



Via Pretorio 16
6901 Lugano
091 815 54 67
091 815 56 40

telefono
fax

Repubblica e Cantone
del Ticino

**Consiglio della magistratura
6901 Lugano**

Al
Consiglio di Stato
Residenza governativa
6500 Bellinzona

Lugano
31 gennaio 1995

RAPPORTO ANNUALE (esercizio 1994)

Premesse

In seguito alla modifica della LOG, entrata in vigore il 1 gennaio 1994, è stato istituito il Consiglio della magistratura; esso ha iniziato la sua attività il giorno del suo insediamento, avvenuto il 1 marzo 1994.

I suoi compiti sono quelli menzionati all'art. 80 LOG.

La stessa norma lascia al Consiglio la competenza di decidere sulla necessità di riunirsi, imponendo almeno due sedute annue.

A tutt'oggi il Consiglio si è riunito otto volte.

Ha dedicato la sua attenzione all'esame di denunce nei confronti di magistrati, ma soprattutto all'esame del funzionamento della giustizia.

1. Segnalazioni contro magistrati

Compresi 9 incarti trasmessi a questo Consiglio dal Consiglio di disciplina giudiziaria il 9 marzo 1994, ossia incarti già aperti presso quell'autorità, il totale delle segnalazioni entrate è di 22.

Di questi incarti sono stati chiusi 7: 4 con decisione formale del Consiglio, 1 con decisione presidenziale (art. 85 LOG) e 2 abbandonati per motivi diversi.

Nessuna decisione ha comportato l'adozione di sanzioni disciplinari.

A questi incarti, aperti su segnalazione di terzi, se ne aggiungono tre che il Consiglio ha aperto d'ufficio.

Due sono le precisazioni attinenti al settore disciplinare che appaiono opportune:

1.1

L'art. 88 LOG indica le autorità destinatarie delle sentenze pronunciate dal Consiglio; soltanto in via eccezionale, ossia se circostanze particolari lo giustificano, è data facoltà al Consiglio di ordinarne la pubblicazione.

Da questa impostazione legislativa ricaviamo la certezza di non poter rendere noto il fatto procedurale dell'avvio di indagini di natura disciplinare o amministrativa nei confronti di magistrati.

Se questo stato di cose può lasciare insoddisfatte determinate, legittime curiosità, esso salvaguarda non solo la personalità del magistrato oggetto d'inchiesta, ma l'autorevolezza della sua funzione pubblica per sé stessa.

1.2

Il Consiglio della magistratura non è, come si potrebbe essere indotti a credere, autorità di ricorso per denegata o ritardata giustizia relativamente a singole pratiche giudiziarie. E' tuttavia evidente che esso deve intervenire a verificare lo stato dei fatti, di fronte a ripetute segnalazioni di ritardi nei confronti di un medesimo magistrato.

Nel settore penale, laddove esiste a livello cantonale la competenza a decidere in questa materia, riconosciuta al Giudice dell'istruzione e dell'arresto, è stato recentemente chiesto a quell'autorità di segnalare il ripetuto accoglimento di ricorsi per denegata o ritardata giustizia nei confronti di un medesimo magistrato.

2. Esame del funzionamento della giustizia

Affrontando per la prima volta questo complesso mandato, il Consiglio ha considerato di adottare come base di lavoro i rendiconti delle diverse autorità giudiziarie del Cantone, concernenti l'attività svolta nel 1993, ossia gli ultimi, in termini di tempo, a nostra disposizione.

In particolare, la lettura dei rendiconti si è dimostrata utile laddove ha indotto il Consiglio a promuovere indagini proprie nei confronti dell'una o dell'altra autorità, oggetto della sua attenzione, rispettivamente a chiedere - per sua miglior conoscenza - dati statistici completivi con particolare riguardo alla durata dei processi, o delle inchieste.

L'esame di questo primo esercizio non pretende di individuare tutti i problemi più o meno gravi che possono concernere le singole autorità, ma ha permesso di rilevare l'esistenza di situazioni particolari e di avviare un discorso - che potrebbe portare a interventi di varia natura - destinato ad essere continuato nel prossimo futuro, tenendo conto altresì dei dati aggiornati all'esercizio 1994.

