

Incarto n.  
49.2013.14

Locarno,  
4 dicembre 2014

In nome  
della Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio della magistratura

composto di: Giovanna Roggero-Will, presidente,  
Francesco Bertini, Alfio Mazzola, Nicola Respini,  
Martino Rossi, Aleksandra Terrier-Vojinovic',  
e Renato Giovanni Rezzonico (...)

sedente per statuire in esito agli accertamenti, avviati d'ufficio l'11 marzo 2013,  
concernenti le inchieste – condotte dal già procuratore pubblico (...) A.\_\_\_, (...) dal già  
procuratore pubblico B.\_\_\_, (...), dal già procuratore pubblico C.\_\_\_, (...), e dal  
procuratore pubblico D.\_\_\_, (...) – sul dissesto finanziario della X.\_\_\_ SA in liquidazione,  
Lugano;

esaminati gli atti,

ritenuto

- in fatto:**
- A.** Con sentenza \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_ la Corte delle assise criminali ha riconosciuto Y.\_\_\_, W.\_\_\_ e Z.\_\_\_, autori colpevoli (tra l'altro) di svariati reati contro il patrimonio, condannandoli a pene detentive (da espiare o sospese), al pagamento di risarcimenti compensatori in favore dello Stato e di altri importi a titolo di risarcimento (per il restante, rinviando gli accusatori privati al foro civile). La Corte delle assise criminali ha, altresì, disposto la confisca di taluni beni e il dissequestro di altri, condannando gli autori al pagamento di tasse di giustizia e disborsi.
  - B.** La Corte delle assise criminali ha aspramente criticato l'operato del Ministero pubblico, prima nella comunicazione verbale del dispositivo della sentenza (come anche riportato dai quotidiani ticinesi) e poi nella sentenza scritta:  

“Il 12 aprile 1999 il cliente di X.\_\_\_ SA titolare del conto n. 775, alimentato con complessivi U\$ 64'600.- nel 1994/1995, ha inoltrato denuncia penale al Ministero pubblico nei confronti di U.\_\_\_ e Z.\_\_\_ per i titoli di appropriazione indebita, amministrazione infedele e falsità in documenti, lamentando, in

sostanza, delle irregolarità nella gestione del suo portafoglio, tra cui le modifiche del medesimo conseguenti al "settlement" del giugno 1998. Ne è seguito un procedimento penale, avviato dall'allora Procuratore pubblico A.\_\_\_, di cui si dirà ampiamente più avanti. Basti per ora anticipare che tale procedimento, entrato nel vivo nei primi giorni di ottobre del 1999, dopo un'ultima tornata di interrogatori a fine agosto 2000 con contestuale promozione dell'accusa a carico dei denunciati e di \_\_\_\_, si è spento nel nulla, con ogni probabilità a seguito dell'avvicendamento del magistrato titolare, pur avendo, nell'opinione di questa Corte, mostrato l'evidenza di una situazione societaria gravemente anomala, oltre che di pesanti indizi di gravi reati commessi per anni dai denunciati nello svolgimento della loro attività presso X.\_\_\_ SA" (sentenza citata, consid. 11 pag. 45).

"L'incanto \_\_\_ è stato formalmente chiuso con decreto di abbandono 4 aprile 2012 dalla Procuratrice Pubblica D.\_\_\_ a fronte dell'intervenuta (o comunque incombente) prescrizione dell'azione penale.

L'allora Procuratrice pubblica B.\_\_\_, che il 23 maggio 2001 comunicava 'di avere assunto la gestione dell'incanto', non ha di fatto compiuto atto d'indagine alcuno, limitandosi, nel 2004, ad addurre l'intervenuta apertura del procedimento che ha condotto all'odierno processo quale scusante della propria inazione passata e futura.

Questo procedimento penale avrebbe potuto, nell'ipotesi del corretto funzionamento della Magistratura inquirente, mettere tempestivamente fine alle insane modalità di gestione degli averi dei clienti da parte dei denunciati, con la conseguenza che gli avvenimenti successivi – lo scempio del controvalore di circa fr. 131 milioni conferiti da clienti dal novembre 1999 sino al dissesto del 2004 – avrebbe in grande parte potuto essere evitato. Così non è stato e, anzi, il 4 luglio 2000 X.\_\_\_ SA, nonostante la pendenza del procedimento contro due dei suoi amministratori, è riuscita, al termine di un sofferto iter, a ottenere dall'allora Commissione Federale delle Banche (in seguito: CFB) l'autorizzazione di commerciante di titoli mobiliari, ciò che ne ha legittimato la prosecuzione dell'attività e addirittura la sua possibile espansione, stante la legittimazione supplementare conferita alla società dalla predetta autorizzazione (...).

Il 10 agosto 2004 la Procuratrice pubblica B.\_\_\_ ha emanato ordini di arresto a carico dell'avv. Y.\_\_\_, \_\_\_ e Z.\_\_\_, qui imputati, oltre che per U, resosi irreperibile e a tutt'oggi latitante, e \_\_\_\_, altro fratello occupato in X.\_\_\_ SA. Fino a quel momento la titolare dell'inchiesta aveva sentito, nel corso del mese di luglio, tre clienti denunciati e l'avv. Y.\_\_\_, presentatosi spontaneamente al Ministero pubblico il 12 luglio 2004. Con l'arresto di 4 indiziati l'inchiesta sembrava dover decollare. Oltre ai provvedimenti restrittivi della libertà, erano in effetti state eseguite numerose perquisizioni, tendenti alla ricerca di beni e documentazione probatoria, oltre a sequestri di proprietà immobiliari e mobiliari (titoli, conti bancari, veicoli, un natante ecc.) di pertinenza degli accusati, di U.\_\_\_, come pure, di soggetti terzi a loro riconducibili (società, famigliari degli accusati), stante il sospetto che tali proprietà potessero essere state acquisite con provento di reato. Scorrendo gli atti istruttori si evince come nei lunghi anni dell'inchiesta sia stata proprio la gestione dei beni sequestrati (esame e decisione delle domande di dissequestro, procedure di reclamo conseguenti a doglianze degli accusati e di terzi, amministrazione immobiliare, procedure di vendita all'asta o a trattative private di beni immobili ecc.) a causare al Procuratore pubblico la maggiore mole di lavoro. Quanto all'attività investigativa vera e propria, si constata come sino al 24 settembre 2004 si siano tenuti 35 verbali di interrogatorio degli accusati. Poi, inspiegabilmente (non vi era secondo il CPP

allora in vigore alcuna scadenza di carcere preventivo in vista, né si poteva affermare che il pericolo di collusione fosse venuto meno o che gli scopi istruttori fossero stati raggiunti visto che gli accusati non avevano ammesso nulla), i prevenuti, dopo solo una quarantina di giorni di carcere preventivo, sono stati rilasciati.

Con la scarcerazione degli accusati l'inchiesta si è di fatto arenata, rimanendo in secca per lunghi anni. Basti rilevare che a fronte dei predetti 35 verbali di interrogatorio degli indagati esperiti fino al 24 settembre 2004, ve ne è stato solo un altro sino alla fine dell'anno. Nel 2005 se ne sono contati 4, nel 2006 solo 3, nel 2007 e 2008 zero, nel 2009 uno, nel 2010 ve ne sono stati 9 e 7 nel 2011. Totale 60, di cui 35 nei primi due mesi di inchiesta e 25 nei successivi 7 anni. Il rapporto EFIN sull'entità delle presunte malversazioni, sulla cui base si fondano gli importi di cui all'atto di accusa reca la data del 4 aprile 2012, ciò che è ulteriormente incomprensibile e sconcertante. La grave violazione del principio di celerità in questo procedimento è manifesta, violazione che si aggiunge alla palese inadempienza del Ministero pubblico nell'ambito del procedimento del 1999. Alla fine, da qualsiasi parte la si guardi la prestazione fornita dal Ministero pubblico nel perseguire i gravissimi reati patrimoniali commessi da persone all'interno di X. SA in danno dei clienti è avvilente per l'immagine della giustizia" (sentenza citata, consid. 12 e 15 pag. 46 e 48 seg.).

- C.** Preso atto di tali critiche, il Consiglio della magistratura ha promosso, a partire dall'11 marzo 2013, degli accertamenti preliminari presso il Ministero pubblico, riguardanti le modalità di conduzione dell'inchiesta. All'Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi ha chiesto se risultavano istanze di ritardata/denegata giustizia nei confronti dei procuratori pubblici che hanno gestito l'inchiesta.
- D.** Con scritto del 25 marzo 2013, il presidente dell'Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi ha trasmesso due decisioni emesse su reclamo nel procedimento X.\_\_\_: l'una del 31 agosto 2006 contro l'inazione del procuratore pubblico B.\_\_\_ (reclamo stralciato dai ruoli, ma con la condanna dello Stato al pagamento di ripetibili, in quanto, nel frattempo, erano state staccate delle citazioni per audizioni) e l'altra del 23 novembre 2010, in relazione al dissequestro di beni mobili e immobili per violazione del principio di celerità (reclamo stralciato per desistenza della parte richiedente).
- E.** Con osservazioni del 23 maggio 2013, il sostituto procuratore generale \_\_\_ ha precisato che – dopo aver effettuato le dovute verifiche interne sull'operato del Ministero pubblico e dei procuratori pubblici titolari dell'inchiesta – non ha riscontrato comportamenti ascrivibili a negligenza.

Su richiesta del Consiglio della magistratura, il sostituto procuratore generale \_\_\_ ha, poi, trasmesso, il 17 giugno 2013 e

il 10 settembre 2013, informazioni sul carico di lavoro del già procuratore pubblico B.\_\_\_ e sulla dotazione di magistrati del Ministero pubblico dal 2000 al 2004.

- F.** Con scritto del 10 settembre 2013, il procuratore pubblico D.\_\_\_ ha evaso una richiesta di informazioni concernente le circostanze del passaggio d'incarto, avvenuto nel gennaio del 2011, tra lei e l'allora neoprocuratore pubblico C.\_\_\_.
- G.** Con comunicazione del 28 ottobre 2013, la responsabile dell'equipe finanziaria (EFIN) ha spiegato le modalità con cui si è svolta la collaborazione con i magistrati titolari dell'inchiesta.
- H.** Durante la seduta del 10 gennaio 2014, il Consiglio della magistratura ha deciso – prima di procedere con le proprie valutazioni – di attendere anche la conclusione della procedura pendente in appello.
- I.** Su richiesta 24 gennaio 2014 dello scrivente Consiglio, il sostituto procuratore generale \_\_\_ ha trasmesso, il 31 gennaio 2014, anche i dati sul carico di lavoro del già procuratore pubblico B.\_\_\_ dal 2005 al 2007 e del procuratore pubblico D.\_\_\_ dal 2008 al 2011.
- L.** Dal \_\_\_ al \_\_\_ si è celebrato il processo di appello davanti alla Corte di appello e di revisione penale, Locarno, che con sentenza del \_\_\_ ha parzialmente confermato il verdetto di primo grado.
- M.** Il 13 agosto 2014, facendo seguito alla richiesta 4 giugno 2014 di questo Consiglio, il procuratore pubblico D.\_\_\_ ha trasmesso un ulteriore complemento istruttorio sulle modalità di gestione dell'inchiesta.
- N.** Su richiesta di questo Consiglio, il giudice presidente della Corte di appello e di revisione penale ha trasmesso, il 21 agosto 2014, copia della sentenza emessa il \_\_\_.
- Di ulteriori atti istruttori si dirà più oltre, per quanto necessario.
- O.** In data odierna il Consiglio della magistratura ha concluso le valutazioni di sua competenza.

Considerando

**in diritto:**

1. Giusta l'art. 74 cpv. 1 LOG, il potere disciplinare e di sorveglianza sui magistrati e sulle persone che svolgono funzioni giudiziarie è riservato al Consiglio della magistratura (v. anche art. 79 cpv. 1 Cost e art. 79 cpv. 2 lett. c LOG).

Scopo principale dell'intervento disciplinare di questo Consiglio è la salvaguardia del buon funzionamento e dell'immagine della giustizia (Sentenza del Tribunale federale 2P.270/2000 del 26 gennaio 2001, consid. 3c/bb, in: RDAT II-2001 pag. 35 n. 9). Per contro, la tutela di interessi privati dei singoli non è oggetto del diritto disciplinare (DTF 132 II 255 consid. 4.4, 108 la 232 consid. 2b).

L'intervento disciplinare è, dunque, posto a tutela della credibilità dell'apparato giudiziario, ritenuto come, per poter assolvere compiutamente alla propria funzione, il magistrato deve sempre godere della massima fiducia dei cittadini, suoi potenziali utenti (Sergio BIANCHI, Il giudice e la sua indipendenza, in: RDAT I-2000 pag. 59 seg.).

2. È passibile di procedimento disciplinare ogni magistrato che è inadempiente nell'esercizio delle sue funzioni oppure che con il suo comportamento offende la dignità della magistratura (art. 80 LOG). La formulazione generica dell'art. 80 LOG deriva da una precisa scelta del legislatore che ha voluto con ciò lasciare alla discrezione del Consiglio di decidere in quali casi è necessario intervenire e, quando ciò è il caso, di decidere quale fra le sanzioni ivi elencate è la più indicata (messaggio del Consiglio di Stato n. 3947 del 27 maggio 1992 concernente l'istituzione del Consiglio della magistratura, ad art. 81, 82 e 83 LOG).

Per definizione istituzionale il Consiglio della magistratura non ha il compito di riesaminare le decisioni prese dalle competenti autorità giudiziarie (messaggio cit., pag. 5; Spartaco CHIESA, Indicazioni giurisprudenziali del Consiglio della magistratura, in: RDAT II-1995 pag. 291; Sergio BIANCHI, op. cit., pag. 61; v. anche Riccardo VOLANTI, La responsabilità disciplinare dei magistrati, in: La nuova giurisprudenza civile commentata, Anno X/1994, n. 1, pag. 65 e 66). Le decisioni prese dal magistrato nello svolgimento del suo ufficio sono, per principio, insindacabili da parte dell'autorità di vigilanza che non può e non deve

sostituirsi alle autorità giudiziarie istituzionalmente preposte alla verifica della loro conformità con il diritto sostanziale e formale.

Di conseguenza, dette decisioni non possono evidenziare di per sé un comportamento offensivo della dignità della magistratura neppure quando si rivelino sbagliate, a meno che gli errori in cui il magistrato è incorso nella trattazione della vertenza siano a tal punto grossolani e/o ripetuti da evidenziare l'intento di perseguire fini diversi da quelli di giustizia o da configurare una violazione dei suoi doveri di diligenza (scarso impegno e crassa approssimazione) oppure, ancora, da indicare un'incapacità inconciliabile con la funzione di magistrato. In queste ipotesi, assume rilevanza disciplinare ed è oggetto della verifica del Consiglio della magistratura, non tanto il risultato dell'attività giurisdizionale, quanto le ragioni e le motivazioni di tale risultato (GIANNITI, Principi di deontologia giudiziaria, 2002, pag. 207 seg.; v. anche messaggio cit., commento ad art. 80).

#### **I. Le inchieste del Ministero pubblico sul caso X. \_\_**

- 3.** Assume la prima inchiesta X. \_\_, nell'aprile 1999, l'allora procuratore pubblico A. \_\_ e la tiene sino al gennaio 2001, quando viene eletto, dal Gran Consiglio del Cantone Ticino, alla carica di giudice dell'istruzione e dell'arresto.
- A partire dal maggio del 2001, il titolare dell'inchiesta è il procuratore pubblico B. \_\_ che la tiene sino al giugno 2008, quando termina la sua attività di magistrato.
- