

Messaggio

numero

7667

data

22 maggio 2019

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Potenziamento del Tribunale di appello

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio presentiamo la proposta di modifica parziale della Legge sull'organizzazione giudiziaria tesa ad aumentare l'organico del Tribunale di appello con un giudice, da attribuire al Tribunale penale cantonale¹.

I. INTRODUZIONE

La proposta di modifica parziale della Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG, RL 177.100) trova la sua giustificazione primaria nel garantire il buon funzionamento della giustizia penale cantonale, ritenuto il comprovato incremento dell'onere lavorativo del Tribunale penale cantonale, derivante anche dall'assunzione di nuove competenze scaturite da modifiche legislative federali, dall'accresciuta complessità degli incarti e la conseguente necessità di dilatazione delle tempistiche per la loro trattazione, come pure dai potenziamenti di risorse degli anni scorsi nelle autorità del perseguimento penale, che hanno implicato una maggior produttività ed efficacia, a beneficio della sicurezza e dell'ordine pubblico. Le modifiche qui postulate si inseriscono coerentemente con il progetto di riordino dell'organizzazione giudiziaria "Giustizia 2018", il quale – seppur nella sua denominazione temporale ormai superata – mantiene tutta la sua attualità nel proprio fondamento, volendo proporre una riflessione complessiva sull'organizzazione della giustizia cantonale nell'ottica di renderla più efficiente ed efficace, nell'interesse della cittadinanza. Tramite il presente messaggio, si chiede quindi al Parlamento di determinarsi in merito al necessario potenziamento del Tribunale di appello, e per esso del Tribunale penale cantonale, postulato di concerto con l'Autorità giudiziaria medesima e avallato dal Consiglio della magistratura.

II. POTENZIAMENTO DEL TRIBUNALE PENALE CANTONALE

1. Ragioni del potenziamento

1.1 *Evoluzione dell'attività del Tribunale penale cantonale*

La situazione del Tribunale penale cantonale del Tribunale di appello è stata attentamente esaminata, negli ultimi anni da parte dello scrivente Consiglio di Stato per il tramite del Dipartimento competente, tenendo altresì conto di quanto evidenziato nei Rendiconti annuali del Consiglio della magistratura e delle autorità giudiziarie (di seguito: Rendiconti).

¹ Nel rispetto del principio della neutralità di genere, l'uso del maschile per la denominazione delle funzioni indicate nel presente messaggio va compreso con una connotazione inclusiva femminile.

Si riproduce qui di seguito la tabella statistica che riprende i dati accertati nei Rendiconti concernenti l'evoluzione dell'attività presso il Tribunale penale cantonale.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Entrate</i>	133	147	165	170	219	237	246	284
<i>Incarti chiusi</i>	115	160	170	155	161	220	193	306
<i>Giacenze</i>	114	101	96	111	169	186	234	216

Con scritto 24 ottobre 2016 indirizzato al Dipartimento delle istituzioni, i quattro magistrati del Tribunale penale cantonale hanno evidenziato la difficile e preoccupante situazione che contraddistingueva la loro attività a fronte di un'importante crescita a livello degli incarti in entrata avvenuta negli ultimi anni (dati 2011-2015). Postulavano di conseguenza all'attenzione del Dipartimento un potenziamento del personale giurista a disposizione nella misura di 4.0 unità di vicecancellieri-redattori.

