggetto alla decisione del Gran Consiglio che

avrà sempre la possibilità, qualora la situazione non si rivelasse soddisfacente, di non riconfermarlo.(...)

La Commissione ha deciso di attribuire al solo PG la competenza decisionale relativa ai criteri di ripartizione dei procedimenti. Tale modifica costituisce un'ulteriore inversione di tendenza rispetto alla soluzione collegiale attualmente vigente. Il primo passo compiuto dal gruppo di lavoro è apparso giustificato dalla situazione creatasi all'interno del MP negli scorsi anni che ha condotto a ripetute e controverse modifiche dei criteri organizzativi e che ha evidenziato l'impossibilità di attribuire ad un organismo collegiale di ben 14 membri la soluzione di problemi esecutivi e organizzativi, ancorché limitati agli aspetti generali. La soluzione intermedia proposta dal gruppo di lavoro non è apparsa sufficiente

(...)

Appare opportuno precisare la portata della lettera c) che attribuisce al PG la vigilanza sull'applicazione dei criteri di ripartizione. Tale disposizione viene mantenuta anche se i criteri di ripartizione verranno stabiliti dallo stesso PG incaricato di vigilare sulla loro applicazione. Ciò significa che, una volta adottati e fino ad un'eventuale modifica (obbligatoriamente preceduta da una consultazione del collegio), tali criteri sono vincolanti (ovviamente riservate esigenze particolari di sostituzione a dipendenza delle circostanze, carichi di lavoro, ecc.) anche per il PG che non ha quindi diritto di attribuire a piacimento incarichi ai singoli magistrati ma deve attenersi ai criteri prefissati e controllare che essi vengano scrupolosamente seguiti nella prassi dai PP" (rapporto citato pag. 10, 11 e 12)

In seguito, nel 2003, è stata introdotta la figura del procuratore generale aggiunto (in seguito: PGA) voluta come figura-ponte fra il PG e i PP dei diversi gruppi (polizia, finanziario e sost PP che venivano in quel contesto istituiti) di cui doveva essere il responsabile:

" si ricorda che, a fianco della prevista sezione per i reati minori (nдр: composta dai sost PP), in seno al MP già esiste un gruppo di PP che si consacra ai reati finanziari. Nell'ottica di un organigramma più strutturato, anche tale gruppo dovrebbe avere un capo che a sua volta riferirà al PG.

Analogamente, anche i PP attribuiti alla repressione dei cosiddetti reati di polizia dovrebbero essere inquadrati in una sezione dotata di un PP responsabile."

(Messaggio n. 5134 concernente l'istituzione della pretura penale e della funzione di sostituto procuratore pubblico del 26.6.2001, pag. 7)

Il rapporto di maggioranza relativo al messaggio n. 5134 precisava che l'aumento del numero dei magistrati esigeva una struttura più gerarchica e il potenziamento delle competenze del PG con l'attribuzione del compito di vigilare sull'attività dei singoli procuratori e dei sostituti (introduzione del cpv 2 dell'art. 58 LOG ripreso integralmente dall'art. 68 cpv. 2 della legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006). Veniva, inoltre, precisato che la vigilanza sull'attività dei singoli procuratori pubblici verteva unicamente sui carichi di lavoro pendenti e mirava a garantire che i magistrati trattassero con la dovuta celerità i casi loro affidati (rapporto di maggioranza sul messaggio 5134 del 27 febbraio 2002, pag. 7).

Quindi, in sostanza - **nelle intenzioni che il legislatore aveva espresso già nel 1998 e, poi, nel 2001 - il PG, assistito dai tre PGA, deve vigilare sui carichi di lavoro dei singoli magistrati e riequilibrarli là dove se ne presenta la necessità nell'ottica di garantire il rispetto del principio di una celere evasione delle inchieste.**

b) proposte riguardanti il personale

Fra le diverse proposte formulate dal gruppo di lavoro, una riguardava il personale.

Nel 1997, l'organico del MP prevedeva 36,5 unità di funzionari con formazione e compiti diversi.

Il Gruppo di lavoro ha proposto di potenziare l'organico nella seguente composizione:

- 1 capo équipe finanziaria
- 2 membri dell'équipe finanziaria
- 1 cancelliere
- 12 segretari giudiziari con titolo accademico (1 per ogni PP)
- 12 segretari attribuiti ai magistrati
- 3 segretari giudiziari supplementari con titolo accademico
- 1 responsabile cancelleria
- 7 funzionari di cancelleria.

Rilevata la necessità di un'équipe specializzata nel settore finanziario-contabile, dunque, il Gruppo riteneva necessaria l'istituzione della figura del cancelliere del MP cui il PG avrebbe potuto delegare la gestione del personale e degli aspetti amministrativi dell'ufficio e che avrebbe avuto, come diretto collaboratore del PG, *“il compito di sollevare quest'ultimo dal disbrigo delle numerose incombenze (fra queste, quella di capo del personale) che esulano dall'ambito decisionale che ne caratterizza la funzione”*.

Così – continuava il gruppo di lavoro – *“il magistrato disporrebbe di maggior tempo da dedicare alle pratiche affidategli nella veste di PP”* (rapporto 25.6.1997, pag. 32).

Infine, sul tema del personale, il gruppo di lavoro proponeva di affiancare ad ogni PP un segretario amministrativo ed un segretario giudiziario giurista.

Le proposte di aumento del personale sono state parzialmente accolte, nel senso che l'organico del MP è stato potenziato, a partire dal 1998, con i tre membri dell'EFIN, un cancelliere e due segretari giudiziari: l'organico è così aumentato da 36,5 unità a 42 unità.

c) logistica

Nel suo rapporto 25.6.1997, questo Gruppo constatava come l'unificazione della sede del MP non fosse ancora avvenuta rilevando che il perdurare della divisione logistica – contraria alla volontà del legislatore – “è *causa di svantaggi ovvi a livello gestionale*” (rapporto citato, pag. 2) e, in particolare:

“ il mantenimento di strutture separate comporta ovviamente problemi nell'utilizzo razionale delle risorse, dovendosi, ad esempio, mantenere in funzione due centralini, 2 ricezioni, 2 cancellerie, con ulteriore dispendio di tempo e di risorse nei trasferimenti di incarti e di corrispondenza fra una sede e l'altra, nonché per gli spostamenti, sempre più frequenti, di magistrati e funzionari fra le due sedi a seconda delle necessità contingenti” (rapporto citato, pag. 13).

Pertanto, il Gruppo di lavoro ha – e si era nel 1997 - ritenuto necessaria la realizzazione “*senza ulteriore indugio*” dell'unificazione della sede del MP per poter assicurare all'istituto un'organizzazione unitaria e razionale ritenuto, appunto, che la separazione logistica “*aveva palesato troppe difficoltà nella distribuzione dei compiti, nella determinazione dell'efficacia dell'organizzazione amministrativa e nel contatto e scambio di informazioni tra i diversi magistrati e i loro collaboratori*” (rapporto citato, pag. 14).

Già allora, il Gruppo aveva studiato diverse possibilità di sistemazione logistica unitaria per concludere che, tra le possibili studiate, “*quella che maggiormente può tornare utile consiste nel trasferire transitoriamente la Pretura di Lugano in uno stabile in locazione nel centro cittadino e quindi di insediare al palazzo di giustizia tutti i procuratori pubblici e i funzionari del MP; in tal modo quest'ultimo occuperebbe il piano terreno, il 1° piano e parte del 2° piano del palazzo di giustizia*” (rapporto citato, pag. 14).

Il Gruppo concludeva rilevando di avere avuto un incontro con alcuni tecnici della Sezione stabili erariali che avevano loro “*assicurato la disponibilità a trovare con urgenza una soluzione soddisfacente per l'unificazione del MP all'interno del palazzo di giustizia di Lugano*” (rapporto citato, pag. 15).

- 3.** Brevemente, si ricorda che, nel 2001, il numero dei PP operanti nel MP è stato portato da 12 a 15.
Nel 2003 è, poi, stata introdotta la figura del sost PP (modifica della LOG del 25.3.2002, in BU 2002, 123).
E' così stato portato a 21 il numero dei magistrati operanti – pur con competenze diverse – nel MP.
Con effetto ad inizio 2005, per decisione politica, è stata “congelata” la sesta unità di sost PP, così che attualmente sono in funzione nel MP 20 magistrati.

B. Situazione organizzativa attuale

1. suddivisione delle competenze e del lavoro fra i magistrati

Attualmente i 20 magistrati sono raggruppati in 3 gruppi:

- gruppo finanziario: composto da 7 PP che trattano i reati finanziari;
- gruppo di polizia: pure composto da 7 PP che trattano i reati cosiddetti di polizia;
- gruppo sost PP (reati minori): composto attualmente da 5 sost PP che si occupano di reati di polizia con la limitazione delle competenze di cui all'art. 65 cpv 4 LOG (contravvenzioni, delitti, crimini quando risulta adeguata la pena detentiva non superiore a 3 mesi, la pena pecuniaria sino a 90 aliquote giornaliere o il lavoro di pubblica utilità fino a 360 ore).

All'interno di ogni gruppo, ogni PP e/o sost PP ha un turno quindicinale/settimanale di picchetto (quando di picchetto è un sost PP, vi è un PP di picchetto per i reati che esulano dalla sua competenza).

Tutte le entrate di competenza del gruppo rimangono attribuite al magistrato di turno.

Questo criterio soffre di eccezioni soltanto nei casi di attrazione (in pratica, un caso viene attribuito, indipendentemente dal picchetto, al PP che già ha aperto un procedimento contro il presunto autore).

Questo sistema di ripartizione del lavoro è applicato sin dal 1. aprile 1996.

Il PG non fa parte di nessun gruppo, non partecipa ai picchetti ma assume in prima persona alcune inchieste (in particolare quelle riguardanti membri delle istituzioni). Per il resto, egli cura gli aspetti organizzativi relativi al MP e si occupa della gestione del personale.

2. sede

L'unificazione della sede del MP – decisa dal legislatore nell'ormai lontano 1990 – non è ancora stata attuata.

Rimangono attive le due sedi.

A nulla, pertanto, sono valsi i richiami del Gruppo di lavoro del 1997 sulla necessità di operare *“senza indugio”* la riunificazione dell'ufficio.

La situazione attuale è, dal profilo della sede, immutata.

Nella sede di Bellinzona lavorano 4 PP, due del gruppo polizia e 2 del gruppo finanziario.

Nella sede di Lugano sono attivi tutti gli altri.

Non può, qui, essere sottaciuto che gli spazi assegnati a Lugano al MP sono insufficienti sia dal profilo quantitativo che qualitativo.

Da un lato, la dimensione di alcuni uffici non è adeguata alle necessità.

D'altro lato, mancano spazi in cui riporre gli incarti (ora, sono, in genere, depositati nei corridoi e negli uffici).

D'altro lato, ancora, mancano locali in cui gli avvocati e le parti possano consultare gli incarti con il necessario agio e la necessaria discrezione (attualmente la consultazione degli incarti viene fatta su un tavolo piazzato nell'atrio del palazzo di giustizia o su un tavolo in un corridoio al secondo piano del palazzo).

Fonte di disagio per gli utenti è, poi, l'organizzazione della ricezione del MP: gli utenti devono annunciare il loro arrivo (declinando generalità, motivo dell'arrivo e magistrato di riferimento) parlando ad alta voce in un citofono sito nell'atrio del palazzo di giustizia con evidente lesione del diritto/dovere (a dipendenza della parte) di riservatezza.

Da tutti questi punti di vista, la situazione logistica è talmente insufficiente da risultare indecorosa.

Infine, va detto che gli spazi del palazzo di giustizia di Lugano assegnati al MP sono fra loro mal strutturati: vi è un'atomizzazione della sistemazione logistica che (imponendo spostamenti di persone e incarti) certo non aiuta una razionalizzazione del lavoro.

Si osserva che la soluzione proposta nel 1997 dal citato Gruppo di lavoro (occupazione da parte del MP del piano terreno, del 1° piano e di parte del 2° piano del palazzo di giustizia) non è ancora realizzata. Il primo piano è attualmente ancora inoccupato e alcuni magistrati e funzionari del MP occupano uffici siti nel seminterrato.

