



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
26 febbraio 1997

RAPPORTO ANNUALE (esercizio 1996)

OSSERVAZIONI GENERALI

L'attività del Consiglio della magistratura ha richiesto anche in questo terzo esercizio un numero rilevante di riunioni: dalla consegna dell'ultimo rapporto, il 27 febbraio 1996, a oggi il Consiglio si è riunito nove volte.

Accanto all'attività disciplinare, esso si è chinato su problemi di fondo che interessano il funzionamento dell'apparato giudiziario del Cantone e di cui si dirà nel seguito.

Pur operando -dove appare opportuno- una suddivisione almeno parziale dei compiti, l'onere che dalla gestione di questo Consiglio deriva ai singoli membri e soprattutto a chi lo presiede si è confermato ben maggiore di qualsiasi previsione; non volendo fare un elenco delle incombenze quasi quotidiane legate a questo compito, sembra giusto indicare che al presidente del Consiglio è possibile svolgere correttamente la sua funzione solo a costo di notevoli sacrifici da parte delle autorità giudiziarie cui appartiene, nel caso concreto e in particolare della Seconda Camera civile del Tribunale d'appello.

1. Competenza disciplinare

Il Consiglio ha reso *sette decisioni definitive* di cui una nella forma della decisione presidenziale (art. 85 LOG): nessuna ha condotto a sanzioni disciplinari; tuttavia, alcune di esse hanno comportato atti istruttori e motivazioni giuridiche impegnative.

Nei confronti degli anni precedenti, nel 1996 si è notata una relativa diminuzione delle denunce; in due casi il Consiglio sta seguendo d'ufficio fattispecie particolari.

Oltre alle cennate decisioni di carattere propriamente disciplinare, il Consiglio -con sentenza 4 giugno 1996- ha esonerato dalla carica di giudice del Tribunale d'appello l'avv. Valerio Valsangiacomo. Di questa decisione è stata ordinata la pubblicazione sul Foglio ufficiale cantonale.

Contro la stessa l'avv. Valsangiacomo ha interposto ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale che, dopo aver dapprima respinto la domanda di effetto sospensivo proposta dal ricorrente, in data 28 gennaio 1997 ha deciso anche la reiezione del gravame nel merito. L'esonero del magistrato è divenuto pertanto definitivo anche nell'ottica della costituzionalità. Le motivazioni d'interesse generale contenute nella sentenza federale saranno oggetto di pubblicazione in sede separata.

Di questa decisione del Consiglio della magistratura -frutto di un'istruttoria complessa- dev'essere considerata l'eccezionalità: anche nel caso di esonero infatti, come viene rilevato nella sentenza citata, quest'autorità è chiamata a intervenire ponendosi formalmente in contrasto con una scelta operata dalla volontà popolare: ciò che rappresenta un compito di particolare delicatezza e comporta di operare con ancora maggiore scrupolo e nel pieno rispetto della legalità.

Ciò nonostante la decisione ha potuto essere resa in tempi relativamente brevi, se appena si pensi che il Consiglio è entrato in carica solo il 1. marzo 1994 e che il giudice Valsangiacomo -de facto- ha lasciato il Tribunale d'appello già in seguito alla decisione cautelare del 16 gennaio 1996. L'istruttoria, dopo un congruo periodo di ripetuti controlli sull'attività del magistrato, ha richiesto l'esecuzione di due diverse e complesse perizie specialistiche e la raccolta di osservazioni scritte di altri magistrati; inoltre, per ogni atto procedurale (scelta dei periti, domande peritali, osservazioni ai rapporti dei terzi), ha dovuto essere garantito al magistrato oggetto dell'inchiesta il diritto costituzionale di essere sentito.

A prescindere dall'esito della procedura, questa vicenda dovrebbe comunque far riflettere sul tema delle eventuali cautele connesse con l'accesso alla magistratura giudiziaria.

2. Esame del funzionamento della giustizia

L'esame dei rendiconti dell'anno 1995 dà un'idea della mole di lavoro prodotto dalle autorità giudiziarie del Cantone. L'attenzione di questo Consiglio si è rivolta a due settori in particolare: alla Pretura del distretto di Lugano e al Ministero pubblico.

2.1. *La Pretura del distretto di Lugano*

Per quanto riguarda il problema in generale si rimanda integralmente all'esposto del secondo Rapporto annuale di questo Consiglio, di data 27 febbraio 1996, (p. 5 e segg.) che viene confermato in ogni suo punto.