Già nel Rendiconto 2015 il Tribunale penale cantonale – composto da quattro magistrati ordinari, dai rispettivi vice-cancellieri redattori e dal personale di cancelleria – aveva fatto presente una situazione definita *“ancora non preoccupante, ma da tenere sotto controllo”*. Veniva difatti evidenziato un aumento delle entrate in tutte le procedure, peraltro sempre più complesse (gli atti d'accusa alle assise criminali erano passati da 46 a 76, quelli alle assise correzionali da 71 a 87, mentre le opposizioni ai decreti d'accusa da 25 a 35). Nel complesso, nel 2015 si era passati da 144 atti d'accusa e 24 opposizioni a decreti d'accusa, a 182 atti d'accusa e 35 opposizioni ai decreti d'accusa (quindi da 168 a 217 nel complesso). La maggior preoccupazione rilevata allora era quella relativa all'inatteso incremento rispetto al passato delle giacenze, passate da 111 a 161. In aggiunta, il numero dei processi celebrati alle assise criminali e correzionali passati da 67 nel 2014 a 115 nel 2015. Il Tribunale concludeva che, se il dato del 2015 si fosse rivelato un'eccezione, il maggior carico avrebbe potuto, ancora, essere probabilmente riassorbito con uno sforzo supplementare da parte dei giudici operanti in seno al Tribunale stesso. Diversamente, si sarebbe imposta una riflessione sulle risorse umane a disposizione del Tribunale penale cantonale, rimaste costanti negli anni.

La tendenza all'aumento degli incarti si è tuttavia registrata anche nel 2016. Nel Rendiconto 2016 veniva sottolineato come per il secondo anno di fila – a prescindere dal dato relativo all'elevato livello delle uscite 2016 (definito come *“straordinario e difficilmente ripetibile”*) che ha potuto compensare parzialmente l'aumento – il Tribunale penale cantonale era stato confrontato con un carico di lavoro notevolmente aumentato. Questa situazione, nonostante il buon risultato d'esercizio che aveva limitato l'aumento delle giacenze, iniziava ora a destare qualche legittima preoccupazione. Nello specifico, dal Rendiconto del Tribunale penale cantonale emergeva infatti un incremento degli atti d'accusa, con una leggera diminuzione degli atti d'accusa alle Criminali (da 74 a 65), compensata da un aumento di atti d'accusa alle Correzionali (da 87 a 94) e delle procedure abbreviate (da 21 a 41). Le giacenze aumentate da 111 a 169 l'anno precedente si erano assestate a 181 al 1° gennaio 2017. Il dato globale indicava che se nei 5 anni precedenti gli incarti evasi si assestavano attorno ai 160/170, questo numero aumentava a 225 nel 2016. Il Tribunale – sempre secondo le indicazioni del suo Presidente – era riuscito a far fronte a questo incremento grazie all'impegno di un giudice supplente che aveva presieduto diversi dibattimenti relativi a decreti d'accusa. Una risorsa, questa, ritenuta esaurita non essendo possibile chiedere un ulteriore impegno al magistrato supplente. Infine, anche il 2016 era stato contraddistinto da processi delicati e complessi sia nel settore reati finanziari sia in quello di polizia, che

richiedono sempre maggior impegno da parte dei giudici e dei cancellieri. Per quanto riguarda i tempi di evasione delle pratiche, nel Rendiconto 2016 veniva sottolineato come fosse ancora possibile far fronte, in tempi accettabili, ai processi con imputati in carcerazione, ma questo grazie ad un impegno difficilmente esigibile anche in futuro. Per contro, per i processi con imputati in libertà, si attestava un allungamento dei tempi di evasione tanto da mettere a rischio il principio della celerità, fondamentale per una giustizia efficiente, efficace e vicina alle esigenze del cittadino.