Migliore è la situazione logistica di Bellinzona: lì il MP ha spazi sufficienti e fra loro ben organizzati.

3. collaboratori dei magistrati

La dotazione in personale differisce a dipendenza della sede e del gruppo di appartenenza.

a) Bellinzona

I due PP del gruppo finanziario possono contare su un segretario giudiziario (in seguito: SG) ciascuno.

Di questi 2 SG, soltanto uno è giurista.

I due PP del gruppo polizia, invece, si dividono un SG (giurista).

Facente funzione di SG vi è, poi, a Bellinzona un funzionario (non giurista) che, sotto la responsabilità di un PP, si occupa della preparazione dei DA in materia di circolazione stradale (in seguito: LCStr), limitatamente ai casi di ebbrietà semplici e ai casi di eccessi di velocità.

Questo funzionario gestisce, poi, sotto la responsabilità di un altro PP, altri incarti (istruttoria e preparazione DA) in materia di imposta preventiva, trascuranza di obblighi alimentari, denunce dell'AVS/AI.

Inoltre, legato a Bellinzona (poiché lavora sotto la responsabilità di un PP che lavora lì) anche se distaccato a Locarno, vi è un funzionario (non giurista) che si occupa della preparazione dei DA in materia di circolazione stradale (ad eccezione delle ebbrietà semplici e degli eccessi di velocità di cui s'è detto sopra).

Ogni PP con sede a Bellinzona ha, inoltre, alle sue dirette dipendenze un funzionario amministrativo. Queste 4 unità formano, però, insieme ad altre 2,5 unità, il team di cancelleria che assicura tutte le incombenze amministrative della sede (ricezione, centralino, intimazione decisioni, contabilità, ecc.).

A Bellinzona c'è, poi, il servizio di coordinamento del casellario giudiziale (in seguito: SERCO) con un'unità amministrativa (se del caso, coadiuvata dal personale di cancelleria).

b) Lugano

La sede di Lugano è più densamente popolata.

Vi lavorano 16 magistrati: il PG, 5 PP di finanziario, 5 PP di polizia e 5 sost PP.

Attualmente il PG ha, quali diretti collaboratori, 1 SG (giurista), una collaboratrice scientifica (giurista), una segretaria amministrativa (in seguito SA) e, da inizio 2009, una responsabile del personale con compiti di coordinazione amministrativa e informatica.

Tutti i PP del gruppo finanziario hanno alle loro dirette dipendenze un SG giurista ed un/a SA.

Diversa è la dotazione in collaboratori dei PP del gruppo polizia.

Questi possono contare su un SA a testa.

Vi è, poi, un gruppo di 3 SG non giuristi che coadiuvano a rotazione il PP di picchetto (nel senso che trattano sino alla preparazione della decisione finale gli incarti semplici che vengono aperti nel picchetto).

A questi tre si è, infine, aggiunta una SG giurista che dovrebbe essere a disposizione di tutti i PP del gruppo polizia per approfondimenti giuridici ma che, sinora, si è soprattutto dedicata all'evasione degli incarti di un PP partito a fine 2008.

I sost PP non hanno collaboratori propri. A disposizione del gruppo vi sono due unità di cancelleria (due segretarie amministrative cui attualmente si aggiunge un apprendista).

L'équipe finanziaria è composta da tre unità di specialisti (1 capo e 2 periti) che operano con l'ausilio di un'unità amministrativa.

La cancelleria del MP occupa 5 unità (2 segretarie aggiunte, una segretaria e 2 funzionarie amministrative).

Vi è, poi, il servizio informatica con una segretaria e l'Ufficio decreti con due unità a metà tempo.

Complessivamente, dunque, al MP operano 20 magistrati e 50,5 unità di funzionari.

Quindi, rispetto al 1997, vi è stato un aumento dei funzionari di 14 unità. A questo si aggiunge l'aumento di 9 magistrati (de facto, con il congelamento di un'unità di sost PP, di 8 magistrati).

4. collaborazione con la polizia giudiziaria

Oltre ai collaboratori diretti, i PP fanno capo alla polizia giudiziaria, cioè ai commissariati locali, agli agenti della scientifica e a quelli delle sezioni specialistiche (antidroga, SAD; reati economico-finanziari, REF; reati contro l'integrità delle persone, RIP; reati contro il patrimonio, RCP; gruppo criminalità informatica, GCI e analisi criminale operativa, ACO).

L'organico dei commissariati locali comprende 51 unità, quello della polizia scientifica ne comprende 21, quello del SAD ne comprende 16, quello del RIP ne comprende 8, quello del gruppo RCP ne comprende 9 e quello del gruppo GCI/ACO ne comprende 6.

Questi collaborano tutti con i PP del gruppo polizia e con i sost PP. I PP del gruppo finanziario fanno capo al REF. Tuttavia, a causa dell'esiguo numero degli effettivi di questa sezione, le inchieste di piccola o media importanza vengono delegate, ad opera della stessa polizia, ai commissariati locali o alla gendarmeria.

L'organico del REF prevede 11,5 unità. Attualmente, 3 di queste unità non sono occupate.

III. ESAME DEI DATI RELATIVI ALL'ATTIVITÀ DEL MP

Va, a titolo di premessa generale, ribadito che i dati raccolti soffrono di imprecisioni che non possono, in questa sede, essere risolte.

Ancora attualmente – il problema era già stato evidenziato dal più volte citato Gruppo di lavoro nel 1997 (cfr, in particolare, rapporto pag. 3-4) - le registrazioni informatiche presso il MP presentano importanti lacune.

Fra queste, in particolare, vi è la registrazione degli incarti sospesi che non risultano nei pendenti ma che vi entrano con effetto retroattivo quando l'incanto è riattivato così che, verificate in tempi diversi, le stesse situazioni danno risultati completamente diversi e non più paragonabili fra loro.

Va detto che i sospesi sono quegli incarti che sono inattivi ma non chiusi (si riferiscono, in particolare, a reati con autori ignoti oppure latitanti e con ordine d'arresto oppure ai casi di primo consumo non grave di stupefacente oppure ancora a casi relativi a reati contro l'onore o reati di trascuranza degli obblighi di mantenimento in cui sono in corso trattative fra le parti, oppure ancora a casi di prima entrata illegale, ecc.).

A queste lacune del sistema di registrazione si aggiungono le conseguenze delle imprecisioni delle registrazioni passate (ad es.: incarti la cui chiusura non veniva registrata e che, pertanto, risultano ancora aperti) che si trascinano negli anni esplicando ancora oggi i loro effetti e che hanno, in parte, la loro origine nelle difficoltà e incomprensioni che hanno accompagnato l'introduzione della registrazione informatica.

Pertanto, le analisi che seguono risentono di queste lacune.

Va, inoltre, segnalato che, da accertamenti effettuati, è risultato che i dati dei rendiconti del MP non riflettono, in relazione al numero dei pendenti, la reale situazione dell'Ufficio ritenuto che il numero degli incarti pendenti alla fine dell'anno è ottenuto aggiungendo agli incarti pendenti all'inizio dell'anno le nuove entrate e sottraendo gli incarti evasi e quelli sospesi nell'anno.

Il calcolo, tuttavia, non considera il fatto che gli incarti sospesi che sono stati riattivati e chiusi nell'anno trascorso non figuravano nei pendenti ad inizio anno. Questo meccanismo fa sì che il numero delle giacenze a fine anno non corrisponda alla realtà e che la differenza fra le pendenze reali e quelle che figurano nel rendiconto aumenti nel corso degli anni.

Maggiormente aderenti alla realtà – ancorché suscettibili di errori dovuti anche alla raccolta "più o meno manuale" - sono i dati relativi all'attività dei singoli gruppi di magistrati operanti al MP (raccolti per verificare la bontà di ripartizione del lavoro) che sono stati ottenuti con percorsi diversi da quello seguito dal MP per l'allestimento dei rendiconti.

E' certamente vero che, se la descrizione statistica dell'attività delle autorità giudicanti non crea problemi, diverso è il caso per il MP la cui attività ha caratteristiche che oggettivamente rendono difficile l'impostazione statistica (cfr. rapporto 25.6.1997 pag. 4).

Ciò detto è, comunque, necessario correre ai ripari con **una modifica del sistema di registrazione e di allestimento dei rendiconti che porti ad una visione chiara della reale situazione dell'Ufficio.**

A. Analisi quantitativa**1. incarti aperti e chiusi negli ultimi 5 anni (dati estrapolati dai rendiconti)****a) incarti aperti e chiusi negli ultimi 5 anni**

	2004	2005	2006	2007	2008	media
incarti aperti	10'223	10'853	11'369	11'525	12'076	11'209
Variazione rispetto anno precedente	2.6%	6.2%	4.8%	1.4%	4.8%	
incarti decisi (esclusi incarti annullati, congiunti, ecc.)	9'367	10'156	10'483	10'130	10'935	10'214
Variazione rispetto anno precedente	9.9%	8.4%	3.2%	-3.4%	7.9%	
incarti pendenti al 31 dicembre	4'520	4'948	4'942	5'265	5'279	4'991
Variazione rispetto anno precedente	-3.0%	9.5%	-0.1%	6.5%	0.3%	

Avvertenza: i dati relativi agli incarti pendenti al 31 dicembre soffrono delle imprecisioni di cui s'è detto in precedenza.

b) tipo di decisione di chiusura

	2004	2005	2006	2007	2008	media
- decreti di non luogo a procedere	4'706	4'975	5'134	5'363	5'539	5'143
Variazione rispetto anno precedente	8.1%	5.7%	3.2%	4.5%	3.3%	
- altre decisioni (decreti e atti accusa, abbandoni)	4'713	5'247	5'275	4'759	5'360	5'071
Variazione rispetto anno precedente	6.3%	11.3%	0.5%	-9.8%	12.6%	
-- decreti di abbandono	255	251	248	171	208	227
-- decreti d'accusa	4'275	4'831	4'874	4'422	4'974	4'675
Variazione rispetto anno precedente	4.3%	13.0%	0.9%	-9.3%	12.5%	
-- atti d'accusa con deferimento alle Assise correzionali	156	144	139	143	153	147
-- atti d'accusa con deferimento alle Assise criminali	27	21	14	23	25	22
Rogatorie evase	553	386	357	359	367	404

Il numero degli **incarti aperti** dal MP ha subito negli anni il seguente aumento percentuale:

- dal 2004 al 2005: aumento del 6,2%;
- dal 2005 al 2006: aumento del 4,8%;
- dal 2006 al 2007: aumento del 1,4%;
- dal 2007 al 2008: aumento del 4,8%.

Il numero di **incarti decisi** annualmente dal MP nel suo complesso è passato dai 9367 del 2004, ai 10156 del 2005 e, poi, ai 10483 del 2006. Questa tendenza all'aumento dei decisi ha subito un arresto nel 2007, anno in cui gli incarti decisi sono diminuiti a quota 10130. Nel 2008 si è registrato di nuovo un aumento degli incarti decisi che sono passati a 10935 (quindi, 452 in più rispetto a quelli decisi nel 2006 e 805 in più rispetto a quelli decisi nel 2007).

Va, comunque, rilevato che, nonostante gli aumenti di produzione, il MP non riesce a chiudere annualmente un numero di incarti pari a quello degli incarti che apre.

Tuttavia, la tendenza all'aumento dei pendenti registrata negli anni dal 2004 al 2007 (4520 / 5265) sembra essersi fermata o, comunque, sembra avere subito una notevole battuta d'arresto nel 2008, anno in cui gli incarti pendenti sono aumentati, rispetto all'anno precedente, di sole 14 unità (5279 a fine 2008).

Se i numeri possono impressionare, occorre rilevare che, su un totale di 10214 incarti decisi in un anno (valore medio annuo calcolato sugli ultimi 5 anni), **5143 (cioè il 50,4% dei decisi) lo sono stati con un decreto di non luogo a procedere**¹ (di seguito anche NLP) che, di principio, comporta un onere lavorativo (di inchiesta e di motivazione) decisamente basso.

