



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  
27 febbraio 1996

## **RAPPORTO ANNUALE (esercizio 1995)**

### **OSSERVAZIONI GENERALI**

Anche il **secondo esercizio** del Consiglio della magistratura ha richiesto la convocazione di un numero rilevante di riunioni, tenute - salvo una - nella sede abituale del Centro di studi bancari di Vezia, luogo geograficamente distinto dalla sede di ogni autorità giudiziaria cantonale o distrettuale.

Alle dieci convocazioni, indette fra l' aprile 1995 e il febbraio 1996, hanno dato seguito non solo i membri titolari del Consiglio, ma sempre di più anche i supplenti, interessati, da una parte, a seguire i lavori e ad essere introdotti nei metodi e nella giurisprudenza di questo pur sempre nuovo organismo e, dall' altra, pronti a intervenire nelle decisioni in cui uno o più titolari fossero impediti a giudicare per i motivi previsti dalla legge.

Durante quest' anno, superate ormai le prime asperità d' impostazione nel settore disciplinare, si è cercato di assolvere con uguale impegno il compito generale di verifica del funzionamento della giustizia nel nostro Cantone e quello particolare della disciplina nei confronti dei magistrati.

Il primo compito tuttavia non può essere esaurito né in uno, né in due esercizi poiché è estremamente difficile aver piena contezza della qualità e dell' entità dei problemi che caratterizzano i diversi settori della giustizia e perché l' esame approfondito dell' attività e dell' organizzazione di un' autorità giudiziaria è di per sé complesso, ossia condizionato da momenti di diversa natura.

## 1. Competenza disciplinare

In questo settore il Consiglio ha reso *dieci decisioni definitive*, di cui una soltanto nella forma della decisione presidenziale ( art. 85 LOG ). Un ulteriore incarto è stato trasmesso per competenza ad altra autorità.

Gli affari del Consiglio sono in tal modo praticamente a giorno: infatti, sei sono le pratiche tuttora in istruttoria e solo tre in attesa di giudizio.

In tre casi è stata inflitta la sanzione dell' ammonimento ( art. 81 cpv. 1 lett. a LOG ): queste decisioni sono state rese sia per inadempienze nell' esercizio della funzione, sia a dipendenza di comportamenti attinenti alla sfera privata.

In nessuno di questi casi, si è posto il problema della pubblicazione della decisione ( art. 88 cpv. 4 LOG ), facoltà questa riservata dalla legge al giudizio del Consiglio e soltanto "se circostanze particolari lo giustificano". Questa limitazione appare assolutamente opportuna, a dipendenza del carattere sproporzionatamente punitivo della notorietà delle decisioni, specialmente quando il Consiglio ha ritenuto necessario il suo intervento, ma l' ha attuato con sanzioni non estreme: l' ammonimento poi, per sua stessa natura, comporta anche un effetto correttivo sul magistrato che deve poter esplicarsi, prescindendo dalle pesanti conseguenze della pubblicazione. Su questo tema la Commissione della legislazione, nel suo rapporto 22 giugno 1993 sull' istituzione del Consiglio della magistratura, riferisce di aver esaminato il problema della pubblicazione del giudizio a carico di un magistrato se particolari circostanze lo esigono, misura ritenuta da alcuni commissari eccessivamente rigorosa. Ne ha concluso "di mantenere tale possibilità, riservata comunque a casi particolari, lasciando alla giurisprudenza del CM di fissarne i criteri" ( cfr. *Rapporto cit.*, ad art. 88, p. 8 ).

Una parte percentualmente preponderante delle indagini di natura disciplinare dipende da segnalazioni di terzi che si rivolgono al Consiglio personalmente o per il tramite di un patrocinatore. Si tratta per lo più di persone convinte di aver subito un torto nell' ambito di una procedura giudiziaria. Con la loro denuncia esse danno corpo al rancore che portano nei confronti del magistrato o dei magistrati che si sono occupati di loro e che non hanno soddisfatto le loro personali aspettative di giustizia. Se è vero che alcune di queste denunce risultano, in definitiva, manifestamente infondate, è tuttavia compito del Consiglio di svolgere sempre i necessari atti di procedura e di emanare un giudizio motivato, non foss' altro che per un atteggiamento di rispetto nei confronti di cittadini fundamentalmente delusi dall' attività giurisdizionale dello Stato.

In quest' ambito si verifica non di rado che, per il tramite del Consiglio della magistratura, il denunciante voglia ottenere - in modo più o meno palese - la verifica di un giudizio di merito o di una decisione processuale. Ciò non può ricadere nelle competenze del Consiglio che ha dovuto ripetutamente precisare come le decisioni dei magistrati debbano essere impugnate, nell' ambito della procedura seguita, davanti alle competenti autorità di ricorso: per contro, il potere d' intervento del Consiglio della magistratura si concretizza - in linea di principio - nel controllo del modo in cui il magistrato ha operato, tenuto conto cioè della correttezza, della diligenza e dell' operosità da lui dimostrata.