1.2 Misure introdotte dal Consiglio di Stato

Come detto, nell'ottobre 2016, a fronte della suindicata situazione e dei dati attestati nel 2016, il Tribunale penale cantonale ha richiesto al Dipartimento delle istituzioni un potenziamento dell'organico con 4.0 unità di vicecancellieri-redattori. Il Consiglio della Magistratura si è espresso in merito il 15 maggio 2017, preavvisando positivamente la richiesta, segnatamente sulla base delle risultanze statistiche riscontrate negli ultimi anni, a comprova di un manifesto aumento dell'attività (cfr. dati statistici riportati nella tabella alla pagina precedente). Il 5 luglio 2017 lo scrivente Consiglio di Stato ha accolto parzialmente la richiesta del Tribunale penale cantonale, ritenendo fra le proprie riflessioni come un'alternativa forse più efficace all'assunzione richiesta di 4.0 unità di vicecancellieri-redattori, avrebbe potuto essere quella di disporre di un giudice ordinario aggiuntivo, anche nell'ottica delle nuove norme federali in materia di espulsione. A partire dal 1° agosto 2017 sono quindi state attribuite al Tribunale di appello 2.0 unità supplementari e temporanee nella misura del 200% di vicecancellieri-redattori fino al 31 dicembre 2018, da assegnare esclusivamente al Tribunale penale cantonale. Nell'ottica di definire con un certo rigore le reali necessità di organico dell'Autorità giudiziaria dopo un periodo di valutazione con il personale ausiliario a disposizione, il Governo richiedeva all'Ufficio giudiziario in questione di trasmettere entro il 31 luglio 2018 un rapporto che illustrasse la situazione dell'Autorità giudiziaria alla luce dell'attività svolta dai due vicecancellieri-redattori attribuiti e una valutazione ai fini del buon funzionamento del Tribunale.

Il 16 maggio 2018 il Tribunale penale cantonale ha dato seguito alla richiesta governativa, segnalando come nonostante il beneficio apportato dall'attribuzione delle 2.0 unità di vicecancellieri-redattori, la situazione si fosse *“ulteriormente appesantita”* raggiungendo *“livelli di difficile tolleranza”*. Nel Rendiconto 2017 del Tribunale penale cantonale veniva evidenziato il costante aumento del carico di lavoro, una situazione definita preoccupante, anche in relazione al potenziamento parziale concesso dal Governo a partire dall'agosto del 2017. Veniva quindi attestato l'aumento degli incarti in entrata con un deficit di ulteriori 53 incarti rispetto all'anno precedente. A inquietare ulteriormente erano inoltre i primi quattro mesi del 2018. La proiezione inerente all'andamento dell'attività nel corso del 2018 portava a prevedere *“entrate per ben 300 incarti – solo nel 2014 erano 170, nel 2015 219, nel 2016 237 e nel 2017 246”*, una tendenza preoccupante che, a mente del Tribunale, avrebbe rischiato seriamente di mettere a repentaglio l'operatività dello stesso e, più in generale, il buon funzionamento della giustizia in questo ambito specifico. Anche il numero delle giacenze e i tempi di evasione delle pratiche si erano lungamente dilatati. Uno dei motivi dell'aggravio – oltre a quelli già indicati nei Rendiconti 2015 e 2016 – era altresì da ricondurre alle nuove disposizioni federali sull'espulsione entrate in vigore il 1° ottobre 2016, con l'obbligo di sottoporre a giudizio di una Corte anche casi in passato evasi con decreti d'accusa senza opposizione. Il Rapporto del 16 maggio 2018 dei giudici del Tribunale penale cantonale concludeva evidenziando in particolare come in soli quattro giudici, a quel momento non fosse più possibile garantire l'evasione celere delle pratiche ai sensi dell'art. 5 CPP. A mente del Tribunale, tale difficile situazione imponeva interventi urgenti, primo fra tutti, anche per frenare l'accumularsi di giacenze e constatato il caso di impedimento di carattere durevole di cui all'art. 24 LOG, *“la designazione di un giudice*

straordinario per la durata di due anni a partire, al più tardi, dalla prossima estate, nonché il mantenimento di due vicecancellieri straordinari, trasformandoli in unità ordinarie". Nell'ottica di efficienza, il Tribunale proponeva quindi di assegnare la funzione di giudice supplente ex art. 24 LOG all'avv. Manuela Frequin Taminelli, da anni collaboratrice del Tribunale, dapprima come vicecancelliera-redattrice e in seguito quale giudice a latere nominata dal Parlamento, a cui era già affidata la direzione di alcuni processi derivanti da decreti d'accusa per ovviare, almeno in parte, al predetto sovraccarico.

