



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
30 dicembre 1998

RAPPORTO ANNUALE (esercizio 1998)

OSSERVAZIONI GENERALI

L'attività del Consiglio in questo **quinto esercizio** è stata inferiore a quella degli altri anni: basti pensare che dal 1. gennaio al 31 dicembre 1998 le riunioni sono state soltanto sei. Le cause sono facilmente individuate: infatti, nel corso del 1997 è stato compiuto uno sforzo particolare per chiudere tutte le pendenze di natura disciplinare concernenti magistrati attivi in specie nell'ambito del Ministero pubblico (cfr. Rapporto di quell'esercizio, in *Rendiconto del Consiglio di Stato 1997*, p. 186): pochi sono stati quindi gli incarti passati al 1998. Inoltre, degli incarti aperti in quest'ultimo esercizio nessuno ha presentato particolari difficoltà: lo conferma anche il numero relativamente alto di denunce evase con decisione presidenziale, rispettivamente di pratiche archiviate senza sentenza. D'altra parte, per quanto concerne il funzionamento della giustizia, non vi sono stati motivi di preoccupazione al di fuori di quanto non sia già stato trattato e riferito nel rapporto annuale degli scorsi anni.

Il presente rapporto, l'ultimo del mandato quinquennale di questo Consiglio che scade al 31 dicembre 1998, non contempla -diversamente da quello dell'anno scorso- una presentazione delle cifre di consuntivo delle diverse autorità giudiziarie per l'anno che sta concludendosi. Infatti, dopo l'esperienza relativa ai rendiconti 1997 e d'intesa con il Consiglio di Stato, si è ritenuto più opportuno che le singole autorità giudiziarie -attenendosi a criteri di concisione e di essenzialità- presentassero direttamente all'autorità politica le loro considerazioni di consuntivo. Questo modo di procedere si giustifica in particolare laddove comunque il responsabile dell'ufficio ha sempre redatto un unico documento: così il Presidente dei giudici dell'istruzione e

dell'arresto, il Procuratore pubblico generale e il Magistrato dei minorenni. Per le diverse Camere del Tribunale d'appello un rapporto complessivo sarà redatto dal Presidente del tribunale stesso (cfr. *Nuove direttive del Consiglio di Stato sull'impostazione dei Rendiconti annuali dello Stato del 18 novembre 1998*).

1. COMPETENZA DISCIPLINARE

1.1 Tabella riassuntiva

| | |
|--|----|
| Incarti iniziati nel 1998 | 13 |
| Incarti riportati dall'anno precedente | 4 |
| Totale incarti da decidere | 17 |
| Fattispecie decise dal Consiglio | 2 |
| Fattispecie decise dal presidente e cresciute in giudicato | 4 |
| Fattispecie altrimenti definite (cfr. commento) | 7 |
| Totale incarti evasi | 13 |
| Incarti da riportare al 1999 | 4 |

1.2 Commento

Nel corso dell'anno gli incarti decisi formalmente sono stati 6 di cui 4 da parte del solo presidente in virtù dell'art. 85 LOG, ovvero poiché la denuncia è stata giudicata manifestamente infondata. Non è stato preso nessun provvedimento disciplinare.

Riguardo agli incarti "altrimenti definiti" si osserva:

due di essi –registrati in anni passati– rientravano in un serie di lagnanze a carico di una giudicatura di pace che, per vari motivi (non da ultimo a causa di difficoltà personali del titolare dell'ufficio), aveva accumulato notevoli ritardi, in particolare nell'evasione delle cause ordinarie. L'intervento di questo Consiglio e la disponibilità del Dipartimento istituzioni hanno permesso di normalizzare la situazione, già per la fine del 1997. L'avvenuto aggiornamento nella trattazione corrente delle vertenze presso quell'ufficio ha condotto all'archiviazione degli incarti menzionati.

Un incarto è stato chiuso con l'avvertimento scritto rivolto a un magistrato in merito a contestati comportamenti, estranei alla sua funzione giurisdizionale: questo modo di procedere è stato imposto dal fatto che i dati in possesso del Consiglio non hanno permesso di concludere alla presenza di presupposti oggettivi per l'avvio di una procedura disciplinare.

Una segnalazione –relativa a un litigio di natura privata tra il denunciante e un collaboratore della giustizia– ha potuto essere evasa, svolti alcuni incombeni istruttori, con un esposto esplicativo al denunciante.

Altro incarto è stato dedicato a una giudicatura di pace in difficoltà organizzative e si è concluso con un rapporto su questo aspetto alla Divisione della giustizia.

Un'ulteriore problematica è divenuta priva d'oggetto ed è stata stralciata dai ruoli.

L'ultima indagine che non ha portato a sentenza non concerne singoli magistrati, ma ha avuto per scopo l'accertamento pro memoria dell'iter processuale di una particolare causa penale.

