

Incarto n.  
49.2012.29

Locarno,  
18 dicembre 2012

In nome  
della Repubblica e Cantone  
Ticino

## **Il Consiglio della magistratura**

composto di: Giovanna Roggero-Will, presidente,  
Francesco Bertini, Alfio Mazzola, Martino Rossi,  
Raffaele Guffi, Marcello Bernardi, Renato Giovanni Rezzonico  
(questi ultimi in sostituzione di Nicola Respini, astenuto,  
e di Mario Postizzi e Aleksandra Terrier-Vojinovic', assenti)

chiamato a giudicare sulla segnalazione presentata il 21 maggio 2012 dall'

**Associazione BELTICINO**, Ligornetto  
(rappresentata dal presidente Marco Mona, Ambri  
e dal vicepresidente Giancarlo Nava, Ligornetto)

contro l'operato di

“magistrati dell'ordine penale”, in particolare dei procuratori  
pubblici che si sono occupati dell'evasione di “procedimenti penali”  
riguardanti Giuliano Bignasca;

esaminati gli atti,

ritenuto

**in fatto:** **A.** Con scritto del 21 maggio 2012, l'Associazione Belticino, Ligornetto, sostenendo che “magistrati dell'ordine penale” hanno evaso “numerosi procedimenti” riguardanti Giuliano Bignasca in modalità estranee al Codice di procedura penale, chiede che il Consiglio della magistratura accerti se vi sono state “trattazioni manchevoli o intempestive” da parte di procuratori pubblici e, se del caso, adotti sanzioni disciplinari nei loro confronti. A dire dell'associazione segnalante, la mancata o intempestiva trattazione – specialmente delle numerose querele per reati contro l'onore – la mancata applicazione dell'aggravante della recidiva e la mancata applicazione dell'istituto della cauzione preventiva hanno profondamente limitato l'effetto preventivo

speciale della sanzione penale nei confronti di Giuliano Bignasca che continua, sostanzialmente indisturbato, nelle sue “campagne denigratorie” creando con esse un clima di “intimidazione ambientale”.

Alla segnalazione, l'Associazione Belticino ha accluso – tra l'altro – il testo della petizione “Fate giustizia in Via Monte Boglia”, contenente 9 domande rivolte “al Gran Consiglio e al Consiglio della magistratura”, relative alle modalità di trattazione e all'esito dei diversi procedimenti penali avviati nei confronti di Giuliano Bignasca.

- B.** Con scritto del 30 maggio 2012, il Consiglio ha chiesto al Ministero pubblico di presentare le proprie osservazioni e di fornire in forma tabellare una serie di elementi relativi a tutte le denunce/querele presentate contro Giuliano Bignasca (stato al 20 giugno 2012), allegando, dove richiesto, i documenti e l'estratto del casellario giudiziale dell'interessato. In particolare, la tabella doveva indicare, per ogni incarto, il numero di registrazione, la data di presentazione della querela/denuncia, i nominativi dei querelanti/denunciati/parti civili, il procuratore pubblico responsabile (compresi eventuali avvicendamenti intervenuti), i reati denunciati, le ipotesi di reato perseguite, lo stato dell'incarto (pendente/evaso), la data e la modalità di evasione (allegando la relativa documentazione), le impugnazioni/opposizioni con relativo esito. Inoltre, il Ministero pubblico doveva precisare se e in quali casi era stata segnalata o constatata la prescrizione dell'azione penale, se e in quali casi era stato applicato l'istituto della cauzione preventiva e, infine, per gli incarti non evasi, lo stato della procedura (precisando se erano in corso o si prevedevano atti istruttori e, se sì, quali).
- C.** Il 27 giugno 2012 il Ministero pubblico ha trasmesso la documentazione richiesta riguardante tutti gli incarti aperti nel periodo dal settembre 1991 al giugno 2012 relativi a Giuliano Bignasca (e/o al *Mattino della Domenica*). Lo studio della documentazione prodotta è sfociato in un esame su base campionaria di un certo numero di incarti completi. Nella seduta ordinaria del 1° ottobre 2012 il Consiglio della magistratura ha esaminato la segnalazione e i risultati degli accertamenti svolti. Sono, quindi, stati chiesti ulteriori complementi istruttori al Ministero pubblico, al giudice dei provvedimenti coercitivi e alla Corte dei reclami penali. Nella seduta ordinaria del 18 dicembre 2012 il Consiglio della magistratura ha concluso le valutazioni di sua competenza.