Durante quest'ultimo esercizio il Consiglio ha avuto occasione di interessarsi in due modi diversi di questa autorità.

A. Nella procedura di consultazione relativa agli "interventi urgenti" in favore della Pretura di Lugano dopo la bocciatura della proposta di aumento del numero dei pretori, il Consiglio ha preso posizione con dettagliato esposto 22 agosto 1996 al lodevole Dipartimento delle istituzioni. Al proposito è stato ribadito e motivato il parere già espresso in altre occasioni, ossia la necessità di soccorrere in tempi brevi le Sezioni 1,2 e 3 della Pretura con spazi idonei per tenere udienze contemporanee e di garantire mandati di più lunga durata ai segretari assessori straordinari, già attivi da tempo ma con incarico rinnovabile trimestralmente.

Con soddisfazione si è appreso che sono in corso lavori di sistemazione nel Palazzo di giustizia per ricavare aule che saranno messe a disposizione della Pretura di Lugano.

B. Come preannunciato nell'ultimo rapporto annuale (p. 6), in data 10 dicembre 1996 è stato consegnato al lodevole Consiglio di Stato un rapporto speciale sulla situazione di lavoro dei pretori delle Sezioni 1, 2 e 3 della Pretura di Lugano. Gli addebiti loro mossi in occasione del dibattito parlamentare del 4 ottobre 1995 e successivamente ancora, comportavano infatti anche una richiesta a questo Consiglio affinché, nell'ambito delle sue competenze, procedesse a un'analisi dettagliata dello stato delle cose: orbene, le conclusioni che scaturiscono da questa disamina sono tali da escludere che la situazione creatasi possa essere fatta risalire a inoperosità o, peggio ancora, a indifferenza da parte dei pretori.

Considerando legittimi gli interrogativi espressi su questo tema dal Parlamento, appare doveroso puntualizzare come, proprio in vista dell'allestimento di questo rapporto speciale, il Consiglio abbia avuta occasione concreta di verificare la difficoltà di analisi e di valutazione delle cifre di consuntivo di una pretura come quella di Lugano, tenendo conto del numero maggiore possibile di componenti che ne caratterizzano l'attività.

2.2. Il Ministero pubblico

Il 1. gennaio 1992 è entrata in vigore la modifica 17 dicembre 1990 della LOG che ha comportato l'unificazione delle due Procure pubbliche in un unico Ministero pubblico competente su tutto il territorio cantonale di cui sono stati chiamati a far parte un Procuratore pubblico generale e sei procuratori pubblici.

Un anno più tardi, è entrata in vigore un'ulteriore modifica della LOG, connessa con una parziale modifica del CPP: è stata così creata la figura del Giudice dell'istruzione e dell'arresto (e sono di conseguenza stati eletti tre magistrati destinati a questo ufficio) e sono scomparsi i giudici istruttori che, fino a quel momento erano in numero di tre con sede a Lugano e due con sede a Bellinzona. Il numero dei procuratori pubblici è di conseguenza aumentato a dodici, compreso il Procuratore pubblico generale.

Nel breve periodo di un anno l'organizzazione giudiziaria del settore penale ha così subito modifiche radicali di cui ai più, in particolare a chi non vive a contatto con l'organizzazione e il funzionamento della giustizia, è verosimilmente sfuggita l'ampiezza.

A livello delle persone e delle istituzioni, tutto ciò ha comportato fra l'altro che quattro giudici istruttori venissero contemporaneamente eletti dal Gran Consiglio alla carica di procuratore pubblico.

Inoltre, da due procure il cui effettivo di magistrati -e quindi di collaboratori- era relativamente piccolo (nel Sottoceneri si contavano quattro procuratori pubblici e nel Sopraceneri tre) si è passati a un istituto composto di 12 magistrati (e un'organizzazione di supporto proporzionatamente maggiore) con uguali competenze sostanziali e con giurisdizione unica per tutto il territorio cantonale. I magistrati del Ministero pubblico assumevano inoltre competenze diverse e maggiori rispetto ai procuratori pubblici nella precedente organizzazione, per cui il Ministero ha assunto una complessità organizzativa interna del tutto nuova e difficilmente paragonabile a quella delle vecchie Procure pubbliche. Né va dimenticato che la sede unica a Lugano è tuttora irrealizzata, con inconvenienti sicuramente rilevanti.