Gli incarti chiusi in altro modo - cioè con atto di accusa² (in seguito: AA), DA³ o decreto di abbandono⁴ (di seguito anche ABB) – sono stati, negli ultimi 5 anni, in media annua 5071.

Di questi, 227 (sempre in media annua) sono stati chiusi con un decreto di abbandono (4,5%), 169 con atti di accusa (3,3%) mentre 4675 (cioè, il 92,2%) sono stati decisi con un decreto d'accusa.

¹ Ai sensi degli art. 184 cpv. 1 e 2 CPP, se il procuratore pubblico, esaminata la denuncia e gli atti delle informazioni preliminari, non trova motivi sufficienti per promuovere l'accusa, notifica alla parte civile, alla parte lesa, al denunciato rispettivamente al querelato che non fa luogo al procedimento;

² ai sensi dell'art. 199 CPP, l'atto di accusa formalizza il deferimento dell'accusato al Tribunale di merito competente;

³ ai sensi dell'art. 207 CPP, il decreto di accusa formalizza il deferimento dell'accusato al giudice della pretura penale in materia di contravvenzioni, come pure per i delitti e i crimini, nei casi di lieve entità, quando il procuratore pubblico ritiene adeguata la pena detentiva fino a tre mesi, la pena pecuniaria fino a novanta aliquote giornaliere o il lavoro di pubblica utilità fino a 360 ore;

⁴ ai sensi dell'art. 214 CPP, se, dopo compiuta l'istruzione, il procuratore pubblico non ritiene di presentare l'atto e il decreto di accusa, egli pronuncia l'abbandono del procedimento penale;

Degli atti di accusa, soltanto 22 (sempre valore medio annuo), cioè lo 0,4% dei “decisi in altro modo” e il 13% degli atti di accusa, hanno comportato un deferimento ad una Corte delle assise criminali.

Il dato maggiormente significativo è che, degli incarti decisi altrimenti che con un decreto di non luogo a procedere, ben il 92,2% si conclude con un DA (che, per definizione, decide dei casi penali minori), il 4,5% si conclude con un decreto di abbandono e soltanto il 3,3% si conclude con un AA.

In cifre questo significa che dei più di 10000 incarti chiusi in un anno, meno di 200 finiscono con un deferimento ad una Corte di assise e, di questi, soltanto una ventina si conclude con un giudizio di una Corte delle assise criminali.

2. natura di parte degli incarti aperti negli ultimi 4 anni

	Media 2005-2008	%
Legge circolazione stradale	2'216	19.3%
Legge stupefacenti	1'828	16.0%
LDDS/Legge stranieri	743	6.5%
Legge trasporti pubblici	911	8.0%
Legge AVS/AI/LADI	202	1.8%
Legge tributaria	53	0.5%
Legge protezione animali	31	0.3%
Legge protezione ambiente	10	0.1%
Legge protezione acque	42	0.4%
Legge armi	215	1.9%

Avvertenza: non è stato considerato il dato relativo al 2004 poiché inattendibile.

Non è stato possibile raccogliere i dati relativi al numero di incarti aperti per tutti i tipi di reato.

Tuttavia, questa tabella offre una prima – pur se molto sommaria – idea della tipizzazione dei reati ipotizzati al momento dell'apertura degli incarti.

3. dati relativi alla ripartizione del lavoro fra i singoli gruppi di PP

Per verificare se il criterio di ripartizione del lavoro applicato al MP (picchetto) assicura un'equa ripartizione del carico fra i diversi magistrati si è proceduto alla raccolta dei dati relativi all'attività dei singoli PP. Nel dettaglio, si sono raccolti - sulla base di un percorso informatico diverso da quello previsto per l'allestimento del rendiconto e tale da garantire l'ottenimento di cifre maggiormente indicative della reale situazione - i dati relativi al numero di incarti aperti e chiusi da ogni PP di ogni gruppo negli ultimi 5 anni.

Poi, è stata esaminata - sempre per ogni magistrato di ogni gruppo - l'evoluzione subita dai pendenti "individuali" dal 2004 a fine 2008.

Infine, si è proceduto a ponderare le indicazioni puramente quantitative fornite da questi dati, con dati che fornissero alcune indicazioni sulla ripartizione "qualitativa" degli incarti fra i diversi PP.

Si sono pertanto raccolti i dati sul numero di decisioni di chiusura prese negli ultimi 5 anni da ogni magistrato operante al MP ripartite per tipologia di decisione (quanti AA, DA, NLP, ABB sono stati emessi da ogni magistrato di ogni gruppo).

Si è, infine, proceduto a confrontare, all'interno di ogni gruppo, i dati raccolti.

Va, qui, precisato che questi dati relativi all'attività di ogni singolo magistrato sono stati raccolti ed esaminati, non quali indicatori della diligenza di ogni magistrato (che qui viene ipotizzata come data), ma unicamente quali indicatori della bontà del criterio di ripartizione del lavoro applicato all'interno del MP.

3.1. esame dei dati relativi al numero di incarti aperti e chiusi negli ultimi 5 anni ed all'evoluzione dei pendenti

omissis

3.2. esame dei dati relativi alle decisioni di chiusura prese dai diversi magistrati negli ultimi 5 anni

omissis

In conclusione, dall'esame dei dati relativi alle decisioni di chiusura prese dai singoli magistrati si può dedurre quanto segue.

Riguardo il **gruppo finanziario**, i dati relativi agli incarti aperti, chiusi, pendenti e al tipo di decisioni di chiusura indicano una **sostanziale omogeneità nel carico di lavoro per i diversi magistrati**.

Insieme, sempre per questo gruppo, i dati raccolti concorrono alla dimostrazione secondo cui il criterio di ripartizione del lavoro applicato conduce ad un'equa ripartizione del lavoro fra i diversi PP.

La situazione è diversa per il **gruppo polizia** e (almeno in parte) per il **gruppo dei sost PP**, dove **i dati raccolti sembrano evidenziare la necessità di un intervento regolatore** (analoga necessità era già stata riscontrata nel 1997 dal gruppo di lavoro, cfr. pag. 11 del rapporto 25.6.1997).
In questo senso, va, in particolare, data continuità e concreta applicazione alle laboriose analisi sin qui effettuate dal PG.
Questo intervento regolatore è stato, peraltro, auspicato da molti dei PP sentiti.

B. Analisi dell'attività del MP in funzione dei dati dell'Ufficio dei giudici dell'istruzione e dell'arresto, della Camera dei ricorsi penali, della Pretura penale e del Tribunale penale cantonale.

1. GIAR

a) decisioni in materia di detenzione preventiva

arresti e istanze di libertà provvisoria

	2004	2005	2006	2007	2008	Media
udienze arresto	393	376	315	322	394	360
- arresti non confermati	21	30	26	29	23	26
% arresti non confermati	5.3%	8.0%	8.3%	9%	5.8%	7%
<hr/>						
istanze libertà personale evase	26	45	50	37	50	42
- accolte / parz. accolte	1	6	5	4	4	4
- respinte	20	37	45	29	36	33
- altre evase (irricevibili, stralci, eccetera)	5	2	0	4	10	4
<hr/>						
% istanze accolte/parz. accolte su totale istanze	3.8%	13.3%	10.0%	10.8%	8.0%	9.6%

proroga della carcerazione preventiva

	2004	2005	2006	2007	2008	Media
istanze proroga carcerazione preventiva evase	19	18	9	23	25	19
- accolte / parz. accolte	19	16	8	19	20	16
- respinte	0	0	1	0	3	1
- altre evase (irricevibili, stralci, eccetera)	0	2	0	4	2	2
% istanze accolte/parz. accolte su totale istanze	100.0%	89%	88.9%	82.6%	80.0%	84.2%

Negli ultimi 5 anni, il MP ha ordinato una media annua di 360 arresti. Va osservato che nel 2004 ci sono stati 393 arresti, nel 2005 376, nel 2006 315, nel 2007 322 e nel 2008 gli arresti ordinati sono stati 394. Dunque, dopo la netta diminuzione di arresti nel 2006 e nel 2007, c'è stato, nel 2008, un ritorno a cifre analoghe a quelle riscontrate negli anni 2004 e 2005.

Negli anni precedenti il 2004, il numero degli arresti ordinati dai PP era, in generale, ben più alto: dal picco dei 585 del 2000, ai 460 del 2001, ai 362 del 2002, ai 461 del 2003.

Dei 360 (valore medio calcolato sugli ultimi 5 anni) arresti decisi dai PP, soltanto 26 – vale a dire il 7% - non sono stati confermati dai GIAR. Un panorama altrettanto confortante è dato dalla reiezione di 33 istanze di libertà provvisoria - cioè dalla reiezione del 78,6% delle istanze evase - e dalla conferma di 16 istanze di proroga del carcere preventivo, cioè dalla conferma del 84,2% delle istanze presentate dai procuratori pubblici (19).

Questi dati indicano che il MP nel suo complesso non fa un uso sconsiderato dell'istituto della detenzione preventiva.

Positiva è, poi, la constatazione secondo cui su 334 detenzioni preventive (dato medio annuo di arresti confermati), sono state presentate soltanto 19 istanze di proroga del carcere preventivo (5,7%). Ciò significa che il 94,3% delle detenzioni preventive si conclude entro i primi 6 mesi.

Questi dati dimostrano – in ogni caso a livello statistico – che, in materia di carcerazione preventiva, al MP nel suo complesso non possono essere formulati rimproveri particolari.

b) decisioni ex art. 331 CPP, LSCPT, LFIM

	2006	2007	2008	media
evase	93	89	112	98
- accolte / parz. accolte	86	86	99	90
-- di cui accolte totalmente	65	64	82	70
% accolte tot. su totale decisioni	69.9%	71.9%	73.2%	71%
-- di cui accolte parzialmente	21	22	17	20
% accolte parz. su totale decisioni	22.6%	24.7%	15.1%	20%
- respinte	6	3	11	7
% respinte su totale decisioni	6.5%	3.4%	9.8%	7%
- altre evase (irricevibili, stralci, eccetera)	1	0	2	1
% confermate/parz. confermate su totale evase	92.5%	96.6%	88.4%	92%

Sempre statisticamente parlando, nemmeno da questi dati si traggono segnali di allarme nella misura in cui su 98 (valore medio annuo calcolato sugli ultimi 3 anni) richieste di autorizzazioni (per controlli telefonici o postali e inchieste mascherate), ne sono state respinte soltanto 7 (il 7%). Ben il 92% delle richieste di autorizzazione è stato accolto. Nel dettaglio, va detto che gli accoglimenti integrali di queste richieste di autorizzazione sono 70 (e rappresentano il 71% delle richieste), mentre le parzialmente accolte sono 20 (cioè il 20%).

c) reclami (senza reclami per ritardata giustizia)

	2004	2005	2006	2007	2008	media
reclami introdotti	257	235	141	121	113	173
reclami evasi	256	232	139	123	116	173
- accolti / parz. accolti	132	135	57	41	39	81
- respinti	78	55	62	44	45	57
- stralci	46	42	20	38	32	36
% reclami accolti/parz. accolti su totale reclami evasi	51.6%	58.2%	41%	33.3%	33.6%	46.8%

Il primo dato che colpisce è l'**importante diminuzione dei reclami introdotti a partire dal 2006**: dai 257 del 2004 e dai 235 del 2005 si è passati ai 141 del 2006 e ai 121 del 2007.

La tendenza al ribasso si è confermata nel 2008, anno in cui sono stati introdotti soltanto 113 reclami.

Questi dati smentiscono il luogo comune secondo cui è l'accresciuta litigiosità delle parti processuali e dei loro patrocinatori – unita a quello che, per alcuni, è un eccesso di garantismo – ad appesantire e ad allungare i tempi procedurali.

Per quanto riguarda l'esito dei reclami, è interessante notare che:

- negli anni 2004 e 2005, è stato accolto in media il 55% dei reclami (il 52 % nel 2004 e il 58% nel 2005),
- negli anni 2006, 2007 e 2008 è stato accolto, in media, il 36% dei reclami (il 41%, rispettivamente il 33% e il 34% dei reclami).

Oltre ad una diminuzione del numero dei reclami, si osserva, quindi, negli ultimi tre anni, anche una diminuzione sensibile della percentuale degli accolti.

Nel loro complesso, dunque, i dati del GIAR non segnalano situazioni preoccupanti relativamente alla parte dell'attività del MP la cui verifica incombe (per legge o su reclamo) a quest'Ufficio.

2. Camera dei ricorsi penali

a) ricorsi contro le promozioni dell'accusa

	2004	2005	2006	2007	2008
ricorsi decisi	8	14	9	6	9
- accolti / parz. accolti	0	2	0	0	0
- respinti	4	6	4	5	2
- irricevibili	4	4	2	0	4
- stralci	0	2	2	1	3

Il numero di ricorsi presentato contro le promozioni dell'accusa è ridottissimo. Complessivamente, nel periodo 2004-2008, sono stati decisi 46 ricorsi. Di questi, soltanto 1 è stato accolto e un altro parzialmente accolto.

b) istanze di promozione dell'accusa

	2004	2005	2006	2007	2008	Media
istanze decise	145	196	154	189	173	171
- accolte / parz. accolte	19	25	16	25	14	20
- respinte	5	59	33	36	34	33
- irricevibili	67	73	74	92	85	78
- stralci	54	39	31	36	40	40

In media annua (calcolata nel periodo 2004-2008), sono state decise dalla CRP 171 istanze di promozione dell'accusa. Di queste, soltanto 20 sono state accolte o parzialmente accolte (11,7%).

Si può, dunque, dire che soltanto lo 0,4% dei decreti di non luogo a procedere emanati (numero medio annuo) non viene confermato. Naturalmente, la significatività di questo dato va relativizzata poiché a questo tipo d'esame sfuggono tutti quei procedimenti chiusi con un decreto di non luogo a procedere e in cui non c'è una parte civile.

c) ricorsi contro decreti e atti di accusa

	2004	2005	2006	2007	2008	Media
decisi	18	8	4	7	6	9
- accolti / parz. accolti	3	1	1	2	1	2
- respinti	10	7	3	1	3	5
- irricevibili	3	0	0	3	0	1
- stralci	2	0	0	1	2	1

Tenuto conto del numero di atti di accusa e di decreti d'accusa emessi (4844: valore medio annuo), è irrilevante sia il numero dei ricorsi decisi (9) contro i DA e gli AA che il numero dei ricorsi accolti (2).

d) proposte di atto di accusa

	2004	2005	2006	2007	2008
decise	3	5	4	3	4
- accolte / parz. accolte	0	1	1	2	0
- respinte	2	2	1	0	2
- irricevibili	1	2	1	1	1
- stralci	0	0	1	0	1

Questa tabella mostra come la stragrande maggioranza delle decisioni di abbandono del procedimento cresca incontestata in giudicato.

Su un totale di 1133 decreti di abbandono emessi negli ultimi 5 anni, vi sono state, sempre complessivamente, soltanto 19 proposte d'accusa formulate dalle parti civili.

Di queste, soltanto 4 (valore reale complessivo) sono state accolte dalla CRP.

Ancora una volta va rilevato come a questo esame sfuggano tutti i procedimenti conclusi con un decreto d'abbandono e in cui nessuno si è costituito parte civile.

e) istanze di indennità per ingiusta carcerazione / ingiusto procedimento

	2004	2005	2006	2007	2008	Media
istanze decise	69	50	85	48	47	60
- accolte / parz. accolte	62	45	70	38	40	51
- respinte	5	4	13	9	5	7
- irricevibili	1	0	2	1	2	1
- stralci	1	1	0	0	0	0

Va innanzitutto precisato che l'accoglimento di un'istanza di indennità per ingiusta carcerazione/procedimento non presuppone un errore da parte del MP. Semplicemente, indennità è data, ai sensi degli art. 317 e 318 CPP, in caso di proscioglimento e proscioglimento non significa ancora né che la promozione dell'accusa fu un errore né che fu un errore un eventuale rinvio a giudizio.

Ciò detto, si rileva come il numero delle istanze decise negli ultimi 5 anni sia sostanzialmente stabile: si tratta di una cinquantina di casi negli anni 2005, 2007 e 2008 con delle punte di 85 nel 2006 e di 69 nel 2004 per una media annua di 60.

Che la stragrande maggioranza di queste istanze sia accolta (51 su 60, pari all'85%) è nell'ordine delle cose.

Rapportato al numero medio annuo di inchieste decise con atto d'accusa, decreto di accusa o decreto di abbandono (5071), il numero di istanze di indennità per ingiusta carcerazione/ingiusto procedimento (numero medio annuo 60) non può essere considerato un segnale allarmante.

Complessivamente dai dati della CRP non emergono segnali di preoccupazione relativamente alla parte dell'attività del MP la cui verifica incombe (naturalmente su ricorso) a quest'Ufficio.

3. Pretura penale

numero e esito delle opposizioni ai decreti d'accusa:

	2004	2005	2006	2007	2008	media
Opposizioni a decreti d'accusa	537	599	618	522	552	566
incarti evasi dalla Pretura penale	566	550	557	580	592	569
- opposizioni accolte (assoluzioni)	69	76	73	76	72	73
- opposizioni parzialmente accolte (assoluzioni parziali)	47	41	43	33	35	40
- opposizioni respinte (condanne confermate)	230	229	207	273	267	241
- altri evasi (irricevibili, stralci, eccetera)	220	204	234	198	218	215
<hr/>						
% opposizioni su totale decreti d'accusa emessi	12.6%	12.4%	12.7%	11.8%	11.1%	12.1%
% opposizioni accolte/parz. accolte su totale opposizioni	20.5%	21.3%	20.8%	18.8%	18.1%	19.9%
% opposizioni accolte/parz. accolte su totale decreti d'accusa emessi	2.7%	2.4%	2.4%	2.5%	2.2%	2.4%

In sostanza, da questa tabella emerge che dei 4675 DA emanati (valore medio annuo), soltanto 566 (valore medio annuo), cioè il 12,1%, sono stati impugnati con un'opposizione.

Delle 569 opposizioni evase (valore medio annuo) dalla Pretura penale, 215 sono state decise con decreto di stralcio (in genere, per ritiro dell'opposizione) o con decreti di irricevibilità (per tardività dell'opposizione), 241 sono state respinte e 113 sono state accolte (73 assoluzioni totali e 40 parziali).

Non è stato, quindi, confermato (interamente o parzialmente) **il 19,9% dei DA contestati, rispettivamente il 2,4% del totale dei DA emessi.**

Va detto, inoltre, che sia il numero di opposizioni presentate contro i DA (in media, circa 1 DA su 8 emessi viene contestato) che il numero dei DA confermati, rispettivamente annullati (circa 1 su 5 contestati) è rimasto costante negli ultimi 5 anni.

La ridotta percentuale dei DA non confermati è indice – almeno statistico - di una situazione complessivamente non problematica.

4. Tribunale penale cantonale

a) esito dei processi (correzionali e criminali) celebrati negli ultimi 5 anni

Anno	processi	AA	accusati	capi d'accusa ⁵	Si ⁶	No ⁷	./. ⁸
2004	125	153	161	497	340	82	72
2005	139	162	179	591	481	38	77
2006	147	173	202	694	493	71	122
2007	184	207	241	813	595	92	122
2008	151	135	210	674	477	47	152
Totale	746	830	993	3269	2386	330	545
%				100	73	10	17

Negli ultimi 5 anni si sono celebrati di fronte alle Corti delle assise (correzionali e criminali) 746 dibattimenti in cui sono stati giudicati 993 imputati sulla base di 830 atti di accusa contenenti 3269 capi di accusa.

Di questi capi di accusa, il 73% (2386) è stato confermato integralmente, il 17% (545) ha trovato una conferma solo parziale (vale a dire, non tutte le fattispecie imputate sono state confermate) e il 10% (330) non è stato confermato (vale a dire, assoluzione da tutto il capo di accusa).

Pur con gli importanti limiti insiti in questo tipo di valutazione, nella misura in cui vi è stata assoluzione totale soltanto dal 10% dei capi d'accusa, **questi dati confermano (insieme a quelli della pretura penale) l'immagine di generale non problematicità.**

Il dato sulle conferme parziali va letto con prudenza: esso può, infatti, riferirsi sia ad una conferma quasi totale delle fattispecie contenute nel capo d'accusa, sia ad un'assoluzione quasi totale dalle fattispecie contenute nel capo d'accusa, sia a situazioni intermedie (dati più precisi avrebbero richiesto un lavoro di ricerca troppo lungo).

Ciò detto, anche questo dato indica che i capi d'accusa che hanno trovato una conferma solo parziale sono, comunque, un numero ridotto rispetto al complessivo (soltanto il 17%).

⁵ il numero dei capi d'accusa non corrisponde necessariamente al numero di reati imputati (che può essere maggiore);

⁶ capo d'accusa confermato integralmente;

⁷ assoluzione totale dal capo d'accusa: le assoluzioni di cui si parla sono riferite ai capi di accusa contenuti negli atti di accusa e non agli imputati;

⁸ capo d'accusa confermato parzialmente;

Anche considerando complessivamente i due dati (assoluzione totale e assoluzione parziale), la percentuale rimane comunque, in sé, non preoccupante (27%).

b) esito dei processi celebrati davanti alle Corti delle assise criminali

Anno	processi	AA	accusati	capi di accusa ⁹	Si ¹⁰	No ¹¹	./. ¹²
2004	22	30	40	123	72	21	30
2005	18	20	27	116	75	7	34
2006	15	18	26	96	51	9	36
2007	21	24	40	148	92	21	37
2008	19	20	30	88	45	12	31
Totale	95	112	163	571	335	70	168
%				100	58,6	12	29,4

Negli ultimi 5 anni si sono celebrati di fronte alle Corti delle assise criminali 95 dibattimenti in cui sono stati giudicati 163 imputati sulla base di 112 atti di accusa contenenti 571 capi di accusa.

Di questi 571 capi di accusa, 335 sono stati confermati integralmente (59%), 168 hanno trovato una conferma solo parziale (29%) mentre per 70 di essi - vale a dire il 12% - c'è stata un'assoluzione integrale.

L'aumento percentuale del dato delle conferme parziali rispetto al dato complessivo (dal 17% al 29%) va letto con prudenza, avuto riguardo al fatto che, negli atti di accusa deferiti alle assise criminali, spesso un capo di accusa si compone di molte fattispecie (più truffe, più furti, ecc.) per cui il rischio di assoluzioni parziali è giocoforza più elevato rispetto agli atti di accusa giudicati da Corti correzionali in cui, di regola, i capi di accusa si compongono di un numero minore di imputazioni.

L'aumento percentuale delle assoluzioni totali (dal 10% al 12%) non è significativo.

Si può, pertanto, dire che l'immagine che si ricava dal dato complessivo è confermata anche dai dati relativi ai processi celebrati di fronte alle Assise criminali.

Questa impressione generale è confermata anche dall'esame dei singoli dibattimenti celebrati negli anni qui considerati.

Da essi, infatti, si rileva che, negli ultimi 5 anni, due soli processi celebrati di fronte alle Assise criminali (2% rispetto a quelli celebrati) si sono conclusi con un'assoluzione totale, vale a dire un'assoluzione da tutti i capi di accusa contenuti nell'atto di accusa.

⁹ vedi nota 5);

¹⁰ vedi nota 6);

¹¹ vedi nota 7);

¹² vedi nota 8);

Si tratta di due processi celebrati nel 2007 (entrambi per reati sessuali). In uno (che concerneva un solo imputato), si è avuto un'assoluzione totale.

Nell'altro (si trattava di 3 imputati), non è stata confermata nessuna delle imputazioni contenute nell'AA: un imputato è stato assolto integralmente, gli altri due sono stati condannati a pene lievi (pena pecuniaria e 7 mesi di pena detentiva) sulla base di imputazioni introdotte dal presidente della Corte.

Al di là dell'importanza di ogni singolo caso, si deve rilevare che questo numero è esiguo sia in termini assoluti sia relativi (cioè, se confrontato ai 95 dibattimenti celebrati di fronte alle Assise criminali negli ultimi 5 anni).

**c) esito dei processi celebrati davanti alle Corti delle assise
correzionali**

Anno	Processi	AA	accusati	capi di accusa ¹³	Si ¹⁴	No ¹⁵	./. ¹⁶
2004	103	123	121	374	268	61	42
2005	121	142	152	475	406	31	43
2006	132	155	176	598	442	62	86
2007	163	183	201	665	503	71	85
2008	132	145	180	586	432	35	121
Totale	651	748	830	2698	2051	260	377
%				100	76	9,6	14

Negli ultimi 5 anni si sono celebrati di fronte alle Corti delle assise correzionali 651 dibattimenti in cui sono stati giudicati 830 imputati sulla base di 748 atti di accusa contenenti 2698 capi di accusa.

Di questi 2698 capi di accusa, 2051 sono stati confermati integralmente (76%), 377 hanno trovato una conferma solo parziale (14%) mentre per 260 di essi - vale a dire il 10% - c'è stata un'assoluzione integrale.

Queste percentuali riflettono quelle generali.

L'impressione generale è confermata anche dall'esame dei dati relativi ai processi celebrati negli anni considerati.

Da essi, infatti, si rileva che, su un totale di 651 processi celebrati negli anni dal 2004 al 2008, soltanto 16 di essi (il 2% del totale dei dibattimenti celebrati) si sono conclusi con un'assoluzione totale.

¹³ vedi nota 5);

¹⁴ vedi nota 6);

¹⁵ vedi nota 7);

¹⁶ vedi nota 8);

d) motivi della mancata conferma (totale o parziale) dei capi di accusa**dati complessivi**

Anno	FNA ¹⁷	QGE ¹⁸	NR ¹⁹	PR ²⁰	RPP ²¹	AP ²²
2004	89	33	5	32	1	4
2005	87	21	11	10	2	0
2006	119	27	21	41	6	0
2007	157	29	19	28	7	2
2008	150	34	27	25	2	0
Totale	602	144	83	136	18	6

dati relativi ai processi celebrati di fronte alle Corti criminali

Anno	FNA ²³	QGE ²⁴	NR ²⁵	PR ²⁶	RPP ²⁷	AP ²⁸
2004	35	14	2	2	0	0
2005	35	7	3	2	0	0
2006	36	9	0	1	0	0
2007	47	11	6	1	1	0
2008	34	6	8	4	1	0
Totale	187	47	19	10	2	0

¹⁷ fatti non accertati;¹⁸ qualifica giuridica errata;¹⁹ nuovo reato prospettato in aula;²⁰ reato prescritto;²¹ rinuncia in aula del PP al perseguimento penale;²² abbandono del procedimento penale da parte del giudice;²³ vedi nota 17);²⁴ vedi nota 18);²⁵ vedi nota 19);²⁶ vedi nota 20);²⁷ vedi nota 21);²⁸ vedi nota 22);

dati relativi ai processi celebrati di fronte alle Corti correzionali

Anno	FNA ²⁹	QGE ³⁰	NR ³¹	PR ³²	RPP ³³	AP ³⁴
2004	54	19	3	30	1	4
2005	52	14	8	8	2	0
2006	83	18	21	40	6	0
2007	110	18	13	27	6	2
2008	116	28	19	21	1	0
Totale	415	97	64	126	16	6

Complessivamente, negli anni dal 2004 al 2008 non sono stati confermati (integralmente o parzialmente) 875 capi di accusa. La mancata conferma è dovuta, per la maggior parte (602 casi), al mancato accertamento dei fatti costitutivi di reato.

Si tratta, rapportato al numero complessivo di capi di accusa (3269), del 18%: quindi, di una bassa percentuale (tenuto, soprattutto, conto che nel 18% rientrano anche le mancate conferme parziali, cioè figurano quei capi di accusa che comprendevano più fattispecie di cui soltanto una parte – che potrebbe essere minima – non è stata confermata).

Segue nella graduatoria dei motivi di mancata conferma, la qualifica giuridica errata (144 casi). Va, qui, considerato che questo motivo può, in alcuni casi, concorrere insieme al non accertamento dei fatti, alla mancata conferma parziale o totale (per es.: capo d'accusa di truffa composto da 5 fattispecie distinte di cui una non viene confermata per mancato accertamento dei fatti ed un'altra poiché si trattava di appropriazione indebita).

Rapportato al numero complessivo di capi d'accusa (3269), questo dato rappresenta il 4%.

Il ritiro dei capi di accusa in aula da parte del PP si è verificato complessivamente 18 volte: si tratta dello 0,5% del totale dei capi d'accusa ed è quasi sempre da legare a nuove emergenze probatorie.

Da questi dati non emergono elementi preoccupanti.

²⁹ vedi nota 17);

³⁰ vedi nota 18);

³¹ vedi nota 19);

³² vedi nota 20);

³³ vedi nota 21);

³⁴ vedi nota 22);

In particolare, le mancate conferme per non accertamento dei fatti costitutivi di reato vanno lette non necessariamente come un errore del PP, ritenuto, in particolare, che per molte di esse la Corte ha applicato il principio in dubio pro reo (principio cui il PP non si deve ispirare al momento dell'emanazione dell'atto di accusa).

I capi di accusa che non sono stati integralmente confermati per intervenuta prescrizione (4% del totale) si riferiscono spesso a contravvenzioni imputate contemporaneamente a reati più gravi (per cui la prescrizione, visti i corti termini ex art. 109 CP, può essere intervenuta dopo l'emanazione dell'AA).

Infine, si rileva come 6 capi di accusa (discussi in 2 processi) non siano stati confermati per abbandono del procedimento da parte del giudice a causa della violazione del principio di celerità.

In generale, si può, quindi, concludere che – così come i dati estrapolati dai rendiconti della pretura penale - anche questi dati non danno segnali di preoccupazione riguardo l'attività del MP nel suo complesso.

C. Durata delle inchieste

A. Dati raccolti al MP

1. durata media delle inchieste che si sono concluse nel periodo 2005-2008

	≥ 1 anno <small>35</small>	≥ 2 anni <small>36</small>	≥ 3 anni <small>37</small>	≥ 4 anni <small>38</small>	≥ 5 anni <small>39</small>	≥ 6 anni <small>40</small>	≥ 7 anni <small>41</small>	≥ 8 anni <small>42</small>	≥ 9 anni <small>43</small>	≥ 10 anni <small>44</small>
media calcolata sul periodo 2005-2008	7'251	1'939	343	198	116	86	63	72	68	87
percentual e sul totale dei chiusi	69.5%	18.6%	3.3%	1.9%	1.1 %	0.8%	0.6%	0.7%	0.6%	0.8%

Avvertenze:

- i dati del 2004 non sono stati usati poiché non attendibili;
- il primo valore della tabella indica il numero (media annua calcolata su 4 anni) degli incarti chiusi entro la fine dell'anno della loro apertura.

In questo dato sono, però, compresi quegli incarti che durano non più di un anno ma che non vengono chiusi entro la fine dell'anno di apertura. Lo stesso vale per gli anni successivi. Pertanto, le considerazioni che seguono vanno lette con la coscienza di questo limite.

³⁵ numero degli incarti chiusi nell'anno di entrata;
³⁶ numero degli incarti chiusi nell'anno successivo a quello di entrata;
³⁷ numero degli incarti chiusi 2 anni dopo quello di entrata;
³⁸ numero degli incarti chiusi 3 anni dopo quello di entrata;
³⁹ numero degli incarti chiusi 4 anni dopo quello di entrata;
⁴⁰ numero degli incarti chiusi 5 anni dopo quello di entrata;
⁴¹ numero degli incarti chiusi 6 anni dopo quello di entrata;
⁴² numero degli incarti chiusi 7 anni dopo quello di entrata;
⁴³ numero degli incarti chiusi 8 anni dopo quello di entrata;
⁴⁴ numero degli incarti chiusi 9 anni dopo quello di entrata;

	≥ 11 anno 45	≥ 12 anni 46	≥ 13 anni 47	≥ 14 anni 48	≥ 15 anni 49	≥ 16 anni 50	≥ 17 anni 51	≥ 18 anni 52	≥ 19 anni 53	≥ 20 anni 54
Media calcolata sul periodo 2005-2008	75	38	24	13	13	13	6	5	2	4
percentuale sul totale dei chiusi	0.7%	0.4%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%

Avvertenza: come sopra.

	≥ 21 anno 55	≥ 22 anni 56	≥ 23 anni 57	≥ 24 anni 58	≥ 25 anni 59	≥ 26 anni 60	≥ 27 anni 61	≥ 28 anni 62	≥ 29 anni 63
Media calcolata sul periodo 2005-2008	3	2	1	2	2	1	0	1	1
percentuale sul totale dei chiusi	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Avvertenza: come sopra.

Se confrontati con il numero medi degli incarti aperti negli ultimi 4 anni, questi dati indicano come **la maggioranza (63,29%) degli incarti aperti siano stati chiusi nell'anno della loro apertura** (7251 in relazione agli 11456 aperti, media annua).

In relazione, invece, **al numero degli incarti evasi (10426), si tratta del 69,5%.**

⁴⁵ numero degli incarti chiusi 10 anni dopo l'anno di entrata;
⁴⁶ numero degli incarti chiusi 11 anni dopo l'anno di entrata;
⁴⁷ numero degli incarti chiusi 12 anni dopo quello di entrata;
⁴⁸ numero degli incarti chiusi 13 anni dopo quello di entrata;
⁴⁹ numero degli incarti chiusi 14 anni dopo quello di entrata;
⁵⁰ numero degli incarti chiusi 15 anni dopo quello di entrata;
⁵¹ numero degli incarti chiusi 16 anni dopo quello di entrata;
⁵² numero degli incarti chiusi 17 anni dopo quello di entrata;
⁵³ numero degli incarti chiusi 18 anni dopo quello di entrata;
⁵⁴ numero degli incarti chiusi 19 anni dopo quello di entrata;
⁵⁵ numero degli incarti chiusi 20 anni dopo l'anno di entrata;
⁵⁶ numero degli incarti chiusi 21 anni dopo l'anno di entrata;
⁵⁷ numero degli incarti chiusi 22 anni dopo quello di entrata;
⁵⁸ numero degli incarti chiusi 23 anni dopo quello di entrata;
⁵⁹ numero degli incarti chiusi 24 anni dopo quello di entrata;
⁶⁰ numero degli incarti chiusi 25 anni dopo quello di entrata;
⁶¹ numero degli incarti chiusi 26 anni dopo quello di entrata;
⁶² numero degli incarti chiusi 27 anni dopo quello di entrata;
⁶³ numero degli incarti chiusi 28 anni dopo quello di entrata;

In ogni caso, sia se confrontato con il dato relativo agli incarti aperti sia se confrontato con quello degli incarti chiusi, il dato va valutato positivamente.

Risulta, poi, che **1939 incarti sono stati chiusi entro l'anno successivo a quello della loro apertura (18,6% degli incarti chiusi). Complessivamente, dunque, 9190 incarti (cioè, l'80% degli incarti aperti) sono stati chiusi al più tardi entro l'anno successivo alla loro apertura.**

Per contro, 343 incarti sono stati chiusi entro 2 anni dall'anno della loro apertura, 198 entro 3 anni dalla loro apertura, 116 entro 4 anni e 86 entro 5 anni dall'apertura.

Complessivamente, 743 incarti (cioè il 6,4% degli incarti aperti e il 7,1% degli incarti chiusi) hanno richiesto per la loro definizione dai 2 ai 5 anni.

Anche questo dato è positivo: non soltanto per la bassa percentuale (6,4%) degli incarti che ha richiesto per la chiusura un'inchiesta superiore ai 2 anni ma inferiore ai 5, ma anche per la diminuzione del numero degli incarti in funzione dell'aumento della durata dell'inchiesta.

Sempre calcolati in media annua, 365 incarti sono rimasti aperti fra i 6 e i 10 anni: si tratta del 3,1% degli incarti aperti e del 3,5% degli incarti chiusi.

Dalla tabella risulta, poi, che 101 incarti sono rimasti aperti per un periodo tra gli 11 e i 15 anni: si tratta dello 0,9% degli incarti aperti e dell'1% degli incarti chiusi (sempre valore medio annuo).

Risulta, poi, che 20 incarti sono stati aperti dai 16 ai 20 anni: si tratta del 0,2% sia in rapporto agli incarti aperti che a quelli chiusi.

Infine, 10 incarti sono stati aperti dai 21 ai 28 anni: si tratta dello 0,1% degli incarti aperti.

Ritenuto come non sia possibile definire in astratto quale sia la durata ragionevole o corretta di un'inchiesta, è impossibile dedurre alcunché di sicuro da questi dati.

Essi andrebbero ponderati con l'analisi sistematica di ogni incarto.

Analisi che, in questa sede, non è possibile fare.

Certo è che, se è vero che se gli incarti che sono rimasti aperti più di 6 anni sono soltanto una minima percentuale (il 4,3% degli incarti aperti e il 4,7% di quelli chiusi), è anche vero che tali "periodi di vita" (+di 6 anni) devono trovare una spiegazione ragionevole e puntuale e non possono essere semplicemente giustificati con il riferimento al numero delle altre inchieste la cui chiusura ha richiesto tempi più brevi.

In questa sede, si sono chieste e, alcune volte, trovate le necessarie spiegazioni.

Al proposito, questo Consiglio ritiene doveroso ricordare che è compito prioritario del responsabile del MP (ovviamente coadiuvato dai PGA) operare con regolarità e costanza la verifica delle ragioni del perdurare delle inchieste ed intervenire per rimediare a situazioni di oggettivo stallo.

2. durata degli incarti che, negli ultimi 5 anni, hanno portato ad un deferimento ad una Corte delle assise criminali

reati polizia

	fino a 6 mesi	da 6 a 12 mesi	da 12 a 18 mesi	da 18 a 24 mesi	da 24 a 36 mesi	da 36 a 48 mesi	oltre 48 mesi
2004	6 (2 agg.)	13	4	0	0	0	0
2005	4 (1 agg.)	9	3	0	0	2	1
2006	3 (1 agg.)	6	3	0	1	0	0
2007	2	8	4	3	0	0	0
2008	3	14	2	1	1	0	0

Questa tabella evidenzia come **la maggior parte (68 su 93, cioè il 73%) degli incarti relativi a reati di polizia che sono stati chiusi negli ultimi 5 anni si siano conclusi entro un anno dalla loro apertura**: di questi 18 si sono conclusi entro i primi 6 mesi e 50 entro i primi 12 mesi dalla loro apertura.

Soltanto 16 (cioè, il 17%) hanno necessitato per la loro chiusura un periodo variante tra i 13 e i 18 mesi.

Complessivamente, il 90% di questi incarti è stato chiuso entro 18 mesi.

Un numero limitato di incarti (3, cioè il 3%) ha richiesto per la sua conclusione un periodo tra i 19 e i 24 mesi.

Infine, soltanto 5 incarti sono rimasti aperti per oltre 2 anni. Dagli accertamenti esperiti da questo Consiglio è risultato che questa durata era giustificata da circostanze particolari.

Ciò rilevato, si deve concludere che gli incarti (si parla di incarti e non di inchieste poiché un'inchiesta può avere più incarti) aperti per reati di polizia e chiusi negli ultimi 5 anni con deferimento alle assise criminali sono stati evasi speditamente.

reati finanziari

	fino a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 4 anni	da 4 a 5 anni	da 5 a 6 anni	da 6 a 7 anni
2004	0	2	0	0	0	1	0
2005	0	1	0	0	1	0	0
2006	0	1	0	0	0	0	0
2007	1	2 (1 agg.)	2	1	0	0	1
2008	0	0	0	2	1	0	2

Da questa tabella si evince come 7 dei 18 incarti riguardanti reati finanziari che hanno portato al deferimento dell'accusato ad una Corte delle assise criminali si sono chiusi nell'arco di due anni.

Per la chiusura di altri 2 incarti sono stati necessari da 2 a 3 anni (uno è rimasto aperto 25 mesi e l'altro 35 mesi).

Altri 3 incarti sono rimasti aperti per circa 4 anni.

Due incarti sono rimasti aperti più di 4 anni.

Uno è rimasto aperto per 5 anni e 3 mesi.

Infine, 3 hanno richiesto 6 anni e 2 mesi, 1 è stato aperto per 6 anni e 6 mesi e 1 per 6 anni e 11 mesi.

Questi dati confermano che la durata media delle inchieste concernenti reati finanziari è di gran lunga superiore a quella delle inchieste concernenti reati di polizia.

Se questa conclusione da sola ancora non significa che questo sia dovuto a negligenze o cattive organizzazioni poiché, per loro natura, i reati finanziari spesso impongono inchieste laboriose, in particolare per la ricostruzione di movimenti bancari o contabili, **da questi dati emerge che, in questo settore, uno sforzo va fatto per contenere il più possibile la durata delle inchieste.**

3. durata degli incarti che, negli ultimi 5 anni, si sono chiusi con un deferimento ad una Corte delle assise correzionali

gruppo polizia

	fino a 6 mesi	da 6 a 12 mesi	da 12 a 18 mesi	da 18 a 24 mesi	da 24 a 36 mesi	da 36 a 48 mesi	oltre 48 mesi
2004	49	30	17	3	0	0	4
2005	58	25	10	9	8	1	3
2006	57	16	7	4	4	7	6
2007	43	21	10	6	8	6	3
2008	46	30	12	2	5	4	4

Questa tabella evidenzia come **la maggior parte (375 su 518, cioè il 72,4%) degli incarti riguardanti reati di polizia e conclusi, negli ultimi 5 anni, con un deferimento dell'imputato di fronte ad una Corte delle assise correzionali siano stati chiusi entro un anno dalla loro apertura.**

Di questi, 253 incarti sono stati chiusi entro i primi 6 mesi e 122 entro 12 mesi dalla loro apertura.

Soltanto 56 incarti (cioè, il 10,8%) hanno necessitato per la loro chiusura un periodo variante tra i 13 e i 18 mesi.

Complessivamente, l'83,2% di tutti gli incarti esaminati è stato chiuso entro 18 mesi dalla loro apertura.

Un numero limitato di incarti (24, cioè il 4,6%) ha richiesto per la sua conclusione un periodo tra i 19 e i 24 mesi ed altri 25 incarti (4,8 %) sono rimasti aperti per oltre 2 anni.

Gli incarti che sono rimasti aperti per più di 36 mesi sono il 7,3%. Di questi, 18 sono rimasti aperti per un periodo variante fra i 36 e i 48 mesi (3,4%) e 20 sono rimasti aperti per più di 48 mesi (3,8%).

Gli incarti rimasti aperti per più di 48 mesi riguardavano, in 7 casi, reati contro il patrimonio, in due casi il promovimento della prostituzione e la tratta di esseri umani, in altri cinque casi gli incarti principalmente furti e, infine, in altri sei casi gli incarti rimasti aperti per più di 4 anni riguardavano reati contro la legge federale sugli stupefacenti (fra questi, la maggior parte legati alle operazioni indoor).

I dati raccolti indicano come la durata delle inchieste (che possono essere composte da più incarti e coinvolgere più imputati) aperte per reati di polizia - o, meglio dai PP del gruppo di polizia - e chiuse negli ultimi 5 anni con deferimento alle assise correzionali sia

rimasta, per una buona maggioranza, entro limiti di tempo accettabili.

Vi sono delle eccezioni che, dagli accertamenti esperiti da questo Consiglio, sono risultate essere, in regola generale, giustificate da circostanze particolari.

gruppo finanziario

	fino a 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 3 anni	da 3 a 4 anni	da 4 a 5 anni	da 5 a 6 anni	oltre 6 anni
2004	23	14	6	3	3	0	4
2005	10	9	2	2	2	0	5
2006	6	15	4	4	0	3	5
2007	14	11	5	5	3	1	6
2008	7	9	3	2	6	4	5

Da questa tabella si evince come 118 (cioè, il 59%) dei 201 incarti riguardanti reati finanziari che, negli ultimi 5 anni, hanno portato al deferimento dell'accusato ad una Corte delle assise correzionali si sono chiusi nell'arco di due anni.

Per la chiusura di altri 20 incarti (10%) sono stati necessari da 2 a 3 anni. Altri 16 incarti (8%) sono rimasti aperti per circa 4 anni.

Il 7% degli incarti (14) è rimasto aperto tra i 4 e i 5 anni.

Il 4% (cioè 8 incarti) ha richiesto per la sua chiusura dai 5 ai 6 anni.

Infine, 25 incarti (12%) hanno richiesto più di 6 anni per la loro chiusura.

Anche questi dati confermano che la durata media delle inchieste condotte dai PP del gruppo finanziario è di gran lunga superiore a quella delle inchieste condotte dai PP del gruppo polizia.

Positiva è la constatazione secondo cui più della metà delle inchieste si è, comunque, conclusa nel giro di due anni.

Meno rallegrante è, invece, il fatto che 25 inchieste hanno richiesto per la loro conclusione più di 6 anni. Se è vero che il loro numero è ridotto (12%), è anche vero che quando il presunto autore viene portato in aula a distanza di 7, 8, 9 o 10 anni dai fatti, non si può più, di regola ed astrazione fatta da circostanze particolari, parlare, non solo di giustizia celere, ma di giustizia.

Da accertamenti puntuali esperiti da questo Consiglio, è emerso che la stragrande maggioranza delle inchieste che si sono protratte per più di 6 anni sono state gestite da più procuratori che si sono succeduti nel

tempo e che proprio questo passare di mano in mano è stato la causa (o una delle cause principali) delle lungaggini.

Evidentemente, al MP non è stato affrontato in modo adeguato il tema del passaggio e della gestione degli incarti dei PP partenti.

La questione deve, a mente di questo Consiglio, essere affrontata dal PG e dai PGA che dovranno trovare dei correttivi che, da un lato, impongano ai PP partenti delle modalità di passaggio degli incarti che permettano l'introduzione veloce del nuovo titolare e, d'altro canto, dei correttivi riguardanti la distribuzione del carico di lavoro così da favorire la celere evasione delle inchieste più vecchie.

4. anzianità degli incarti ancora aperti al 2 marzo 2009

aperti nel periodo 1° gennaio-2 marzo 2009										
1'235										

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
1'820	722	479	310	174	165	68	47	28	16	14

1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987
17	14	9	2	4	1	1	2	7	1	3

Avvertenze:

- questa tabella divide gli incarti **pendenti al 2 marzo 2009** a dipendenza dell'anno della loro apertura;
- questi dati sono stati raccolti sulla base di un percorso informatico diverso da quello previsto per l'allestimento del rendiconto e sono maggiormente indicativi della reale situazione.

Degli incarti ancora pendenti al 2 marzo 2009 (5139), il 59,4 % (3055) sono stati aperti nel corso del 2008 o nei primi mesi del 2009. Il 14 % è, invece, stato aperto nel corso del 2007 e il 9,3 % è stato aperto nel corso del 2006.

Quindi, **complessivamente, degli incarti ancora aperti, l'83% ha al massimo 3 anni di vita.**

Degli altri incarti pendenti al 2 marzo 2009, 484 sono stati aperti negli anni 2005 e 2004: quindi, soltanto **il 9,4% degli incarti ancora aperti ha dai 4 ai 5 anni di vita.**

Il 6% degli incarti pendenti – cioè 308 incarti - ha dai 6 ai 9 anni di vita.

Si tratta, certamente, di un periodo di apertura che, di per sé, indica la necessità di una verifica interna volta ad accertare i motivi di tale durata e ad intervenire là dove è necessario.

Tuttavia, va notato che il numero dei pendenti diminuisce con l'aumento del numero di anni di apertura. Questo dato parzialmente rassicura nel senso che denota una preoccupazione di evasione in ordine cronologico.

I pendenti che hanno un'età variante fra i 10 e i 14 anni sono 70 e rappresentano, perciò, soltanto l'1,4% del totale dei pendenti.

Questi dati indicano come la stragrande maggioranza degli incarti pendenti al 2 marzo 2009 abbia un'età che non può essere considerata, in assoluto, eccessiva.

Infatti, i tempi veramente lunghi (dai 4 ai 9 anni) si riferiscono soltanto al 15,4% dei pendenti; i tempi lunghissimi (+ di 10 anni) soltanto all'1,8%.