Oggetto di questo rapporto non saranno tutti gli approfondimenti operati dal Consiglio a proposito delle diverse autorità, né indicazioni di dettaglio suggerite su questioni non essenziali, emerse nel corso dei lavori: in questa sede, accanto a osservazioni illustrative di carattere generale, verranno evidenziate le situazioni che richiedono, a nostro avviso, un intervento particolare - per urgenza o per ampiezza - da parte dell'autorità politica. Essa è responsabile di offrire al Paese un apparato giudiziario operante e di mettere i magistrati in condizione di rendere effettivamente giustizia nei modi e nei tempi migliori.

In quest'ambito - dando seguito ad un invito in tal senso - si è svolto nel mese di settembre un incontro di lavoro con il Consiglio dell'Ordine degli avvocati. Giacché gli avvocati sono gli utenti più direttamente e più intensamente a contatto con le autorità giudiziarie, hanno potuto informare il Consiglio su aspetti importati del funzionamento della giustizia: l'incontro è stato sicuramente utile ai fini del mandato affidatoci.

D'altra parte tutti i magistrati, interpellati su questioni di diverso genere, hanno dimostrato collaborazione e comprensione nei confronti delle nostre esigenze.

Nel dettaglio valgano le seguenti osservazioni:

2.1

Tribunale d'appello

In questo primo rapporto non si ritiene di rilevare alcunché di particolare a carico di singole Camere del Tribunale d'appello. Gli approfondimenti resisi necessari nei confronti di tre Camere hanno portato a meglio capire i commenti e le cifre dei rendiconti; hanno soprattutto permesso di focalizzare problemi, di diversa natura e non sempre di lieve entità, che il Consiglio sta seguendo con attenzione molto particolare.

La maggior parte delle Camere continua ad essere confrontata con cospicui aumenti delle entrate: il contenimento delle giacenze in cifre ragionevoli e in tempi d'attesa giustificabili è stato reso possibile, in buona parte, dall'assegnazione al Tribunale di vicecancellieri redattori straordinari, ossia con incarichi a tempo limitato.

Prescindendo da qualsiasi considerazione attinente alla pianificazione dell'organizzazione giudiziaria riguardante il Tribunale d'appello (demandata ad una commissione speciale istituita dal Consiglio di Stato), appare necessaria la disponibilità di un numero sufficiente di vicecancellieri redattori come unico mezzo praticabile per continuare ad ottenere risultati soddisfacenti. In questo senso è essenziale che l'amministrazione cantonale confermi l'atteggiamento collaborativo finora dimostrato.

E' opportuno altresì osservare come le statistiche da sole non possano rappresentare criterio assoluto per rivelare il carico di lavoro di un'autorità giudiziaria poiché è oggettivamente indubitabile che non ogni pratica costituisce per il giudice un onere di studio e di redazione uguale, rispettivamente che le pratiche in un determinato campo del diritto, mediamente, possono rappresentare un onere assolutamente diverso da quello dei procedimenti in un altro campo. Nel concreto ed esemplificando, è innegabile che - per la statistica - costituisce un incarto in entrata l'atto d'accusa che porterà a un dibattimento penale di settimane e che implica un lungo tempo di preparazione, alla medesima stregua dell'entrata di un ricorso che può essere evaso, pur con la dovuta attenzione, durante mezza giornata di lavoro.

Meraviglia pertanto che il rapporto di maggioranza della Commissione della gestione del 9 giugno 1994 sul Messaggio concernente il consuntivo 1993 e sui rendiconti dipartimentali per l'esercizio 1993, al fine legittimo di mettere in evidenza l'incontestato, forte aumento delle entrate presso una Camera del Tribunale d'appello non abbia adottato una più prudente lettura delle statistiche. Questo Consiglio ritiene di dover esprimersi su questo tema poiché quel rapporto, così come presentato, permette di ricavare l'impressione che all'interno del Tribunale esistano sperequazioni tali, nel carico di lavoro delle diverse Camere, da rappresentare una vera e propria disfunzione di talune autorità giudicanti.

E' pertanto necessario chiarire, almeno in questa sede, che questa impressione non corrisponde alla realtà delle cose.

Il Consiglio ha preso atto che è allo studio una nuova organizzazione degli esami per il conseguimento del brevetto d'avvocato, compito divenuto molto oneroso per il Tribunale d'appello a dipendenza del costante, alto numero di candidati.

Nella stessa direzione, ossia nell'intenzione di sgravare il più possibile la magistratura d'appello di compiti non giurisdizionali, appare opportuna la creazione di un'autorità conciliativa in materia di moderazione (tassazione di note contestate per prestazioni d'avvocato), affinché al Consiglio di moderazione siano sottoposti solo i casi in cui non è stata possibile intesa alcuna ed esigano un giudizio vero e proprio.

2.2

Ministero pubblico

L'esame effettuato ha avuto per oggetto diversi aspetti dell'attività del Ministero che, apparentemente di dettaglio, possono avere un impatto notevole sul funzionamento

dell'istituzione: in particolare si ritiene auspicabile un più rigoroso controllo interno relativamente, in generale, alle giacenze e, in particolare, al proseguimento delle inchieste.

A titolo generale si è dovuto constatare che i dati del resoconto soffrono dei mutamenti strutturali importanti che hanno recentemente interessato il Ministero pubblico: la riforma del CPP, la riunificazione delle procure e la connessa scomparsa della figura del giudice istruttore. I problemi relativi a questi rilievi non sembrano ancora del tutto superati: la loro soluzione dovrà comunque essere trovata in tempi ragionevoli, anzitutto all'interno dello stesso Ministero pubblico.

Per una miglior lettura dei dati di resoconto è stata chiesta una differenziazione del numero delle pratiche pendenti a fine anno a seconda della loro natura.

2.3

Preture

2.3.1

L'organizzazione giudiziaria della giustizia civile di prima istanza deve costituire oggetto della massima attenzione da parte dell'autorità politica del Cantone già perché il funzionamento di questo settore della giustizia interessa una parte numericamente importante della popolazione; di conseguenza - ma il discorso vale anche per il Ministero pubblico - esso determina l'impressione che il cittadino ricava nei confronti di tutto l'apparato giudiziario del Cantone.

E' ben vero che il Consiglio di Stato, conscio della situazione allarmante in cui si trovano alcune preture, ha dimostrato la volontà politica di affrontare il problema, affidandone l'esame a una commissione speciale, presieduta dall'ex giudice d'appello Fernando Gaja.

Ora - invero già dal dicembre del 1993 - il rapporto commissionale esiste: è il frutto di un'attenta disamina della situazione, di una conoscenza diretta dei compiti affidati ai pretori e propone un disegno di riorganizzazione, concepito perché rappresenti un assetto strutturale valido nel futuro. Con questo atto il Consiglio di Stato ha creato un'importante base di dibattito su un tema che il Paese deve - a nostro avviso - affrontare e risolvere: questa autorità non può che sollecitare la continuazione di questa procedura legislativa. Non solo, ma auspica che essa sia ripresa appena rinnovati i poteri cantonali, a dipendenza della natura degli interventi proposti che imporrebbe - di per sé - una durata non indifferente dei lavori.

Il Consiglio della magistratura, per conto proprio, aderisce ai principi e, in genere, alle conclusioni del rapporto commissionale di cui auspica, da parte di tutte le componenti politiche del Cantone e da parte della stessa magistratura, una lettura attenta e serena.

E' opportuno rilevare che la soluzione proposta non costituisce una novità soltanto perché opera, in particolare nel Sopraceneri, un'equa distribuzione degli oneri fra i magistrati delle due giurisdizioni, ma anche perché - proponendo tali necessarie compensazioni e facendo capo alla figura dei cancellieri (giuristi) con l'attribuzione loro di competenze relativamente ampie - comporta un aumento minimo del numero dei magistrati per tutto il Cantone.

2.3.2

Per quanto concerne la situazione contingente delle preture dei centri, sono fonte di preoccupazione:

- il forte numero degli incarti in entrata;
- in molti casi, la durata dei processi;
- l'enorme numero degli incarti giacenti in determinate preture.

2.3.2.1

Il primo problema è purtroppo quello di tutte le autorità giudiziarie del Cantone, ma non solo del nostro, né solo del nostro Paese. Inutile elencare le molteplici cause del fenomeno di una costante maggior richiesta d'intervento del giudice, esso va affrontato - dall'autorità politica - adeguando gli interventi alle necessità e - da parte dei giudici di tutti gli ordini - mettendo in

opera tutto quanto è in loro potere: sfruttamento ottimale degli strumenti di lavoro, semplificazione massima nello svolgimento degli incombenzi processuali, riduzione - dov'è ancora possibile - di tempi improduttivi.

Nel concreto, si può senz'altro concludere che le preture dei centri, tutte - con maggiori o minori difficoltà - svolgono una notevolissima mole di lavoro; esso non si concretizza soltanto nella decisione di un certo numero di vertenze (nei rendiconti: cause decise), ma nella gestione di tutte quelle che si trovano nella fase istruttoria: si tratta, in parte almeno, delle cause che figurano nelle statistiche come transatte o diversamente evase, nonché della maggior parte di quelle vertenze che - non concluse a fine anno - vengono riportate all'anno successivo come giacenze della pretura: in alcuni casi - come si vedrà nel seguito - il numero di questi incarti da gestire è elevatissimo.

Per quanto riguarda le cause civili appellabili e inappellabili - considerate cumulativamente - solo quattro preture su nove sono riuscite a pareggiare le entrate dell'anno con il complesso delle cause evase (nel 1992 solo una pretura). Questo ha come conseguenza un aumento delle giacenze, ovvero dei riporti all'anno successivo, e un rallentamento indotto nella trattazione della cause.

2.3.2.2

La durata eccessiva dei processi è, funzionalmente, la conseguenza peggiore della situazione attuale, denunciata a carico delle preture. E' compito dello Stato infatti, non solo di rendere tecnicamente giustizia con decisioni sostenibili nella sostanza e nella forma, ma anche di dare una risposta a chi accede all'autorità giudiziaria in tempi proporzionati all'entità e alla complessità del contenzioso.

Di fronte alle ripetute critiche raccolte, il Consiglio ha ritenuto di ottenere una verifica di questo stato di cose, operando un sondaggio nelle preture del merito, ossia chiedendo ai pretori dati indicativi sulla durata delle cause civili in procedura ordinaria (appellabili) relativamente a un campionario di decisioni, fissato arbitrariamente dal Consiglio in quelle rese fra il 1 giugno e il 30 settembre dell'anno in corso da ogni pretore.

Il risultato dell'indagine rivela alcuni dati interessanti.

- a) E' positivo come, in media, la metà delle decisioni rese si riferisca a procedure in cui l'udienza preliminare - che corrisponde all'inizio dell'istruttoria - è avvenuta nel medesimo anno: se ne potrebbe concludere che vi è un numero elevato di cause civili appellabili che hanno avuto una durata molto breve.
- b) In tutte le preture, evidentemente sempre in misura diversa, buon numero di sentenze rese nel periodo preso in considerazione concerne processi avviati (sempre con riferimento alla data dell'udienza preliminare) negli anni 1992, 1993 o 1994. Ciò potrebbe rappresentare un risultato globale accettabile.
- c) Delle sentenze considerate una piccola parte concerne incarti in cui l'istruttoria è stata iniziata prima del 1990: questo dato esiste praticamente solo nelle Sezioni 1, 2 e 3 di Lugano (cfr., nel seguito, pto. 2.3.2.3).
- d) Dovunque, e taluni pretori l'hanno esplicitamente menzionato, la durata complessiva della procedura è molto spesso aggravata da tempo eccessivo dedicato allo scambio degli allegati introduttivi, ossia laddove è determinante l'attività delle parti.