Questo istituto -che ha ereditato tutti gli incarti di precedente competenza delle due Procure pubbliche e dei due uffici del giudice istruttore- apre annualmente circa 9'000 incarti nuovi.

Dopo quattro anni da questo stravolgimento organizzativo e procedurale (nel frattempo, il 1. gennaio 1996 è entrato in vigore il nuovo CPP) sembra essere giunto il tempo di una prima necessaria verifica.

Nello scorso mese di giugno quattro avvocati attivi nel settore penale hanno redatto un catalogo di osservazioni critiche concernente quasi tutte le autorità del Cantone che si occupano dei procedimenti penali, ma indirizzato in particolare al Ministero pubblico. Il Consiglio dell'ordine degli avvocati, cui l'esposto era destinato, ha ritenuto di inviarne copia al direttore del Dipartimento delle istituzioni e al Consiglio della magistratura.

I contatti che ne sono seguiti hanno portato, lo scorso settembre, alla costituzione di un gruppo di lavoro che dovrà formulare "proposte di carattere organizzativo e procedurale atte a migliorare e razionalizzare l'attività del Ministero pubblico" (Risoluzione 23 ottobre 1996). Il gruppo è costituito di due procuratori pubblici, di due degli estensori dell'esposto (uno di loro anche in rappresentanza dell'Ordine degli avvocati), del segretario generale del Dipartimento delle istituzioni e di due membri di questo Consiglio che se ne è assunto la presidenza. Il rapporto che ne scaturirà verrà rassegnato al Consiglio della magistratura che, presone conoscenza, lo trasmetterà con le proprie osservazioni al Consiglio di Stato.

In virtù dell'art. 80 LOG, è riservata al Consiglio della magistratura la competenza di esaminare il funzionamento delle autorità giudiziarie, ciò di cui rende conto al Consiglio di Stato nel suo rapporto annuale o che può fare oggetto di segnalazioni particolari al Dipartimento competente. La legge non prevede a partire da quali impulsi il Consiglio operi questo tipo di esame: è certo che un catalogo di osservazioni come quello presentato sul Ministero pubblico offre informazioni puntuali su cui concentrare il lavoro, in perfetta consonanza col mandato conferito dalla legge a questo organismo.

Questa particolarità è stata fatta osservare all'autorità politica con scritto del 25 novembre 1996, a salvaguardia del ruolo istituzionale del Consiglio della magistratura il quale, accedendo alla formula -eccezionale- del gruppo di lavoro, non ha voluto rinunciare alle proprie specifiche competenze, ma ha agito sulla base di considerazioni d'ordine pratico. Si è tenuto conto del numero e dell'importanza delle critiche, nonché dell'esigenza di comunque procedere in stretta collaborazione sia con chi ha formulato le critiche, sia con i rappresentanti del Ministero pubblico, trattandosi per di più di un settore che esige conoscenza diretta dei meccanismi che reggono l'attività dei procuratori pubblici, sia con il

Dipartimento delle istituzioni -per il tramite del suo segretario generale- poiché alcuni temi del documento in discussione concernono interventi di natura amministrativa.

Dopo una riunione allargata, tenutasi il 3 ottobre 1996, il Gruppo di lavoro si è riunito finora sei volte.

Non è difficile prevedere che il lavoro in atto evidenzia la complessità di indagine -e in generale di controllo- nei confronti dell'attività del Ministero pubblico. Un conto è infatti la valutazione -pur complessa- dell'attività delle autorità giudicanti: i giudici infatti 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 a 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.

Non per nulla le istituzioni estere analoghe a questo Consiglio (ma cui non è possibile ovviamente confrontarsi) prevedono -in genere- sezioni diverse che si occupano dei magistrati giudicanti, rispettivamente dei magistrati d'accusa.

3. Attribuzione di nuove competenze

Anche questo tema è già stato oggetto di attenzione da parte di questo Consiglio nell'ultimo rapporto annuale (punto 3.3).

La Commissione speciale incaricata dell'adeguamento della legislazione cantonale agli art. 6 CEDU e 98a OG ha rassegnato il proprio rapporto finale in data 23 ottobre 1996.