Determinate segnalazioni, a prescindere dal loro esito nei confronti del magistrato, si rivelano tuttavia utili come segnale d' avvertimento sull' eventuale esistenza di disfunzioni, organizzative o personali.

Di maggiore rilevanza sono le indagini che il Consiglio apre d' ufficio perché ciò accade quando già sono presenti sufficienti indizi per giustificare l' interessamento di questa autorità o almeno quando le circostanze suggeriscono di chiarire una fattispecie.

In questo stadio preliminare, il Consiglio si è imposto di analizzare con cautela gli elementi di valutazione cui è confrontato, dovendo prediligere i dati concreti alle voci riportate o addirittura al dileggio di cui purtroppo non raramente i magistrati del nostro Cantone sono vittime.

Le prime indicazioni giurisprudenziali del Consiglio della magistratura dovrebbero apparire nel prossimo volume della Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese.

Un' osservazione particolare merita la durata delle procedure. In genere essa è contenuta nel limite di sei mesi, tenuto conto del diritto del magistrato di essere sentito, eventualmente di incumbenti istruttori e del tempo dedicato alla discussione e alla motivazione della decisione.

In un paio di casi la maggiore durata è od è stata causata dall' indispensabile attesa di decisioni di altre autorità o dal susseguirsi di segnalazioni aggiuntive da parte dello stesso denunciante nei confronti dello stesso magistrato.

In un caso, la procedura è pendente da oltre un anno a causa della complessità delle indagini e dell' espletamento di atti istruttori che, per loro natura, comportano tempi lunghi. In questo stesso incarto, a motivo degli elementi oggettivi raccolti - rilevanti ancorché processualmente non definitivi - il magistrato interessato è stato sospeso dalla sua funzione a titolo cautelare con decisione 16 gennaio 1996.

## **2. Esame del funzionamento della giustizia**

Il metodo di lavoro adottato in questo secondo anno è stato analogo a quello descritto nell' ultimo rapporto, con la differenza che è stata intensificata l' attività dedicata alle indagini più approfondite presso alcune istanze giudiziarie, nel senso dell' esame in comune del significato di determinati dati statistici, della verifica in particolare di situazioni di ritardo e della richiesta di rapporti su questioni specifiche.

Questo tipo di attività che rientra nelle competenze previste dall' art. 80 cpv. 2 lett. a LOG è necessario affinché l' esame richiesto al Consiglio risulti efficace.

Il contatto con i diversi magistrati interpellati è stato per lo più accolto di buon grado e ha portato a risultati positivi; in particolare ha permesso di risolvere alcune situazioni poco funzionali che attendevano da diverso tempo di essere sistemate.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1

#### **La Pretura di Lugano**

Nel nostro ultimo rapporto era stato presentato un esame approfondito della situazione delle preture dei centri in generale e di quella di Lugano in particolare.

Il Messaggio del Consiglio di Stato per l' aumento temporaneo del numero dei pretori a Lugano era già noto. Questo Consiglio tuttavia, pur non prendendo posizione sulla soluzione prospettata, ha reso attenta l' autorità politica sulla serietà della situazione creatasi gradualmente, fino all' accumulo di giacenze in numero paralizzante per determinate Sezioni della pretura, giacenze di cui si diceva trattarsi per lo più di cause in corso di istruttoria. Veniva suggerito che, di fronte a una simile situazione d' emergenza, appariva inutile ricercarne le possibili cause, mentre s' imponevano rimedi urgenti, indicando: “ ... *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 incumbenti 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* “ ( Rapporto 31 gennaio 1995, p. 10 ).

In altre parole, così come stanno attualmente le cose, non è nemmeno possibile pretendere che, nell' ipotesi che le menzionate Sezioni di Lugano abbiano un ugual numero di entrate annue di altre preture dei centri, possano concludere un ugual numero di processi in uno stesso lasso di tempo: il loro lavoro è infatti continuamente interrotto dall' attività riguardante la massa delle cause più vecchie tuttora in istruttoria, ciò che - per ogni pratica - comporta l' aggiornamento delle udienze a intervalli lunghi e quindi a un esercizio dell' attività giurisdizionale eccessivamente lento, con insoddisfazione delle parti, degli avvocati e degli stessi pretori. A ciò si aggiunga che la recente ristrutturazione logistica del Palazzo di giustizia, in particolare al piano della Pretura, non ha portato a miglioramenti di rilievo rispetto alla situazione precedente: ne consegue che l' esiguità degli spazi non permette alle singole sezioni di aggiornare con regolarità udienze contemporanee.