Da questo sondaggio sembra di poter concludere che le preture facciano uno sforzo per decidere vertenze meno laboriose entro tempi brevi, mentre la durata dei processi appare sensibilmente maggiore laddove sono in corso di istruttoria cause in numero sproporzionatamente alto (cfr. punto precedente). Questo peso reale incide già al momento dell'udienza preliminare relativamente alla possibilità del giudice di conoscere dovutamente tutti gli incarti, determina la durata dell'istruttoria - sia per il numero delle prove ma soprattutto per gli intervalli intercorrenti fra un'udienza e l'altra - e limita le possibilità di evadere un numero proporzionalmente più alto di pratiche introdotte in tempi recenti.

Appare invece impossibile trarre conclusioni apprezzabili sul numero di processi di lunga durata tuttora pendenti presso le preture: per questo motivo è stato dato avvio (anche per le Camere del Tribunale d'appello e per il Ministero pubblico) a un'indagine di dettaglio su questo aspetto dell'attività giurisdizionale.

In generale, la durata del processo civile è determinata anzitutto dai tempi tecnici, riservati dalla procedura (ma anche dipendenti dalle circostanze che caratterizzano ogni singola vertenza) al diritto delle parti di esporre nel modo che ritengono più adeguato le loro tesi di fatto e di diritto, all'aggiornamento delle udienze, allo svolgimento degli incombenzi processuali e, per finire, alla redazione della sentenza.

Questo periodo di tempo complessivo è condizionato in misura fondamentale dal numero delle prove che, proposte dalle parti, vengono ammesse o no dal giudice: questi ha il compito, in un certo stadio del processo, di definire l'entità dell'istruttoria. Lo potrà fare tuttavia solo se conosce perfettamente l'incarto, ossia se si è fatto un'idea molto chiara della lite, in modo tale da poter limitare, talvolta anche drasticamente, il numero delle prove da assumere.

Questo lavoro di preparazione non può essere tuttavia preteso dal giudice che, a dipendenza degli incarti pendenti, ha appena il tempo di tenere le udienze correnti, di operare qualche frettolosa ricerca di diritto e di motivare i propri giudizi. Di qui, il perpetuarsi di una mancata, auspicabile cernita delle prove e quindi di un rallentamento progressivo dei processi; non fosse altro che per il fatto che l'errore - se così si può chiamare - viene ripetuto ogni anno per un numero d'incarti sempre maggiore a dipendenza dell'aumento delle entrate.

Anche in questa direzione i rimedi possono essere di natura diversa.

Anzitutto è auspicabile una maggior disciplina delle parti e dei loro patrocinatori nella richiesta di proroghe di termini o del rinvio di udienze, eventualità giustamente contemplate dalla procedura, ma che offrono facilmente il fianco agli abusi. Così come maggior collaborazione può essere offerta al giudice dalle parti al momento di notificare le prove, ovvero proponendo l'assunzione di mezzi di prova indispensabili, esclusivamente relativi a questioni contestate.

D'altra parte, al nostro Codice di procedura civile sarebbe ancora stato possibile apportare modifiche destinate a ridurre, almeno parzialmente, la durata dei processi. A tale scopo la stessa Commissione Gaja aveva reso un rapporto preliminare di data 25 maggio 1993 che il Consiglio di Stato ha tradotto nel Messaggio del 19 ottobre 1993. Il recente voto del Gran Consiglio ha accolto solo parte delle proposte di modifica: l'efficacia delle nuove norme corrisponderà a un intervento utile, ma di portata limitata.

E' immaginabile che l'atteggiamento di ogni singolo pretore, di fronte alla consapevolezza dell'eccessiva durata dei processi, possa essere di diversa natura: non si può impedire che un pretore, pur cercando di razionalizzare il proprio lavoro e quello della sua cancelleria, ritenga di dover comunque operare nell'ambito dei canoni procedurali, così come comunemente intesi; né si può biasimare il pretore che, assumendosene la responsabilità, pur nel solco della procedura, metta in opera rimedi estremi.

Un simile, per altro lodevolissimo modo di affrontare il proprio mandato pubblico, praticato da qualche pretore, non può diventare la regola: anche perché si regge su un'applicazione sistematica dell'art. 11 cpv. 2 LOG, ossia su una norma organizzativa di carattere eccezionale e giuridicamente opinabile.