Le verifiche commissionali hanno portato alla presentazione dei due messaggi 12 ottobre 1994 e 27 novembre 1996. Il primo, già passato al vaglio della Commissione della legislazione (cfr. Rapporto 13 settembre 1996) concerne esclusivamente l'adeguamento della legislazione cantonale all'art. 6 CEDU nei settori del diritto tutorio, dello stato civile e delle fondazioni e del prestito a pegno.

Entrambi i messaggi contemplano numerosi nuovi tipi di procedimento giudiziario che, come era facilmente prevedibile, stanno per essere assegnati a autorità giudiziarie esistenti. In particolare, il primo di essi concerne quasi esclusivamente la Prima Camera civile del Tribunale d'appello e dovrebbe comportare -come indica per altro il messaggio stesso- l'assegnazione a questa autorità di un vicecancelliere supplementare per affrontare questo nuovo settore del contenzioso civile. Il secondo messaggio -cui si rinvia per il dettaglio delle norme- affida nuove competenze per materia a sei diverse Camere del Tribunale d'appello per oltre una ventina di fattispecie diverse: senza entrare nel dettaglio della nuova normativa e senza formulare previsioni sull'effettiva ricaduta negativa nella gestione di queste autorità, già di primo acchito appare opportuno che l'autorità politica valuti con opportuna comprensione la posizione del Tribunale d'appello tendente a mantenere almeno gli attuali effettivi di collaboratori giuridici.

L'incidenza di tali nuove competenze, se del caso, dovrà essere oggetto di valutazione nei prossimi esercizi.

4. Accesso alla magistratura

Fuori dai confini svizzeri l'accesso alla magistratura è possibile soltanto attraverso seri criteri di selezione o è vincolato al superamento di esami d'attitudine, rispettivamente alla frequenza di scuole postaccademiche per una preparazione professionale specifica.

A prescindere dalla durata in carica dei magistrati (negli Stati europei vige il principio dell'inamovibilità), i giudici e i procuratori pubblici del nostro Cantone sono chiamati a svolgere lo stesso ruolo dei loro colleghi all'estero: vi sono pertanto tutte le ragioni perché anche i magistrati svizzeri -ticesi in particolare- godano di una preparazione che li distingua professionalmente dagli altri giuristi, attivi per lo più come avvocati.

Inoltre, i partiti politici, cui di fatto è demandato il compito di operare delle scelte, pur dimostrando di regola serietà nella formulazione di queste proposte, si trovano confrontati con candidati molto giovani che -seppur adempiuti i presupposti di legge- hanno spesso scarsa esperienza nell'avvocatura o in altri settori d'applicazione del diritto. Ciò può comportare che magistrati, posti di fronte alle difficoltà del compito loro affidato, deludano le aspettative degli stessi loro proponenti. Se una simile situazione non dipende da negligenze o da comportamenti suscettibili di essere sanzionati disciplinarmente, sfugge alle competenze di questo Consiglio. Questa fattispecie, per altro, è nota anche fuori dal nostro Cantone, tant'è che il presidente del Consiglio superiore della magistratura del Canton Ginevra, in un suo recente contributo dottrinale, afferma: "On se trouve dans un cas où l'élection ou la réélection du magistrat s'est révélée a posteriori comme une erreur; celle-ci n'est corrigable que par une non-réélection: les partis politiques disposent ici d'un pouvoir que le Conseil supérieur de la magistrature ne détient pas" (*Heyer P., Le Conseil supérieur de la magistrature, in Revue de droit administratif et de droit fiscal - Revue genevoise de droit public, 1996, p. 342*).

Sarebbe pertanto opportuno, di fronte alle esigenze sempre maggiori legate all'attività della magistratura giudiziaria di qualsiasi ordine e grado, che il legislatore, nell'ambito del dibattito costituzionale in atto, si ponga il problema non solo della presenza di un'istanza di preavviso delle candidature, ma -prima ancora- dei presupposti formali e sostanziali che permettano l'accesso alla magistratura.

CONCLUSIONI

Il Consiglio della magistratura, rassegnando questo terzo rapporto annuale, vuole mettere in evidenza il lavoro svolto, non senza cogliere l'occasione per indicare che -con i mezzi a sua disposizione e tenuto conto degli oneri professionali o di magistratura dei suoi componenti- non è pensabile che riesca ad esplicare attività maggiore. D'altra parte ritiene -nell'ambito delle sue competenze specifiche- di segnalare temi rilevanti, attinenti all'amministrazione della giustizia, oggetto di sue considerazioni.