Considerando

**in diritto:**

1. Giusta l'art. 74 cpv. 1 LOG, il potere disciplinare e di sorveglianza sui magistrati e sulle persone che svolgono funzioni giudiziarie è riservato al Consiglio della magistratura (v. anche, art. 79 cpv. 1 Cost e art. 79 cpv. 2 lett. c LOG).

Scopo principale dell'intervento disciplinare di questo Consiglio è la salvaguardia del buon funzionamento e dell'immagine della giustizia (Sentenza del Tribunale federale 2P.270/2000 del 26 gennaio 2001, consid. 3c/bb, in: RDAT II-2001 pag. 35 n. 9). Per contro, la tutela di interessi privati dei singoli non è oggetto del diritto disciplinare (DTF 132 II 255 consid. 4.4, 108 la 232 consid. 2b).

L'intervento disciplinare è, dunque, posto a tutela della credibilità dell'apparato giudiziario, ritenuto come, per poter assolvere compiutamente alla propria funzione, il magistrato deve sempre godere della massima fiducia dei cittadini, suoi potenziali utenti (Sergio BIANCHI, Il giudice e la sua indipendenza, in: RDAT I-2000 pag. 59 seg.).

2. È passibile di procedimento disciplinare ogni magistrato che è inadempiente nell'esercizio delle sue funzioni oppure che con il suo comportamento offende la dignità della magistratura (art. 80 LOG). La formulazione generica dell'art. 80 LOG deriva da una precisa scelta del legislatore che ha voluto con ciò lasciare alla discrezione del Consiglio di decidere in quali casi è necessario intervenire e, quando ciò è il caso, di decidere quale fra le sanzioni ivi elencate è la più indicata (messaggio del Consiglio di Stato n. 3947 del 27 maggio 1992 concernente l'istituzione del Consiglio della magistratura, ad art. 81, 82 e 83 LOG).

Per definizione istituzionale il Consiglio della magistratura non ha il compito di riesaminare le decisioni prese dalle competenti autorità giudiziarie (messaggio cit., pag. 5; Spartaco CHIESA, Indicazioni giurisprudenziali del Consiglio della magistratura, in: RDAT II-1995 pag. 291; Sergio BIANCHI, op. cit., pag. 61; v. anche Riccardo VOLANTI, La responsabilità disciplinare dei magistrati, in: La nuova giurisprudenza civile commentata, Anno X/1994, n. 1, pag. 65 e 66). Le decisioni prese dal magistrato nello svolgimento del suo ufficio sono, per principio, insindacabili da parte dell'autorità di vigilanza che non può e non deve sostituirsi alle autorità giudiziarie istituzionalmente preposte alla verifica della loro conformità con il diritto sostanziale e formale.

Di conseguenza, dette decisioni non possono evidenziare di per sé un comportamento offensivo della dignità della magistratura neppure quando si rivelino sbagliate, a meno che gli errori in cui il magistrato è incorso nella trattazione della vertenza siano a tal punto grossolani e/o ripetuti da evidenziare l'intento di perseguire fini diversi da quelli di giustizia o da configurare una violazione dei suoi doveri di diligenza (scarso impegno e crassa approssimazione) oppure, ancora, da indicare un'incapacità inconciliabile con la funzione di magistrato. In queste ipotesi, assume rilevanza disciplinare ed è oggetto della verifica del Consiglio della magistratura, non tanto il risultato dell'attività giurisdizionale, quanto le ragioni e le motivazioni di tale risultato (GIANNITI, Principi di deontologia giudiziaria, 2002, pag. 207 e seg; v. anche messaggio cit., commento ad art. 80).

3. Così come disposto dall'art. 81 cpv. 1 LOG, il Consiglio della magistratura agisce d'ufficio o su segnalazione motivata di un'autorità o di un terzo. Ne segue che, anche se non riveste la qualità di parte nel procedimento disciplinare (art. 81 cpv. 2 LOG), il segnalante deve motivare la sua segnalazione, fornendo le indicazioni necessarie a rendere quantomeno verosimili le accuse mosse nei confronti del o dei magistrati segnalati.