Da accertamenti esperiti, è peraltro risultato che, dei 119 incarti ancora pendenti al 2 marzo 2009 che sono stati aperti negli anni dal 1987 al 2000 (compreso), soltanto una trentina sono da considerare realmente ancora attivi (per il resto, si tratta di errori di registrazioni o di incarti in via di chiusura).

4.1. anzianità dei pendenti dei singoli gruppi

Il Consiglio ha verificato, nel dettaglio, l'entità e l'anzianità delle pendenze di ogni singolo gruppo.

a) **anzianità delle pratiche pendenti al 2 marzo 2009 per il gruppo finanziario**

I dati raccolti per il gruppo finanziario indicano che il 49,6% dei pendenti del gruppo è stato aperto nel 2008 o nei primi mesi del 2009 e il 14% nel 2007.

Complessivamente, dunque, il 63% degli incarti pendenti non ha più di 2 anni di vita.

Degli altri, il 23,6% ha tra i 2 e i 5 anni di vita, il 9,4% ha tra i 5 e gli 8 anni di vita.

Infine, soltanto il 3,3% ha più di 8 anni di vita.

Confrontato il numero dei pendenti del gruppo con il numero di incarti che il gruppo finanziario apre e chiude in un anno, l'entità dei pendenti non è particolarmente preoccupante.

Si rileva, tuttavia, che il numero dei pendenti di questo gruppo è, se rapportato al numero di incarti mediamente evasi per anno, il più importante dei tre gruppi.

La suddivisione per anzianità dei pendenti è un altro dato relativamente positivo: si registra una costante e importante diminuzione del numero di pendenti in funzione dell'aumento dell'età che indica come il gruppo si sforzi di evadere gli incarti in ordine cronologico.

Altro dato relativamente positivo è il fatto che il numero di incarti ancora pendenti e che sono stati aperti prima del 2000 è ridottissimo e che non vi sono incarti aperti prima del 1995.

Naturalmente, per confermare l'impressione generalmente non problematica che si ricava dai dati raccolti, andrebbero esaminati i motivi della lunga vita di alcuni incarti e la "qualità" di questi incarti, per verificare se essi – per un motivo o per l'altro – esigono tempi di evasione diversi.

Questo Consiglio ha operato delle verifiche che – per evidenti limiti di tempo – ha circoscritto agli incarti aperti prima del 2003.

Da queste verifiche **è ancora una volta emersa la necessità di un miglior controllo degli incarti**, delle loro particolarità e della speditezza della loro conduzione, **in particolare, al momento delle partenze dei procuratori titolari e della loro assegnazione a nuovo magistrato.**

A mente di questo Consiglio, è necessario stabilire delle regole riguardo le modalità di trapasso degli incarti (particolarmente

importanti nel caso di inchieste corpose) ed elaborare dei sistemi di controllo volti ad impedire la giacenza inattiva di inchieste già praticamente concluse e di cui si devono soltanto tirare le fila. Quand'anche, oggettivamente, il numero di incarti che rimangono aperti (troppo) a lungo non sia in sé preoccupante, è comunque necessario fare il possibile per evitare che inchieste che potrebbero venire concluse in tempi brevi rimangano inattive per anni soltanto perché si preferisce dare priorità alle nuove entrate.

b) anzianità delle pratiche pendenti al 2 marzo 2009 per il gruppo polizia

I dati raccolti per il gruppo polizia indicano come il 60,9% dei pendenti di questo gruppo è stato aperto nel 2008 o nei primi mesi del 2009 e il 14,2% nel 2007.

Complessivamente, dunque, il 75% degli incarti pendenti non ha più di 2 anni di vita.

Degli altri, il 16,7% ha tra i 2 e i 5 anni di vita, il 5,8% ha tra i 5 e gli 8 anni di vita. Infine, soltanto il 2,4% ha più di 8 anni di vita.

Confrontata l'entità dei pendenti con il numero di incarti che il gruppo dei PP di polizia, complessivamente, chiude ogni anno, il numero dei pendenti non preoccupa.

Anche per questo gruppo, la suddivisione per anzianità dei pendenti è un altro dato relativamente positivo: è stata, infatti, registrata una costante e importante diminuzione del numero di pendenti in funzione dell'aumento dell'età, ciò che indica come anche il gruppo polizia si sforzi di evadere gli incarti in ordine cronologico.

Il numero di incarti ancora pendenti e che sono stati aperti prima del 2000 è ridotto e vi sono pochissimi incarti aperti prima del 1995.

Dalle verifiche approfondite (incarti aperti prima del 2003) effettuate da questo Consiglio è emersa una situazione globalmente non preoccupante.

Di questi incarti ancora aperti, molti avrebbero già dovuto essere chiusi (errore di registrazione oppure evidente assenza di elementi probatori in inchieste rimaste allo stadio delle informazioni preliminari). Altri avrebbero dovuto essere registrati negli incarti sospesi (autore latitante o ignoto). Per altri, la lunghezza dell'inchiesta è dovuta alla necessità di esperire rogatorie all'estero. Altri sono rimasti aperti a causa di successive denunce a carico dello stesso autore.

Anche nel gruppo di polizia si è – anche se in misura minore rispetto al gruppo finanziario – dovuto constatare che il trapasso degli incarti da un PP partente al nuovo titolare non è gestito in modo ottimale ed è causa, a volte, di ritardi.

Vale, qui, il discorso già fatto: **regole chiare nel caso di trapassi di incarti ma soprattutto controlli regolari delle pendenze di ogni magistrato appaiono opportune.**

c) anzianità delle pratiche pendenti al 2 marzo 2009 per il gruppo dei sost PP

Dalle verifiche effettuate è emerso che il 66,7% dei pendenti del gruppo è stato aperto nel 2008 o nei primi mesi del 2009 e il 14% nel 2007. Complessivamente, dunque, l'80,7% degli incarti pendenti non ha più di 2 anni di vita.

Del 19,4% rimanente, il 18% ha tra i 2 e i 5 anni di vita, l'1,2% ha tra i 5 e i 6 anni di vita e lo 0,2% ha 10 anni di vita.

Confrontata l'entità dei pendenti con il numero di incarti che il gruppo dei sost PP apre e chiude in un anno, il numero dei pendenti appare relativamente contenuto.

Nemmeno la suddivisione per anzianità dei pendenti preoccupa particolarmente, nella misura in cui soltanto il 19,4% degli incarti ha più di due anni di vita.

Al di là di questi numeri è, tuttavia, importante che, anche in questo settore, venga operato, a cura dei responsabili del MP, un **controllo regolare dei pendenti, volto in particolare a verificare che alle inchieste concernenti "reati sensibili" (quali, ad esempio, gli omicidi o lesioni colposi) venga data la giusta priorità e non soffrano a causa dell'importante massa di inchieste relative a reati che – ancorché non vadano banalizzati – coinvolgono interessi giuridici meno importanti.**

B. Reclami per ritardata giustizia (dati GIAR)

	2004	2005	2006	2007	2008	media
reclami introdotti	22	19	7	17	25	18
reclami evasi	27	19	5	18	24	19
- accolti / parz. accolti	4	3	1	2	8	4
- respinti	3	6	2	4	3	4
- stralci	20	10	2	12	13	11
% reclami accolti/parz. accolti su totale reclami evasi	14.8%	15.8%	20.0%	11.1%	33.3%	21%

In media annua, negli ultimi 5 anni sono state introdotte 18 reclami per denegata giustizia (valore medio annuo). Degli evasi (19), 4 sono stati respinti (21%), 4 sono stati accolti (21%) e 11 evasi con stralci (58%).

Il numero dei reclami per denegata giustizia presentati nel corso di un anno (in media: 18) non è, in sé, rilevante se confrontato al numero di inchieste che non si concludono con un non luogo a procedere (5071). Si osserva, poi, come soltanto 4 dei 19 reclami decisi siano stati accolti. Se a quelli accolti dovessero essere aggiunti quelli stralciati – ipotizzando (arbitrariamente) in questi casi la realizzazione di una denegata giustizia poi corretta dal PP prima della decisione del GIAR – si avrebbero 15 casi di accertata ritardata o denegata giustizia in un anno. Anche in questa ipotesi - che è la peggiore tra quelle che si possono qui considerare - avremmo un numero di “lungaggini” accertate in sé non rilevante se confrontato con il numero di incarti trattati dal MP in un anno. Tuttavia, se da un profilo numerico può essere dato a queste cifre un giudizio di non rilevanza, va riconosciuto che queste possono, comunque, essere considerate in qualche modo indicative della necessità dei controlli di cui s'è detto in precedenza.

A questo proposito, interessante è constatare che, sull'arco degli ultimi 5 anni, sono stati complessivamente evasi 93 reclami per denegata giustizia.

Da accertamenti esperiti è risultato che i reclami riguardavano in misura sostanzialmente analoga il gruppo finanziario e il gruppo dei PP di polizia e, soltanto in misura minore, il gruppo dei sost PP.

Questi dati indicano – al di là dell'accertamento o meno della denegata e/o ritardata giustizia – che il tema della durata delle inchieste tocca tutti i gruppi.

C. Casi di violazione del principio di celerità e di lungo tempo trascorso accertati nei dibattimenti celebrati negli ultimi 5 anni

Dati complessivi

Anno	LTT ⁶⁴	VPC ⁶⁵	AP ⁶⁶
2004	3	3	4
2005	5	4	0
2006	3	1	0
2007	8	13	2
2008	7	7	0
Totale	26	28	6

Dibattimenti di fronte a Corti delle assise criminali

Anno	LTT ⁶⁷	VPC ⁶⁸	AP ⁶⁹
2004	0	0	0
2005	1	1	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	2	2	0
Totale	3	3	0

⁶⁴ lungo tempo trascorso;

⁶⁵ violazione del principio della celerità;

⁶⁶ abbandono del procedimento da parte del giudice (calcolato per capo d'accusa);

⁶⁷ vedi nota 64);

⁶⁸ vedi nota 65);

⁶⁹ vedi nota 66);

Dibattimenti di fronte a Corti delle assise correzionali

Anno	LTT ⁷⁰	VPC ⁷¹	AP ⁷²
2004	3	3	4
2005	4	3	0
2006	2	1	0
2007	8	1	2
2008	5	5	0
Totale	22	13	6

Negli ultimi 5 anni l'attenuante specifica del lungo tempo trascorso dai fatti (art. 48 lett. e CP) è stata riconosciuta a 26 imputati giudicati in 21 processi.

Rapportato ai 746 dibattimenti celebrati davanti alla nostre Corti e ai 993 imputati giudicati, si tratta di un numero non rilevante (va, peraltro, osservato che non necessariamente il riconoscimento di quest'attenuante specifica coincide con una lunga durata dell'inchiesta).

Sempre negli ultimi 5 anni, la violazione del principio di celerità è stata riconosciuta a 28 accusati processati in 22 dibattimenti.

Nel 2008 queste violazioni sono state riscontrate per 7 imputati in 6 processi, nel 2007 per 13 accusati in 9 processi, nel 2006 è stato accertato un solo caso di violazione di questo principio, nel 2005 i casi sono stati 4 su 3 processi e, infine, nel 2004 ci sono stati 3 casi di violazione di questo principio riscontrati in 3 processi.

L'abbandono del procedimento per grave violazione di questo principio è avvenuto soltanto in 1 dibattito per 4 capi di accusa.

Va detto che le violazioni del principio di celerità non sono tutte dovute al MP. A volte (10 casi), questa violazione era da legare anche, se non esclusivamente, al tempo d'attesa fra l'emissione dell'atto d'accusa e la celebrazione del dibattito.

⁷⁰ vedi nota 64);

⁷¹ vedi nota 65);

⁷² vedi nota 66);

IV. SEGNALAZIONI AL CONSIGLIO DELLA MAGISTRATURA

Negli anni dal 2004 ad oggi, il Consiglio si è dovuto occupare di 33 segnalazioni riguardanti dei PP.

La maggioranza di esse erano motivate da mancanze non rilevanti dal profilo disciplinare.