La richiesta di potenziamento del Tribunale penale cantonale è stata portata dinanzi al Consiglio della magistratura che ha espresso preavviso favorevole il 13 giugno 2018, preavviso che si fonda segnatamente *"sull'evoluzione della situazione e viste le motivazioni del Tribunale penale cantonale, che si inseriscono nel solco di quanto rilevato da questo Consiglio nel suo rapporto annuale 2017 relativamente ai carichi di lavoro che incombono all'Autorità giudiziaria interessata"*. La scelta della persona proposta dal Tribunale penale cantonale non ha trovato obiezioni da parte del Consiglio della magistratura.

Il 3 agosto 2018 lo scrivente Governo ha quindi designato a decorrere dal 1° settembre 2018 – sino al più tardi alla pubblicazione del bando di concorso relativo al nuovo giudice ordinario presso il Tribunale penale cantonale, la cui necessità è stata fatta proprio in tale circostanza dal Consiglio di Stato, sfociando ora nel presente Messaggio –, quale nuovo giudice supplente ex art. 24 LOG del Tribunale di appello, assegnata al Tribunale penale cantonale, l'avv. Manuela Frequin Taminelli. La richiesta del Tribunale penale cantonale, preavvisata favorevolmente dal Consiglio della magistratura, è quindi stata accolta dopo un'acribica disamina della situazione dell'attività del Tribunale e tenuto conto delle decisioni già prese in precedenza, ritenendo di procedere a designare un giudice supplente ex art. 24 LOG, come postulato dalla stessa Autorità giudiziaria al fine di garantirne il funzionamento adeguato, e meglio non incorrendo in violazioni del principio di celerità di cui all'art. 5 CPP. Questa situazione problematica per uno Stato di diritto, a mente del Consiglio di Stato, denotava un impedimento di carattere durevole sul quale occorreva intervenire con una certa solerzia. Tenuto conto dell'interpretazione storica della norma nonché del suo utilizzo da parte del Governo in passato, è stato quindi reputato che la fattispecie rientrasse nel novero dei casi di cui all'art. 24 LOG al quale si fece pertanto capo. Interpretazione storica che ha portato a riscontrare come il termine "impedimento" debba essere letto nel contesto di un adeguato funzionamento dell'Autorità giudiziaria, per analogia ai disposti di legge concernenti la prima figura giudicante sorta nel Canton Ticino, ovvero sia il Giudice di pace. Seguendo dipoi lo spirito della norma, già nel 1985, il Governo aveva designato procuratore pubblico straordinario ex art. 70 vLOG (oggi art. 24 LOG) l'avv. Paolo Bernasconi, ritenuto come l'allora Procura pubblica sottocenerina avesse indicato come il rilevante carico di lavoro non permettesse all'Ufficio giudiziario di occuparsi dell'incarico poi affidato al predetto procuratore straordinario (cfr. risoluzione governativa n. 6163 del 15 ottobre 1985).

Il 4 agosto 2018 il deputato Matteo Pronzini ha presentato un'interpellanza dal titolo "Interferenze del Consiglio di Stato nelle prerogative del Gran Consiglio in materia di elezione dei magistrati dell'ordine giudiziario" chiedendo pure, con scritto del 23 agosto 2018, di attivare l'alta vigilanza del Gran Consiglio e di indire una discussione generale quanto alla nomina quale nuovo giudice supplente ex art. 24 LOG dell'avv. Manuela Frequin Taminelli, nonché di un'ulteriore nomina sempre ex art. 24 LOG avvenuta il 3 agosto 2018 da parte del Governo. Nella seduta parlamentare del 18 settembre 2018, il Direttore del Dipartimento delle istituzioni ha dato riscontro all'interpellanza, ribadendo la posizione del Consiglio di Stato per rapporto anche alla nomina della giudice supplente ex art. 24 LOG presso il Tribunale penale cantonale