In concreto, l'associazione segnalante sostiene di poter desumere che “numerosi magistrati abbiano evaso numerosi procedimenti a loro affidati in modalità estranee al Codice di procedura penale” dal fatto che non le risulta che il Ministero pubblico – che ha affermato, in un comunicato stampa del 21 novembre 2011, di avere evaso 233 delle 243 denunce presentate contro Bignasca – abbia emanato 233 decisioni formali (decreti di abbandono, decreti di non luogo a procedere, condanne).

L'assunto della segnalante è costruito su una premessa errata, ovvero sulla convinzione che a ogni denuncia/querela debba corrispondere un incanto e una decisione formale di chiusura. In realtà, più denunce possono confluire in un solo incanto e una sola decisione formale può chiudere più incanti.

La tesi per cui un numero di decisioni di chiusura inferiore al numero delle denunce/querelle presentate contro Bignasca dimostra che il Ministero pubblico ha chiuso alcuni incanti con modalità proceduralmente irrite è, dunque, priva di consistenza. Ne deriva che la segnalante non ha reso verosimili le censure rivolte al Ministero pubblico.

In questo senso, la segnalazione dovrebbe, di principio, essere dichiarata irricevibile.

Ciò detto, ritenuto come il susseguirsi, negli ultimi anni, di esternazioni critiche sull'operato del Ministero pubblico in relazione ai casi che vedono coinvolto Bignasca abbia creato un clima di sospetto idoneo a intaccare la credibilità della magistratura e a lederne, perciò, la dignità, questo Consiglio ha, comunque, deciso di entrare nel merito delle questioni sollevate dall'Associazione Belticino.

4. Occorre, tuttavia, precisare che non rientra fra le competenze del Consiglio della magistratura di comunicare o rendere pubblici dati coperti dal segreto (d'inchiesta o di funzione), quand'anche vi fosse un interesse degno di protezione alla loro diffusione, preminente rispetto a quello al mantenimento della segretezza. In concreto, la richiesta di dati relativi, in sostanza, alle modalità di trattazione e all'esito dei diversi procedimenti penali avviati nei confronti di Giuliano Bignasca configura, in diritto, una richiesta di accesso agli atti (parziale o totale) di più incarti penali (per la maggior parte chiusi) che va indirizzata all'autorità competente, o meglio alla Corte dei reclami penali (per i procedimenti conclusi) o all'autorità presso cui è pendente il procedimento (art. 101 cpv. 3 e 102 CPP e art. 62 cpv. 4 LOG). Su queste questioni, la segnalazione è irricevibile per difetto di competenza.
5. Chiariti i limiti di intervento, il Consiglio della magistratura, in virtù del suo ruolo istituzionale, ritiene di poter prendere posizione sulla segnalazione come segue.

*In premessa, si chiede al lettore di prestare particolare attenzione al fatto che le argomentazioni si sviluppano, nei diversi considerandi, su piani differenti (numero di incarti, numero di casi oppure numero di decisioni emesse) e fra loro non sovrapponibili e che, quindi, non si lasciano ricondurre, a causa delle domande poste e per ragioni pratiche, ad alcun minimo comun denominatore.*

*Inoltre, vi sono incarti che sono sfociati in più decisioni (ad esempio, una decisione di condanna e un decreto di non luogo a procedere) oppure decreti di non luogo a procedere/abbandono che poggiano su più motivi. Pertanto, i dati riportati sono stati approssimati a beneficio di una leggibilità migliore. Ciò nonostante, nella sostanza, essi illustrano un quadro fedele della realtà.*

## I. Modalità di evasione dei procedimenti

6. Gli accertamenti esperiti da questo Consiglio hanno permesso di constatare che degli incarti riguardanti denunce/querele presentate nei confronti di Giuliano Bignasca, rispettivamente de *Il mattino della Domenica*:
- circa il 10% sono in fase di istruttoria o sospesi per volontà delle parti oppure sono stati chiusi con decreti di non luogo a procedere ancora *sub judice* (stato al giugno 2012);
  - circa il 69% è stato evaso con atti di accusa (sfociati tutti in giudizi definitivi), decreti d'accusa e decreti di abbandono (tutti passati in giudicato, per la maggior parte incontestati), nonché con decreti di non luogo a procedere (pure per la maggior parte incontestati);
  - circa il 21% è stato evaso con “abbandoni interni”, cioè con decisioni di norma non intimate alle parti.
7. Gli incarti ancora in istruttoria (il 7% di tutti gli incarti) non creano problemi dal profilo della prescrizione dell'azione penale (si rileva che  $\frac{1}{4}$  di tali incarti sono stati, nel frattempo, chiusi con un decreto d'accusa emesso nell'ottobre 2012).