2.3.2.3

Alla fine del 1993 le giacenze presso la Pretura di Lugano raggiungevano il numero di 1011, 1738 e 1358 rispettivamente nelle Sezioni 1,2 e 3, considerando il complesso delle cause appellabili e inappellabili.

E' stato chiarito da parte di questo Consiglio che si tratta per lo più non di cause in attesa di sentenza, ma di procedure pendenti in fase istruttoria. Alla creazione di questa situazione possono aver concorso motivi di varia natura, probabilmente anche la contemporanea

pendenza di numerosi processi in cui devono venire assunte molte prove o in cui le prove non sono state selezionate con rigore per i motivi descritti (cfr. punto precedente); ma anche per l'impossibilità - per questioni logistiche - di tenere udienze in contemporanea (in virtù dell'art. 11 cpv. 2 LOG) così da poter ridurre drasticamente i tempi di trattazione delle cause.

In ogni modo, di fronte a una situazione talmente ingovernabile, appare del tutto inutile e tardivo ricercarne le possibili cause; è invece urgente di porvi rimedio anche perché questa situazione è destinata per forza di cose a peggiorare, se appena si pensa al fatto che il forte aumento annuo delle entrate di cause nuove non riesce ad essere bilanciato da altrettante uscite (cfr. punto 2.3.2.1 a proposito delle preture dei centri).

Nell'attesa che, sulla base del già citato rapporto commissionale sulla ristrutturazione delle preture, il problema organizzativo venga affrontato nella sua globalità e complessità, appare opportuna la volontà del Consiglio di Stato che ha licenziato il Messaggio 22 giugno 1994 per un concreto potenziamento della Pretura di Lugano. A prescindere dalla formula suggerita in quel documento, s'impone una soluzione che permetta di ridurre drasticamente il numero delle giacenze con l'impiego di forze qualificate e responsabili, messe a disposizione delle Sezioni 1, 2 e 3 della Pretura di Lugano per un tempo prolungato e con un compito preciso; condizione essenziale di questa operazione è che possano essere recuperati a ritmo sostenuto gli incombenti istruttori di tutte quelle pratiche che - con le attuali disponibilità delle Sezioni - non possono che proseguire a marcia ridotta: saranno quindi necessari spazi e mezzi atti a questo scopo.

Altra soluzione, purtroppo, non può essere individuata, né appare pensabile che lo Stato avalli ancora per molto questo stato di cose.

2.4

Altre autorità giudiziarie

Nei confronti delle autorità non menzionate singolarmente nel presente rapporto il Consiglio non ritiene di formulare particolari osservazioni, non avendone motivo, almeno in relazione all'esercizio preso in considerazione.

Conclusioni

Questo primo periodo di attività del Consiglio della magistratura ha innanzitutto dimostrato che i compiti attribuiti al nuovo organismo, pur considerando di aver operato nella massima economicità, creano una notevole mole di lavoro; lo indicano il numero delle segnalazioni entrate e il numero imprevedibilmente alto delle riunioni rese necessarie, ciò che ha comportato altresì un impegno organizzativo, redazionale e di cancelleria non indifferente.

Al contempo ci si è resi conto della complessità dei temi connessi con il compito di verifica del funzionamento delle autorità giudiziarie (art. 80 cpv. 2 lett. a LOG), non appena l'esame delle diverse problematiche venga approfondito in vista di una loro valutazione il più possibile oggettiva.

A questo impegno dev'essere integrato quello connesso con le indagini nei confronti di singoli magistrati; talune possono essere concluse entro tempi brevi e rappresentano pertanto un onere limitato, anche se comportano, sempre, una verifica completa - formale e sostanziale - della fattispecie affinché il magistrato abbia, in ogni caso, una valutazione del suo comportamento oggetto di censura e perché il cittadino denunciante disponga di un'adeguata risposta da parte del Consiglio.

Altre, per contro, sono ben più complesse nei fatti e per la qualifica giuridica dei medesimi, onde è doveroso procedere con l'attenzione che le caratteristiche dei singoli casi esigono, nonché tenendo conto come il legislatore abbia voluto che ogni giudizio di questo Consiglio sia inimpugnabile, eccezion fatta per la verifica costituzionale.