Questo tipo di incarti, chiusi senza sentenza, dimostrano che l'attività del Consiglio non può essere definita in modo schematico, né è limitata agli aspetti di natura disciplinare in senso stretto; per altro verso, in particolare nel 1998, diverse fattispecie hanno riguardato non magistrati a tempo pieno, ma altre persone con funzioni giurisdizionali, quali sono –tra gli altri– i giudici di pace (titolari o supplenti) e gli assessori giurati.

2. ESAME DEL FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA

Il 1998 è stato fondamentale per il compimento da parte dell'autorità politica di una serie di interventi procedurali e organizzativi concernenti il Ministero pubblico. Si è preso atto con soddisfazione dei risultati ottenuti, in gran parte corrispondenti a proposte puntuali contenute nel *Rapporto 25 giugno 1997 del Gruppo di lavoro* presieduto dal Consiglio della magistratura che in questo incarico ha profuso un notevole impegno.

Preso atto di quanto è stato raggiunto, si confida nell'efficacia delle novità procedurali e organizzative votate dal Gran Consiglio e attuate dal Consiglio di Stato, per quanto di sua competenza. Si tratta di interventi di facile introduzione nel sistema legislativo e organizzativo presente, quindi destinati a produrre più rapidamente un miglioramento delle condizioni di disagio in cui è costretto a operare il Ministero pubblico che non grandi disegni di riforma, facilmente suscettibili di dibattito ampio in sede legislativa e quindi di attuazione su tempi lunghi.

Tuttavia, dal momento che non tutti gli aspetti contemplati da quel rapporto hanno ancora trovato adeguata soluzione (si pensi in particolare alla situazione logistica del Ministero pubblico), si invita l'autorità politica ad affrontare con determinazione ciò che è rimasto irrisolto. A tal proposito si ricorda come il citato rapporto speciale abbia presentato determinati interventi concreti per migliorare l'attività del Ministero pubblico, ritenendoli "fra loro interconnessi", ossia sotto forma di "un pacchetto di misure attuabili in un medesimo contesto correttivo" (cfr. *Rapporto cit.*, Riassunto introduttivo, lett. A).

Non va inoltre dimenticato che la struttura del Ministero pubblico nel nostro Cantone non può certamente dirsi perfezionata a dipendenza degli interventi in corso di realizzazione, interventi che il Gruppo di lavoro ha concepito come mezzo indispensabile soltanto "per contenere l'aumento delle pendenze" (cfr. *Rapporto cit.*, Riassunto introduttivo, lett. D). Per tempo, sarà quindi necessario dare avvio a riforme che permettano di assicurare maggior efficacia al settore penale in genere, in particolare conferendo al Ministero pubblico un assetto proporzionato ai compiti ad esso affidati.

In questa stessa direzione, da qualche anno è stato rassegnato uno studio concernente la giustizia civile di prima istanza (cfr. *Rapporto annuale dello scorso esercizio*, punto 8.1.3.1); si ripete anche in questa occasione che la necessaria riorganizzazione del settore s'impone poiché –a fronte di determinati miglioramenti– la trattazione delle cause soffre ancora –mediamente– di tempi troppo lunghi. Riforme procedurali sono auspicabili (al proposito una Commissione speciale ha presentato all'inizio dello scorso mese di novembre il suo rapporto conclusivo al Consiglio di Stato), ma -come esplicitamente ammette quel medesimo documento- difficilmente potrebbero, da sole, risolvere la problematica in modo fondamentale.

3. CONCLUSIONI

Alla fine del mandato quinquennale affidato al primo Consiglio della magistratura nel nostro Cantone, non è fuori luogo considerare il cammino percorso.

In senso generale, l'esperienza raccolta è servita anzitutto a individuare nella pratica le competenze e quindi a definire i limiti d'intervento di questo Consiglio. Ciò che, in un'altra ottica, corrisponde a collocare il Consiglio della magistratura –nuova autorità del Cantone– nell'ambito dell'organizzazione dello Stato, ossia in particolare a stabilire i rapporti con le autorità giudiziarie da una parte e con l'autorità politica dall'altra. Nei confronti dei magistrati e delle altre persone che appartengono all'ambito d'intervento del Consiglio della magistratura la legge definisce nelle grandi linee sia le competenze sostanziali di questo organo, sia le norme procedurali che garantiscono un rapporto corretto con chi dev'essere giudicato, nel rispetto dei suoi diritti fondamentali. Al di là di questi tracciati imprescindibili, il Consiglio della magistratura ha avuto cura di agire con equità, tenendo fede rigorosamente al proprio mandato, ma al contempo riconoscendo a ogni autorità giudiziaria la propria autonomia e le proprie competenze specifiche, nonché rispettando la legittimazione di ogni magistrato, in quanto autorità dello Stato, non assunto alla carica in base a un decreto di nomina, ma eletto dal Popolo o del Gran Consiglio.

Nei confronti dell'autorità politica l'attività del Consiglio è stata caratterizzata, da un lato, da un rapporto di proficua collaborazione con l'Esecutivo cantonale, in particolare per quanto riguarda i problemi generali della giustizia dal profilo organizzativo e strutturale; dall'altro, da un rapporto con il Gran Consiglio di delicata definizione istituzionale, che esige il costante comune impegno a riconoscere le reciproche competenze e i diversi, specifici modi di operare.