Al riguardo si osserva, comunque, che questo Consiglio non interviene, di norma, nella gestione degli incarti pendenti ritenuto come, di principio, un simile intervento dell'autorità disciplinare sia suscettibile di compromettere le garanzie di indipendenza e di imparzialità del giudice istituite dagli art. 30 cpv. 1 Cost. e 6 n. 1 CEDU (DTF 119 la 56 consid. 4).

Neppure creano problemi gli incarti sospesi per volontà delle parti e quelli chiusi con decisioni formali impugnate.

8. Non deve essere argomentato molto per dimostrare che la chiusura degli incarti con atti d'accusa, decreti d'accusa, decreti d'abbandono e decreti di non luogo a procedere non presta il fianco a critiche di natura procedurale: si tratta di decisioni previste dal Codice di procedura penale e, nel merito, sottoposte al vaglio delle competenti autorità giudiziarie. Per questi incarti (che sono, lo si ricorda, circa il 69% degli incarti aperti), dunque, il rimprovero rivolto al Ministero pubblico di avere evaso querele/denunce in modalità proceduralmente irrite non è fondato.

9. Un discorso a parte deve, invece, essere fatto per il ricorso alla chiusura di incarti con “abbandoni interni” (circa il 21% di tutti gli incarti aperti nei confronti di Bignasca).
- a) Sotto l'egida dell'ormai abrogato Codice di procedura penale ticinese, al procuratore pubblico rimaneva riservata la possibilità di abbandonare dei procedimenti per ragioni di opportunità. Sempre per ragioni di opportunità, il procuratore poteva decidere di chiudere tali procedimenti senza l'intimazione alle parti della decisione di chiusura. La scelta di procedere in questo senso era una decisione che rientrava nei poteri di apprezzamento del procuratore pubblico, cui era riconosciuto tale potere non già sulla scorta di una base legale, alla quale il legislatore ha voluto rinunciare, bensì per prassi e secondo dottrina. Un abbandono interno poteva, però, avvenire solo con prudenza e dopo attenta ponderazione degli interessi pubblici e privati in discussione, l'autorità non potendo estendere oltre misura l'applicazione di questo criterio, in sé suscettibile di comportare anche gravi ingiustizie (messaggio 3163 dell'11 marzo 1987 concernente la revisione totale del Codice di procedura penale del 10 luglio 1941, nota 4 ad art. 1 CPP, pag. 2; ripreso dal messaggio aggiuntivo del 20 marzo 1991 concernente la revisione totale del Codice di procedura penale del 10 luglio 1941, punto 4.2 pag. 19 e 20 e nota 2 ad art. 146, pag. 141).

La Camera dei ricorsi penali, chiamata a pronunciarsi in merito, ha, poi, precisato che una decisione di abbandono interno non costituisce una decisione di merito, ossia un decreto di non luogo a procedere, poiché non rispetta le condizioni poste dall'art. 184 seg. CPP ticinese, e non è impugnabile alla Camera dei ricorsi penali. L'abbandono interno – non intimato a nessuna delle parti interessate – è da considerarsi, dunque, una semplice sospensione del procedimento penale, decisa dal magistrato inquirente per ragioni di opportunità (Camera dei ricorsi penali, decisione inc. 60.2010.150 del 24 novembre 2010 con riferimenti).

Il nuovo Codice di diritto processuale penale svizzero, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, prevedendo il principio dell'evasione formale, ha reso inammissibile la pratica dell'abbandono interno (BERNASCONI in: Bernasconi et al., Codice svizzero di procedura penale (CPP), Zurigo/San Gallo 2010, n. 14 ad art. 2).

- b) In concreto, avuto riguardo al principio secondo cui l'abbandono interno poteva essere deciso solo con prudenza, la relativamente alta percentuale (circa il 21%) di questo tipo di decisione di chiusura può destare sorpresa e perplessità. È, verosimilmente, a questi incarti che la segnalante si riferisce parlando di "modalità di evasione estranee al CPP".