Soltanto in due casi (uno relativo ad un provvedimento errato, l'altro ai tempi lunghi di un'inchiesta), il Consiglio si è trovato confrontato con situazioni particolari, al limite dell'intervento disciplinare che, tuttavia, ancora non si giustificava.

V. INDICAZIONI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI

Questo Consiglio ha ritenuto opportuno chiedere all'Ordine degli avvocati del canton Ticino di esprimersi sul funzionamento del MP.

L'Ordine ha espresso il proprio parere in data 23 marzo 2009 dopo avere proceduto ad un'ampia consultazione dei propri membri (sono stati interpellati 145 avvocati di diversa età, esperienza e sede professionale).

In sintesi, nell'Ordine è diffusa l'opinione secondo cui è urgente che al PG vengano attribuiti maggiori poteri rispetto agli attuali nell'ambito della coordinazione, del controllo e della supervisione dell'attività dei singoli magistrati.

La necessità di un PG con maggiori poteri di controllo è motivata, da un lato, avuto riguardo al fatto che è ormai la regola che ad assumere la funzione di PP siano persone giovani, con relativamente scarsa esperienza professionale, d'altro lato, in ragione di una lamentata mancanza di "unitarietà e coerenza nella presa delle decisioni fondamentali" e, infine, nella lamentata lentezza di alcuni procedimenti (addebitata da alcuni anche ad un insufficiente numero di magistrati e ad un insufficiente numero di loro collaboratori, in particolare di consulenti finanziari).

Altrettanto diffusa fra gli avvocati iscritti all'Ordine è l'insoddisfazione per le condizioni logistiche del palazzo di giustizia di Lugano: la carenza di spazi e la loro insufficiente sistemazione rendono disagiata agli utenti l'accesso al MP.

Nella sua presa di posizione l'Ordine degli avvocati ha anche espresso alcune perplessità riguardo il sistema di nomina dei magistrati, rilevando come alcuni iscritti ipotizzino come migliore un sistema che preveda una sorta di periodo di prova con successiva nomina per periodi brevi (massimo 4 anni), al termine dei quali la riconferma non deve essere automatica, ma vagliata attentamente da chi è preposto alla sorveglianza con segnalazione a chi è competente per la nomina.

VI. CONCLUSIONI

1) attività del MP

Dai dati esaminati non emergono, relativamente all'andamento dell'istituto giudiziario nel suo complesso, elementi di preoccupazione.

Da un lato, i dati indicano un aumento quasi costante della "produzione" del MP che, globalmente, si sforza di far fronte alle entrate.

D'altro lato, essi indicano che la maggioranza delle decisioni del MP cresce incontestata in giudicato, che pure la maggioranza delle decisioni soggette per legge a verifica (in particolare, le decisioni in materia di detenzione preventiva) viene confermata così come viene confermata la maggioranza delle decisioni contestate dalle parti davanti a GIAR e CRP. Infine i dati esaminati indicano che i DA contestati dalle parti vengono, per la maggior parte, confermati dai giudici della Pretura penale e che, pure, le imputazioni contenute negli AA deferiti alle Corti delle assise vengono, nella loro maggioranza, confermate.

Ciò rilevato, i dati e le audizioni dei magistrati hanno evidenziato la necessità di verifiche concrete e puntuali in relazione alla ripartizione del carico di lavoro fra i diversi magistrati e in relazione alla durata delle inchieste.

- a) Va verificata la ripartizione del carico di lavoro - avuto riguardo al tipo di incarto e non soltanto al numero di incarti - tra i diversi magistrati, in particolare fra i PP del gruppo polizia e fra i sost PP, con l'applicazione di un controllo concreto e regolare del carico di lavoro di ogni magistrato.**

Inoltre uno sforzo va fatto per assicurare un costante e regolare controllo della durata delle inchieste pendenti nell'ottica di garantire a tutti gli incarti un'evasione celere e, riservate situazioni particolari che impongono priorità diverse, garantire un'evasione cronologica delle pratiche.

In quest'ambito, è indispensabile curare meglio il trapasso degli incarti in occasione della partenza del PP titolare.

Dapprima, la partenza dei PP andrebbe pianificata con un anticipo sufficiente.

Sufficiente non soltanto a permettere la nomina del successore e la sua entrata in funzione senza periodi di vacanza, ma anche a pianificare al meglio la gestione delle inchieste in via di definizione (evitando, così, che inchieste che potrebbero

essere concluse in tempi brevi giacciono per anni a causa delle difficoltà che incontra il successore nel ritagliarsi, fra le emergenze quotidiane, il tempo per studiare gli incarti) e a gestire il trapasso delle altre inchieste in modo che il successore riceva, con l'incarto, le indicazioni utili al suo esame (guida indispensabile, in particolare, quando l'incarto è voluminoso e registra anni di atti istruttori).

A questo proposito, lo scrivente Consiglio ritiene opportuno segnalare al legislatore **la necessità di adottare una norma che preveda un adeguato termine di disdetta per i magistrati.**

- b)** Come questo Consiglio ha già avuto modo di sottolineare, soltanto un controllo costante e puntuale permette di correggere eventuali errori di impostazione nella gestione delle inchieste e di intervenire per applicare i correttivi necessari quando il criterio di ripartizione del lavoro scelto provoca – per un verso o per l'altro – situazioni di sovraccarico che impediscono al magistrato di far fronte al proprio obbligo di evadere con la dovuta celerità le inchieste che gli sono affidate. In particolare, **pur se l'immagine che si ricava dai dati esaminati non è preoccupante per quel che riguarda la generale gestione dei tempi delle inchieste, è anche vero che incarti aperti da più anni esigono controlli regolari, volti a verificare in ogni caso concreto le ragioni della loro permanenza.**

Questi controlli possono essere fatti soltanto dall'interno, dal PG che – insieme ai PGA - deve, per funzione, vigilare sui carichi di lavoro dei singoli magistrati e riequilibrarli là dove necessario così come auspicato dal legislatore già nel 1998 e, poi, nel 2001 (cfr. punto II, pag. 4-7 del presente rapporto).

In questo senso, il Consiglio ritiene importante ribadire – nel solco di quanto già a suo tempo auspicato – **la necessità di un rafforzamento ulteriore delle competenze di controllo interne al MP** che rimane *“l'unica via percorribile perché qualcuno vigili e possa intervenire tempestivamente e con cognizione di causa”* nelle situazioni a rischio per la qualità e la celerità delle inchieste (cfr. peraltro, rapporto CdM 17.10.1997).

Pertanto, il Consiglio non può che caldeggiare l'approvazione della modifica dell'organizzazione del MP proposta con il messaggio 6165 del 21.1.2009 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto

processuale penale svizzero (pag. 16 e segg) attualmente all'esame del Gran Consiglio.

2) **logistica**

Se è importante il rafforzamento delle competenze di vigilanza dei responsabili del MP, indispensabile è, poi, risolvere la situazione logistica del MP.

La riunificazione delle due sedi sembra imporsi, soprattutto perché questa è la volontà del legislatore inascoltata da ormai quasi 20 anni.

La riunificazione di tutti i PP e di tutti i collaboratori sembra imporsi anche per questioni di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse, per permettere lo sviluppo di sinergie fra i diversi magistrati nell'ottica di sviluppare strategie e procedure comuni e, infine, anche nell'ottica della messa in atto della modifica organizzativa del MP attualmente al vaglio del Gran Consiglio.

Tuttavia, la riunificazione delle due sedi esige un ripensamento lucido e coraggioso della situazione logistica di Lugano, che potrebbe anche imporre la scelta di soluzioni diverse da quella dell'attuale sede dove gli spazi attribuiti al MP sono, già oggi, insufficienti e disposti in modo non razionale e dove - vista in particolare la presenza di altri Uffici giudiziari con esigenze di spazio attualmente non soddisfatte e, comunque, crescenti - sembra difficile trovare soluzioni almeno decorose.

La situazione logistica va, dunque, ripensata e risolta in modo da offrire al MP degli spazi atti a favorire l'attività di tutti gli operatori. E', cioè, necessario garantire al MP gli spazi necessari (uffici sufficientemente ampi, locali per il deposito degli atti, per la loro consultazione, ecc.) che devono inoltre essere, fra loro, coordinati ed organizzati in modo razionale così da formare un'unità logistica in sé coerente.

3) **organico**

E' opinione diffusa all'interno del MP – ed anche, in parte, fra gli avvocati iscritti all'Ordine – che vi sia un insufficiente numero di PP. A sostegno di questa valutazione di insufficienza di organico sono stati, fra l'altro, portati all'attenzione di questo Consiglio degli studi esperiti a livello svizzero da cui sembra risultare la necessità di avere almeno un PP ogni 10.000 abitanti.

Questo Consiglio ritiene che attualmente non si imponga un aumento del numero dei PP.

Più opportuno appare, invece, **l'aumento dei collaboratori giuristi dei PP** che potranno coadiuvare i magistrati da cui dipendono, in particolare nella gestione e nell'evasione dei casi di penale minore che – visti i dati indicati alle pagine 15 e segg di questo rapporto – risultano essere la componente chiaramente maggioritaria del carico di lavoro cui il MP deve far fronte.

Pertanto, questo Consiglio considera necessario che quella che è stata voluta come la “sezione per i reati minori” (cfr. Messaggio n. 5134 concernente l'istituzione della pretura penale della funzione di sostituto procuratore pubblico del 26.6.2001, pag. 7) possa tornare ad operare a ranghi pieni e, quindi, che **l'unità di sost PP attualmente “congelata” venga riattivata al più presto.**

Il supporto amministrativo del gruppo dei sost PP deve, poi, venire potenziato con l'aggiunta di **almeno un'unità supplementare** di funzionario amministrativo.

Inoltre, questo Consiglio – ribadendo la proposta fatta dal gruppo di lavoro nel 1997 – considera **indispensabile che ogni PP abbia, quali collaboratori diretti, oltre che un funzionario amministrativo, un segretario giudiziario giurista.**

Ne guadagnerebbe l'organizzazione e la gestione del lavoro e, con essa, la celerità nell'evasione delle inchieste.

L'organico del MP va, perciò, in questo senso, da subito, aumentato.

Va, poi, segnalato che la sezione della polizia giudiziaria che si occupa dei reati finanziari (REF) ha un organico non adeguato alle necessità. L'insufficiente dotazione del REF, la frequente destinazione degli ispettori ad altri servizi, i turni e le assenze per vacanze, fanno sì che sia normalmente operativo un numero di ispettori inferiore al numero dei PP del gruppo finanziario.

A mente di questo Consiglio, è **necessario un aumento significativo dell'organico del REF** così da sgravare i PP del gruppo finanziario di parte dell'onere delle inchieste.

Per permettere il regolare controllo di cui s'è detto al punto 1., è importante rivedere l'impostazione informatica in atto al MP e, per questo, è necessario che la direzione del MP venga affiancata da un **collaboratore esperto in questo settore.**

Ritenuto, infine, **come questo Consiglio ritenga auspicabile che l'attività del PG non si focalizzi unicamente sugli aspetti amministrativi e gestionali ma torni a comprendere in modo significativo l'attività inquirente,** appare necessario completare e

organizzare l'organico dei suoi diretti collaboratori in modo che essi vadano a costituire una colonna composta da un SG ed un SA che lo coadiuvi nelle inchieste ed un'altra - formata, oltre che dall'esperto informatico di cui s'è detto, da un responsabile dell'amministrazione e delle risorse umane e di un SA - che lo coadiuvi, invece, nella gestione del MP.

Quanto all'onere di lavoro supplementare legato – si teme – all'entrata in vigore della procedura penale unificata, questo Consiglio non ritiene di doversi distanziare dalle conclusioni del Gruppo d'esperti incaricato dal Dipartimento delle Istituzioni di studiare e proporre le modifiche imposte dall'entrata in vigore del CPP federale (conclusioni riprese nel Messaggio) che ha ritenuto saggio rinviare “il controllo degli effettivi ad una fase successiva all'entrata in vigore, quando l'impatto della nuova procedura potrà essere più concretamente stimato” (Messaggio no 6165 21.1.2009 pag. 12; cfr. pure pag. 19).

per il Consiglio della magistratura
La presidente
Giudice Giovanna Roggero-Will