Per contro, è urgente che i cittadini del Luganese possano godere dell' attività giurisdizionale dello Stato nel settore civile, in particolare di fronte ai presenti disagi economici, in termini di tempo adeguati.

In questo frangente - a nostro avviso - a nulla serve ipotizzare una completa riforma del Codice di procedura civile: non si può escludere che modifiche procedurali porterebbero a risultati migliori, ma la storia di questo Cantone insegna che operazioni legislative di questo tipo - per altro sostanzialmente più difficili di quanto possano apparire - comportano tempi lunghi o lunghissimi: l' efficacia del rimedio appare pertanto limitata fin dall' inizio, per rispetto all' urgenza della situazione concreta.

Né appare sostenibile di far appello indiscriminato, in queste circostanze, al Consiglio della magistratura. Quest' autorità su questo tema, come s' è detto, già si è espressa, pur non suscitando apparentemente alcuna attenzione, e si esprime nuovamente in questa sede. In altra direzione, rassegnerà al Consiglio di Stato una relazione, per quanto attiene alle ventilate responsabilità personali dei pretori, ripetutamente chiamati in causa nell' ambito dei dibattiti parlamentari; tuttavia qualunque dovesse essere il suo parere, esso non

sarebbe - per sua natura - idoneo a ristabilire una situazione compromessa a livello di strutture e di organizzazione generale.

L' autorità politica, a dipendenza dell' insuccesso del rimedio proposto con il Messaggio relativo all' aumento temporaneo del numero dei pretori, dovrà ricorrere a soluzioni alternative in favore della Pretura di Lugano in generale e delle Sezioni 1, 2 e 3 in particolare, scegliendo soluzioni efficaci, ma badando anche di prevenire inconvenienti nuovi. Tale intervento dovrà avere come obiettivo l' eliminazione tempestiva delle giacenze ( istruttorie vecchie ) per rendere possibile ai pretori di svolgere la loro attività giurisdizionale in modo analogo a quello dei loro colleghi delle altre preture dei centri; per ottenere questo risultato, i giudici dovranno essere messi nella possibilità concreta di far capo nel modo migliore a validi collaboratori e le Sezioni essere dotate di spazi nuovi per poter regolarmente tenere udienze contemporanee, come avviene da qualche anno - ad esempio - nella Pretura di Bellinzona.

Nonostante l' Esecutivo - ne siamo certi - vorrà porre rimedio tempestivamente e nel modo migliore possibile alle disfunzioni della Pretura di Lugano, non può dimenticare l' importante lavoro di ristrutturazione generale della giustizia civile di prima sede, tendente ad equilibrare l' onere di tutte le preture del Cantone, ad ammodernare l' istituto stesso della Pretura e, non da ultimo, a far sì che le competenze del segretario assessore vengano definite, prescindendo dalla soluzione giuridicamente opinabile, offerta attualmente dall' art. 11 cpv. 2 LOG.

### 3.2

#### ***La giustizia penale***

Nel 1995 sono giunti alla fine del loro iter procedurale due casi penali che hanno suscitato eco negativa nella stampa locale e confederata a causa del lungo tempo intercorso fra l' avvio delle inchieste e la fine del processo.

A prescindere dall' enfasi di taluni rapporti giornalistici, resta il fatto che in questi anni giungono al capolinea procedimenti riferiti a reati, commessi anche oltre dieci anni fa, per cui potrebbero ripetersi analoghe situazioni di disagio. In entrambi i casi cui si fa riferimento, il tempo maggiore è trascorso quando il processo si trovava nelle mani del giudice istruttore, ancorché la complessità dei fatti non abbia permesso nemmeno alle altre autorità via via competenti di procedere con celerità. A ciò si aggiungano le incidentali di processo proposte dalle parti e i mutamenti intervenuti nell' organico del Ministero pubblico a seguito dell' unificazione delle due precedenti Procure pubbliche.

Sempre nell' ambito di questi procedimenti, ma in particolare relativamente a quello che ha avuto per oggetto il dissesto della Finagest SA di Lugano, è stato fatto riferimento nelle sedi competenti, ma anche nell' informazione del pubblico, al principio della celerità del processo. Non è questa evidentemente la sede per esporre in termini giuridici completi quali siano le conseguenze della violazione di questa norma generale, così come espone nella sentenza federale DTF 117 IV 124 e segg.

Essa rende evidente che lo Stato non ha soltanto il compito, nel settore penale, di mettere in stato d' accusa i prevenuti di reati affinché siano giudicati, ma, per poter tener fede al suo mandato, deve far sì che il procedimento si svolga - a prescindere dai termini di prescrizione - entro tempi congrui.

E' giusto osservare al proposito che il nuovo indirizzo procedurale, fondato su un accentuato garantismo, può comportare un' ulteriore dilazione dei tempi del processo; è giusto inoltre ricordare che tutte le autorità giudiziarie - in particolare quindi anche la Camera dei ricorsi penali, il Giudice dell' istruzione e dell' arresto, il Tribunale penale cantonale e la Corte di cassazione e di revisione penale - devono conformarsi al principio della celerità. Tuttavia, come titolari dell' azione pubblica, sono i procuratori pubblici che in primo luogo devono vigilare affinché le inchieste loro affidate proseguano in consonanza con le esigenze di questo particolare principio processuale.

Problemi diversi affliggono il Tribunale penale cantonale, tuttora costituito come qualsiasi altra Camera del Tribunale d' appello di tre soli giudici. A prescindere dall' apprezzata collaborazione dei giudici supplenti, per altro solo eccezionalmente coinvolti nella preparazione di dibattimenti e nella motivazione di sentenze, sono soltanto i tre giudici titolari che celebrano tutti i processi di Assise correzionali e presiedono tutti i processi di Assise criminali. I rendiconti di questi ultimi anni offrono un' immagine difficilmente valutabile nella sua quotidiana realtà dell' effettivo impegno da loro profuso non solo nelle giornate dibattimentali, ma soprattutto nella preparazione e nello studio degli incartamenti ( sempre più smisurati nel volume ) e nella motivazione delle sentenze. E' tuttavia esatto affermare che il Tribunale penale cantonale, da tempo, ha esaurito le sue possibilità produttive: per questo motivo e a dipendenza dell' indiscussa importanza del funzionamento di questa componente dell' organizzazione giudiziaria penale del nostro Cantone, il Consiglio della magistratura ne segue da vicino l' attività, riservandosi di proporre puntuali richieste che si rendessero necessarie.

### 3.3

#### ***Attribuzione di competenze***

L'adeguamento alle esigenze imposte al nostro Paese dalla CEDU e la necessità di conformare l' organizzazione giudiziaria all'art. 98 a OG, porterà alla creazione di nuova attività giurisdizionale anche nel nostro Cantone. A tale scopo è stata costituita da parte del Consiglio di Stato una speciale commissione che, per quanto consta, non ha ancora rassegnato un rapporto conclusivo. E' tuttavia prevedibile che le nuove competenze giurisdizionali che scaturiranno da questi lavori vengano attribuite - definitivamente o provvisoriamente - alle autorità giudiziarie esistenti.

Situazione analoga si presenta con l' entrata in vigore di norme di legge che prevedono novità onerose per l' attività giudiziaria di talune autorità. E' di tutta attualità - per esempio - l' entrata in vigore il 1 gennaio 1996 della LaMal le cui norme di diritto sostanziale e procedurale sono suscettibili di gravare ulteriormente il Tribunale cantonale delle assicurazioni, autorità giudiziaria già afflitta - come altre - dall' aumento delle pratiche, connesso con la tendenza fortemente negativa della congiuntura.

D' altra parte, l' attuale organizzazione giudiziaria del Cantone non permette di assumere nuovi oneri che in misura ridotta: con il rischio che tutto ciò che dovesse superare la capacità oggettiva delle singole autorità finirebbe per rallentare ulteriormente l' attività giurisdizionale in genere.

Data l'irrinunciabilità di determinati interventi, fin d'ora questo Consiglio vuole esprimere la sua preoccupazione affinché l' autorità politica, quando venissero attribuite nuove

competenze ad autorità giudiziarie, si preoccupi di metterle nelle condizioni adeguate per poter far fronte ai nuovi e ai vecchi compiti giurisdizionali.

## **CONCLUSIONI**

Questo rapporto annuale è destinato in primo luogo a segnalare al Consiglio di Stato eventuali problemi connessi con il funzionamento della giustizia ( art. 80 cpv. 2 lett. a LOG ). Già l' anno scorso, si è ritenuto spontaneamente di ampliarne il contenuto previsto dalla legge, offrendo altre informazioni, ovvero sull' attività in genere del Consiglio della magistratura e, in particolare, sul settore disciplinare. In tal modo, si è voluto illustrare - nel limite del possibile - l' impegno profuso da questa autorità e i risultati raggiunti. Da parte nostra, dopo due anni di attività e dopo aver verificato in fattispecie concrete la gravità del compito affidatoci, riteniamo di averne garantito finora l' adempimento puntuale.

Siamo fiduciosi che, riconoscendo questo dato di fatto, il Consiglio della magistratura - pur gradualmente - trovi, fra le altre autorità del Cantone, la collocazione adeguata.