Pertanto, questo Consiglio ha proceduto a una verifica di dettaglio di tutti gli abbandoni interni nei procedimenti relativi a Giuliano Bignasca, rilevando quanto segue:

- alcuni abbandoni interni sono stati decisi dopo un recesso di querela;
- altri abbandoni interni sono stati decisi a seguito dell'intervenuto pagamento all'ente pubblico denunciante (amministrazione cantonale delle contribuzioni, commissione paritetica cantonale, cassa cantonale di compensazione) di quanto dovuto;
- altri abbandoni interni sono stati decisi a seguito dell'intervenuta prescrizione dell'azione penale;
- infine, vi sono abbandoni interni decisi per motivi diversi (inesistenza dei presupposti del reato, prescrizione dell'azione penale *ab initio*, art. 28 CP, non luoghi a procedere interni sorprendentemente preceduti da lettera/decisione assortita con gli usuali termini di ricorso).

- c) Le decisioni citate sono, a mente di questo Consiglio, tutte proceduralmente irrite. L'eccezionalità cui si riferiva il legislatore nei materiali legislativi succitati non è certamente realizzata in questi casi e una loro sospensione nel senso della giurisprudenza della Camera dei ricorsi penali non era giustificata (nei casi di pagamento rateale, poiché comunque il reato era consumato) o, addirittura, era insensata (nei casi di recesso di querela e prescrizione dell'azione penale) o inutile (nei casi in cui l'abbandono interno è stato preceduto dalla decisione comunicata alle parti). In questo senso, la segnalazione ha una sua fondatezza.

Tuttavia, va rilevato che, rispondendo a una richiesta di questo Consiglio, il procuratore generale ha precisato che questo far capo agli abbandoni interni costituiva una prassi generalizzata.



L'asserto ha trovato riscontro nell'accertamento secondo cui, nel periodo dal 1992 al 2011, gli incarti del Ministero pubblico sfociati – soltanto e anche (v. premessa al consid. 5) – in abbandoni o non luoghi a procedere *interni* sono, rispetto al totale degli incarti *evasi*, il 31.46%, mentre gli incarti riguardanti Giuliano Bignasca chiusi con tale modalità sono il 26.53% di quelli *evasi*. Il ricorso all'abbandono interno nei casi riguardanti Giuliano Bignasca è, dunque, inferiore alla media (-4.93%).

Di conseguenza, non può essere affermato che, con questi abbandoni interni, il Ministero pubblico abbia applicato una prassi non usuale: per quanto proceduralmente irrita, la modalità di “chiusura” degli incarti non è specifica ai casi concernenti Giuliano Bignasca o al settimanale da lui diretto e, quindi, non può essere intesa quale volontà di favorirlo.

- d) Come visto sopra, con l'entrata in vigore del Codice di procedura penale federale è stata esclusa la possibilità di “chiudere” casi senza decisioni formali intimate alle parti. Così come indicato dal procuratore generale, il cambiamento è stato recepito, nel senso che *l'archiviazione interna degli incarti viene attualmente praticata unicamente ai casi in cui non vi siano parti interessate all'esito del procedimento, ossia quando non vi siano accusatori privati (reati senza parti danneggiate o recessi di querela) e l'imputato è deceduto o irraggiungibile* (osservazioni del procuratore generale del 16 ottobre 2012).

Ritenuto come le due condizioni indicate debbano essere cumulative, la prassi attualmente seguita non è censurabile.

- e) Ciò detto, dal profilo materiale – o meglio, avuto riguardo agli interessi o ai diritti delle parti coinvolte – si può ben sostenere che:
- gli abbandoni interni decisi dopo recesso di querela non pongono problema visto che nessun interesse dei querelanti è stato, per definizione, leso;
  - nemmeno pongono insormontabili problemi gli abbandoni interni decisi a seguito dell'intervenuto pagamento di quanto dovuto da Bignasca all'ente pubblico: la lesione del bene protetto dalle norme violate è stata, in quei casi, riparata e, da informazioni assunte, la prassi adottata era in linea con la prassi sempre applicata in questi reati.

Quanto agli abbandoni interni per intervenuta prescrizione si rinvia alle argomentazioni sviluppate al punto II.

- f) Risulta da quanto sopra che l'abbandono interno costituiva una prassi invalsa da decenni – ufficializzata, peraltro, da un'apposita modulistica – che, nel tempo, si è dilatata oltre le intenzioni e le previsioni del legislatore cantonale e a cui hanno fatto ricorso in modo generalizzato tutti i procuratori pubblici.  
Già solo per questa ragione, non appare ragionevole imputare responsabilità di natura disciplinare a singoli procuratori pubblici.

## II. Prescrizione dell'azione penale

10. Circa l'11% degli incarti relativi a Giuliano Bignasca sono stati chiusi per *prescrizione dell'azione penale*. Si rileva, tuttavia, che:
- circa l'80% degli incarti chiusi per prescrizione riguardava reati contro l'onore di cui il 65% riguardava casi sottoposti al termine di prescrizione biennale di cui all'abrogato art. 72 CP (cioè, casi precedenti al 2002);
  - circa il 23% degli incarti chiusi per prescrizione erano stati sospesi su richiesta o con l'accordo dei querelanti;
  - in circa il 2% dei casi la prescrizione è intervenuta in fattispecie in cui, nel frattempo, era stato effettuato il pagamento rateale di quasi tutto il dovuto all'ente pubblico: al riguardo, si ricorda che la prassi seguita era quella normalmente applicata in casi analoghi e, quindi, era ossequiosa del principio di parità di trattamento.
11. Ad eccezione di alcuni casi attribuibili a magistrati non più in carica – e che, quindi, sfuggono alla giurisdizione disciplinare di questo Consiglio (DTF 98 la 134 consid. 4 per analogia; v. per analogia anche Werner DUBACH, Das Disziplinarrecht der freien Berufe, in: ZSR/RDS 70/1951 pag. 100a) – tutti gli altri incarti chiusi per prescrizione riguardano casi molto datati (il più giovane è stato chiuso 8 anni e 10 mesi fa). Inoltre, va sottolineato che, in diversi di questi casi, l'incarto è stato trattato da più procuratori succedutisi nel tempo.

Giusta l'art. 86 cpv. 3 LOG l'azione disciplinare decade definitivamente dieci anni dopo la commissione dei fatti contestati.

In concreto, in applicazione di tale disposto, il procedimento disciplinare è prescritto per il 60% dei casi relativi a Giuliano Bignasca che sono stati chiusi per prescrizione dell'azione penale. Per questi casi, l'intervento del Consiglio è, dunque, già escluso in forza della norma citata.

Sui casi in cui l'azione disciplinare ancora non è prescritta, va prima di tutto osservato che, per la maggior parte, essi sono stati trattati da procuratori pubblici che hanno, nel frattempo, abbandonato la magistratura e che sfuggono, perciò, alla vigilanza di questo Consiglio.

Per gli altri casi – comunque pochi, tanto che per contarli non servono tutte le dita di una mano – il lungo tempo trascorso dai fatti inibisce qualsiasi accertamento serio e completo delle singole responsabilità. È, infatti, impossibile ricostruire, con riguardo alle priorità, il carico di lavoro complessivo di diversi magistrati su più anni di servizio. Inoltre, non va dimenticato che, nell'ambito di un'eventuale valutazione di natura disciplinare, andrebbe considerato – a discolpa dei magistrati (Spartaco CHIESA, Indicazioni giurisprudenziali del Consiglio della magistratura, in: RDAT II-1997 pag. 242 seg.) – che, nella stragrande maggioranza dei casi che qui interessano, alla prescrizione dell'azione penale ha concorso il totale disinteressamento dei querelanti o, addirittura, la loro esplicita richiesta di “sospensione”.

A questo riguardo, prova del sostanziale disinteresse dei querelanti ai procedimenti da essi avviati è il fatto – accertato da questo Consiglio – che dal 1992 a oggi non sono stati inoltrati ricorsi per ritardata o denegata giustizia in procedimenti penali riguardanti Giuliano Bignasca.

12. In queste condizioni, tenuto conto del fatto che la tempestività, nell'inizio e nella conclusione, dell'azione disciplinare è un presupposto della sua efficacia e rilevato, inoltre, che l'attivazione di accertamenti a molti anni dai fatti non garantisce l'effettività del diritto di difesa (ad esempio, per il reperimento di valide argomentazioni difensive e prove a supporto), l'avvio di un procedimento disciplinare nei pochi casi in cui ciò sarebbe ancora possibile (magistrati ancora in carica e azione disciplinare non ancora prescritta) appare inopportuno (sentenza del Tribunale amministrativo federale B-2977/2007 del 27 aprile 2010, consid 7.4.3 pag. 64 in fondo: potere dell'autorità di rinunciare al perseguimento di un'infrazione se dispone del relativo potere d'apprezzamento, in base al principio di opportunità; sentenza del Tribunale federale 2P.359/1997 del 19 marzo 1998, consid. 2: necessità di un “adeguato rapporto

temporale” tra la pronuncia della sanzione e l'infrazione non considerato dato nel caso concreto in cui la decisione sanzionatoria è giunta all'interessato 8 anni dopo i fatti).

È, infatti, generalmente riconosciuto che, almeno per casi di lieve gravità, con il trascorrere del tempo, la necessità di adottare delle misure disciplinari tende progressivamente ad attenuarsi sino a scomparire e, perciò, l'autorità deve tenere conto del fattore temporale anche quando non sono previsti termini di prescrizione (sentenza del Tribunale federale 2P.359/1997 del 19 marzo 1998, consid. 2c e dottrina ivi citata).

### III. Recidiva

13. L'aggravante specifica della recidiva (art. 67 vCP) è stata abolita con la revisione della parte generale del Codice penale, entrata in vigore il 1° gennaio 2007.

Ne deriva che, per i casi giudicati a partire da quel momento, l'argomento è inconferente.

La questione – che si limiterebbe ai decreti di accusa e alle sentenze emessi prima di allora – riguarda l'applicazione della pena e, dunque, un tema di merito, di principio non sindacabile da questo Consiglio.

Quand'anche condividesse l'opinione secondo cui, a fronte della reiterazione di comportamenti aventi valenza di reato, le pene sin qui inflitte a Bignasca sono troppo clementi, questo Consiglio non potrebbe chinarsi sulla questione in applicazione dei principi elencati al consid. 2.

Al riguardo si ricorda che, in forza della giurisprudenza del Tribunale federale, nella commisurazione della pena, il magistrato fruisce di un ampio margine d'apprezzamento (v., fra le altre, DTF 135 IV 191 consid. 3.1, 134 IV 17 consid. 2.1, 129 IV 6 consid. 6.1 e riferimenti, 128 IV 73 consid. 3b, 127 IV 10 consid. 2) e che condanne non più iscritte a casellario giudiziale non possono essere considerate, né nell'ambito della commisurazione della pena, né in quello della sua sospensione condizionale (DTF 136 IV 1 seg. consid. 2.6.3; v., per i requisiti di iscrizione e cancellazione, l'art. 369 cpv. 3 CP e l'art. 3 dell'ordinanza sul casellario giudiziale [RS 331]).

Ciò rilevato, questo Consiglio ha, comunque, proceduto ad un'analisi sommaria delle pene inflitte negli anni a Giuliano Bignasca senza individuare – visti i principi giurisprudenziali appena ricordati – spazi per un intervento disciplinare (di nuovo si rinvia, sulla competenza del Consiglio della magistratura nelle

questioni di merito, al consid. 2), in sintesi poiché le scelte operate dai diversi magistrati fra i tipi di sanzione offerti dal Codice penale, la loro commisurazione e la decisione sulla loro sospensione condizionale, pur se opinabili, risultano essere sostenibili.

#### IV. Cauzione preventiva

14. Anche il tema dell'applicazione dell'istituto della cauzione preventiva di cui all'art. 66 CP è una questione di merito che sfugge, di principio, alla competenza di questo Consiglio. A questo proposito, si osserva, comunque che l'istituto della cauzione preventiva è controverso in dottrina e quasi inapplicato a livello nazionale (ZÜBLIN in: Niggli/Wiprächtiger, Basler Kommentar, Strafrecht I, Basilea 2007, n. 5 ad art. 66; BICHOVSKY in: Roth/Moreillon, Commentaire romand, Code pénal I, art. 1-110 CP, Basilea 2009, n. 4 ad art. 66). Dagli accertamenti esperiti da questo Consiglio è emerso che, in Ticino, nel periodo considerato (1992-2012) non vi è stata nessuna condanna al pagamento di una cauzione preventiva: il Giudice dell'istruzione e dell'arresto ha sempre respinto le istanze ex art. 66 CP (art. 57 vCP; GIAR, sentenze inc. 451.94.1 del 13 giugno 1994, inc. 1093.93.19L del 27 marzo 1996, inc. 521.97.1 del 27 agosto 1997, INC.2004.7001 del 13 febbraio 2004, INC.2007.8401 del 22 marzo 2007; decisione inc. 1093.93.2 del 13 maggio 1994).
15. Si rileva, comunque, che, giusta l'art. 66 CP (così come già l'art. 57 vCP), la cauzione preventiva poteva e può essere ordinata a *richiesta della persona minacciata*. Tale facoltà non era e non è, invece, data al procuratore pubblico (ZÜBLIN in: Basler Kommentar, op. cit., n. 12 seg. ad art. 66; BICHOVSKY in: Commentaire romand, op. cit., n. 10 e seg. ad art. 66; KISSLING in: Niggli/Heer/Wiprächtiger, Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, Basilea 2011, ad art. 372 seg.; THALMANN in: Kuhn/Jeanerret, Commentaire romand, Code de procédure penale suisse, Basilea 2011, ad art. 372 seg.). A titolo abbondanziale, si osserva che, nei confronti di Giuliano Bignasca, è stata, sin qui, presentata una sola istanza di cauzione preventiva che è stata respinta con decisione passata, incontestata, in giudicato.

Ne deriva che il rimprovero dei segnalanti riguardo al mancato utilizzo di tale istituto cade nel vuoto.

## V. Esecuzione delle pene

- 16.** L'esecuzione delle pene spettava, fino al 31 dicembre 2006, alla Sezione dell'esecuzione delle pene e delle misure, autorità amministrativa che non era sottoposta alla vigilanza di questo Consiglio.  
Soltanto a partire dal 1° gennaio 2007 l'esecuzione delle pene è stata affidata a un ufficio giudiziario (art. 70 segg. LOG).  
Sin qui, l'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi non ha dovuto occuparsi dell'esecuzione di pene pronunciate a carico di Giuliano Bignasca.

## VI. Conclusioni

- 17.** Questo Consiglio comprende le preoccupazioni di cui l'Associazione segnalante si è fatta portavoce e, in particolare, condivide l'opinione secondo cui il dibattito politico dovrebbe svolgersi sui temi e sulle idee, senza svolgersi in attacchi personali. Ma non può non rilevare che ai magistrati penali non può essere chiesto altro che la stigmatizzazione degli atti ritenuti reati con gli strumenti – spesso limitati nell'efficacia – offerti dal diritto penale. Per scopi più generali servono altri strumenti che tocca alla società civile scoprire e mettere in atto.
- 18.** Ciò detto, lo scrivente Consiglio ritiene che non sussistano le premesse per procedere ad accertamenti preliminari o all'apertura di procedimenti disciplinari contro singoli procuratori pubblici, ritenuto come le verifiche esperite portino a concludere che, se errori vi sono stati, questi non sono riconducibili alla volontà di perseguire intenti inconciliabili con la funzione di magistrato.
- Ciò nonostante, considerata l'attività del Ministero pubblico nel suo complesso, questo Consiglio suggerisce al procuratore generale, anche con riguardo alle competenze a lui conferite dall'art. 68 LOG, di riflettere su eventuali misure di monitoraggio e di coordinazione – sul lungo periodo – per incarti riconducibili a un singolo soggetto. La loro assegnazione a più magistrati rischia di comportare un'evasione dei casi senza la necessaria visione d'insieme.
- 19.** In considerazione della particolarità della fattispecie si prescinde dal prelievo di tasse e spese.

Per questi motivi,

**decide:**

1. Alla segnalazione non è dato seguito disciplinare.
2. Non si riscuotono tasse di giustizia o spese.
3. Intimazione:
  - al procuratore generale, Ministero pubblico, Lugano;
  - alla denunciante;
  - al Gran Consiglio, Bellinzona, per il tramite del suo Presidente;
  - al Consiglio di Stato, Bellinzona, per il tramite del suo Presidente.

per il Consiglio della magistratura  
la presidente

giudice Giovanna Roggero-Will