Dopo soli quattro anni di attività effettiva del Consiglio della magistratura, il Legislatore ha ritenuto di fissare nella nuova Costituzione cantonale una diversa composizione di questa autorità, riconoscendo la necessità che i magistrati vi siano rappresentati in minoranza rispetto ai membri eletti dal Gran Consiglio. Il presente rapporto non è sede adeguata per commentare questa scelta dal profilo giuridico-dottrinale; sulla sua rilevanza pratica, sembra tuttavia di poter affermare che se -al di là della diversa designazione dei membri- si ripettesse anche in futuro la favorevole esperienza di collaborazione vissuta durante questo primo mandato, non vi sarebbe motivo per immaginare che il mutamento legislativo possa comportare atteggiamenti o giudizi diversi da quelli che hanno caratterizzato finora l'attività del Consiglio.

Inoltre, con l'entrata in vigore della nuova Costituzione e il relativo adeguamento della Legge organica giudiziaria, il Gran Consiglio è divenuto destinatario di ogni decisione che possa avere rilevanza nell'ambito della rielezione di tutti i magistrati in carica, libero evidentemente quel corpo elettorale, per ogni singolo caso, di valutare l'incidenza di eventuali interventi del Consiglio della magistratura nel complesso dei presupposti per rivestire una carica pubblica nell'ambito giudiziario. L'estensione di questo obbligo di comunicazione -corollario della nuova competenza di elezione dei magistrati giudicanti attribuita al Gran Consiglio- ha evidenziato la sostanziale divergenza fra i giudizi riservati al Consiglio della magistratura nel settore disciplinare, presi secondo le indicazioni e nei limiti della legge, e la competenza di non rieleggere magistrati in carica che il Gran Consiglio può esercitare al di fuori di ogni vincolo legale. Divergenza che non esiste nei Paesi esteri che conoscono un Consiglio della magistratura: colà il ruolo di questo organismo è imprescindibile poiché i magistrati sono eletti o designati a vita. In altre parole, nel nostro Cantone il potere disciplinare del Consiglio è temperato dalle scelte del Parlamento, chiamato regolarmente (ogni sei anni) a operare un controllo almeno formale sulla magistratura.

In concreto ciò comporta che il Consiglio della magistratura si determini sulla rilevanza disciplinare delle singole fattispecie con atteggiamento fermo, ma non perdendo di vista questo suo particolare ruolo nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria del Paese.

A chi invece ritiene che questo Consiglio debba incidere nell'apparato giudiziario in modo più radicale, va ricordato che esso decide come un tribunale di ultima istanza cantonale (art. 88 cpv. 3 LOG). A comprova della necessità che esso proceda secondo criteri di diritto, si fa riferimento alle considerazioni contenute nella sentenza 28 gennaio 1997 della II Corte di diritto pubblico del Tribunale federale che ha respinto il ricorso di Valerio Valsangiacomo nei confronti dell'esonero deciso nei suoi confronti.

Da ultimo appare opportuno ricordare come il rafforzamento del controllo sui magistrati, auspicato con la creazione del Consiglio della magistratura e con l'introduzione di nuove norme di legge, sia stato suggerito soprattutto dal principio della efficienza della magistratura, presupposto indiscutibile per una regolare attività giurisdizionale. Questo stesso Consiglio ha invece avuto qualche remora nell'operare in favore di un principio di ancor maggiore rilievo politico, ossia quello dell' indipendenza della magistratura. Questa caratteristica specifica del potere giudiziario è purtroppo facilmente minacciata non certamente –nel nostro Paese– da parte degli altri poteri dello Stato, ma da contingenze atte a condizionare l'attività dei magistrati (cfr. al proposito: *Stauffer P.*, Beeinflussung des Richters, in *Recht, Macht und Gesellschaft*, Zurigo 1995, p. 62 segg.). Rientrano in particolare nel novero di queste circostanze la critica pubblica a decisioni di autorità giudiziarie che implicitamente o esplicitamente voglia rappresentare un monito per il magistrato interessato e per la sua attività futura, informazioni calunniose sulle qualità personali o professionali di qualcuno, la pubblicazione di liste di gradimento di magistrati, ecc. Da queste gravi minacce per l'indipendenza della giustizia il Paese deve difendersi: lo Stato nell'ambito dei suoi compiti istituzionali, ossia attraverso i suoi organi; la società in genere ad opera delle sue diverse componenti: in particolare, i partiti politici e i mezzi di informazione. In altre parole è necessario salvaguardare a tutti i livelli una giusta sensibilità politica tale da porre al riparo il potere giudiziario non già da ogni critica, ma da quella che tende –direttamente o indirettamente– a condizionarne l'attività. Caduti gli infondati timori di corporativismo tra magistrati, espressi nei confronti del Consiglio della magistratura anche nelle

sedi più autorevoli, sarà compito dei nostri successori di vagliare tutte le possibilità per avere un ruolo attivo anche in tale direzione.