(cfr. verbale seduta XVI, 18, risposte a interpellanze, pag. 1409 e segg.). La richiesta del deputato Matteo Pronzini di discussione generale sul tema è quindi stata respinta dal Parlamento che, su proposta dell'Ufficio presidenziale, ha demandato l'esercizio dell'alta vigilanza alla Commissione della legislazione (cfr. verbale seduta XVI, pag. 1417). La Commissione si è riunita il giorno stesso decidendo di accettare la proposta dell'Ufficio presidenziale e di attivare l'alta vigilanza così come richiesto dal deputato Matteo Pronzini. Il Rapporto della Commissione della legislazione sul mandato di alta vigilanza concernente la designazione di due giudici da parte del Governo data del 6 novembre 2018. Quanto alle conclusioni afferenti la designazione da parte del Governo dell'avv. Manuela Frequin Taminelli, la Commissione rammenta come la stessa ricopra la carica di giudice supplente del Tribunale di appello con attribuzione proprio al Tribunale penale cantonale – nominata dal Parlamento in tale funzione – circostanza che comporta che essa possa svolgere tutte le attività attribuite al magistrato onorario. Da questo fatto, ne discende *“che non vi è stato pregiudizio di alcuna sorta siccome il giudice in questione ha fatto quanto già poteva fare in assenza della designazione del Consiglio di Stato. Non è disceso né un pregiudizio alle competenze del Parlamento, siccome proprio il Gran Consiglio ha eletto la giudice avv. Manuela Frequin Taminelli quale giudice supplente, né un problema nell'amministrazione della giustizia, siccome non vi è stata un'attribuzione di competenze supplementari”* (cfr. rapporto, pag. 6). In fine, la Commissione ha raccomandato al Governo di applicare in maniera rigorosa l'art. 24 LOG, suggerendo una possibile modifica legislativa *“volta ad introdurre la possibilità di risolvere situazioni urgenti in maniera celere, nell'interesse della giustizia e nel rispetto del Gran Consiglio quale autorità di nomina”* (cfr. rapporto, pag. 7). La discussione in merito all'alta vigilanza del Gran Consiglio sulla nomina di un giudice del Tribunale penale cantonale (e di un giudice dei provvedimenti coercitivi) ex art. 75 e segg. LGC si è tenuta nella seduta del 20 novembre 2018. Il Parlamento ha accolto le conclusioni del rapporto della Commissione della legislazione sul mandato di alta vigilanza.

Infine, il Rendiconto 2018 conferma un aumento del numero dei nuovi incarti presso il Tribunale penale cantonale, raggiungendo la quota ragguardevole di 284 unità. Un dato chiaramente superiore alla media degli ultimi anni (cfr. tabella, pag. 2), reso possibile, a mente del Tribunale medesimo, unicamente in ragione della presenza dell'organico potenziato con un giudice supplente ex art. 24 LOG e i due vice-cancellieri supplementari. Pure gli incarti chiusi hanno fatto segnare, grazie a questo potenziamento, un aumento a 306 unità, con un aumento di 106 unità rispetto all'anno precedente. L'entità delle uscite, superiori alle entrate rispetto al 2017, permettono pertanto di contenere e di stabilizzare le pur già elevate giacenze, che si assestano a 216 unità. A fronte di questi dati statistici incoraggianti nell'ottica di un contenimento e della stabilizzazione delle giacenze, lo scrivente Governo ne deduce l'irreprensibilità della presente proposta di potenziamento dell'organico del Tribunale penale cantonale.

2. La proposta

Come indicato in sede di designazione ex art. 24 LOG della giudice supplente e ribadito in risposta all'interpellanza di cui si è detto, il Consiglio di Stato ha sempre inteso predisporre una modifica legislativa della LOG volta ad aumentare di un'unità il numero dei giudici ordinari del Tribunale di appello, attribuendola esclusivamente al Tribunale penale cantonale. Questa Autorità giudiziaria, che si trova confrontata con un carico di lavoro notevolmente aumentato, sarà così potenziata e si comporrà in maniera stabile di cinque giudici ordinari. La presente proposta, richiesta dall'Autorità medesima e che trova il consenso del Consiglio della magistratura, anche a fronte dei dati incoraggianti di cui al Rendiconto 2018 di cui si è detto in fine al punto II.1.2 che precede, costituisce un atto

dovuto e conseguente a delle comprovate esigenze indicate nel dettaglio in precedenza, nell'ottica di garantire il buon funzionamento della Magistratura penale in ossequio dei principi costituzionali fondamentali e alle norme procedurali in materia.

III. IMPATTO A LIVELLO FINANZIARIO E SULLE RISORSE UMANE

A livello finanziario e sulle risorse umane, il consolidamento di un giudice ordinario presso il Tribunale penale cantonale implica un onere finanziario quantificato in fr. 281'121.--, tenendo conto degli oneri sociali e degli altri oneri. Questo onere finanziario aggiuntivo è stato previsto nell'ambito del Preventivo 2019 dello Stato approvato dal Parlamento, nello specifico all'interno dei "Nuovi oneri inclusi in tendenza" contestualmente all'entrata in vigore del nuovo diritto d'espulsione, unitamente – con riferimento altresì ai risvolti di amministrativi legati alla presenza nell'organico di un giudice supplementare – a due unità a tempo pieno di vicecancellieri-redattori presso il Tribunale penale cantonale, concesse a detta Autorità giudiziaria dal Consiglio di Stato nel 2017 e consolidati nel corso del 2018. A ciò si aggiunge l'attribuzione di un Collaboratore amministrativo a metà tempo sempre presso il Tribunale penale cantonale, decisa dal Governo all'inizio del 2019. In questo contesto, dal profilo del personale con l'attribuzione di un giudice ordinario supplementare al Tribunale penale cantonale il potenziamento in questione risulta quindi completo.

IV. LOGISTICA E STIMA DEI COSTI

In relazione al potenziamento del Tribunale penale cantonale non sono previsti particolari oneri dal profilo logistico, essendo i cambiamenti strutturali in tal senso già intervenuti con la presenza dei due vicecancellieri-redattori supplementari, concessi dal Governo nel 2017 e successivamente consolidati nel 2018, oltre che con l'attribuzione temporanea di un giudice supplente ex art. 24 LOG, decisa dal Consiglio di Stato nell'agosto del 2018.

V. RELAZIONE CON LE LINEE GUIDA E IL PIANO FINANZIARIO 2015-2019

I potenziamenti della Magistratura di cui al presente messaggio governativo s'inseriscono coerentemente con le Linee Direttive 2015-2019 del Consiglio di Stato, in particolare con il Capitolo 2.3 "Popolazione e flussi migratori", Scheda n. 24 "Riforma del Potere giudiziario", essendo gli stessi volti infine a garantire e rafforzare l'organizzazione e l'operatività della Magistratura, a beneficio del buon funzionamento della giustizia e, quindi, in ultima analisi, anche della competitività del Cantone. Come indicato nei paragrafi precedenti, dal profilo finanziario il potenziamento del Tribunale penale cantonale è stato segnalato nel Preventivo 2019 dello Stato, all'interno dei "Nuovi oneri inclusi in tendenza".

VI. CONCLUSIONI

Per le motivazioni indicate in modo completo ed esaustivo nel presente Messaggio, che si forgiarono sull'evoluzione dell'attività del Tribunale penale cantonale certificata dai Rendiconti annuali, valutata in maniera seria e approfondita dallo scrivente Consiglio in particolare negli ultimi anni, invitiamo il Parlamento a determinarsi sulla proposta di potenziamento del Tribunale di appello con un giudice ordinario da attribuire al Tribunale penale cantonale. Una misura tesa in ultima analisi a rafforzare la giustizia penale ticinese, a beneficio del suo funzionamento e del suo operato in favore della nostra società.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006; modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 22 maggio 2019 n. 7667 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 è così modificata:

Introduzione dell'abbreviazione del titolo: LOG

Art. 42 cpv. 1

¹Il Tribunale di appello è composto di 28 giudici e 16 supplenti ed è suddiviso in tre Sezioni:

- a) la Sezione di diritto civile;
- b) la Sezione di diritto pubblico;
- c) il Tribunale penale cantonale.

II

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.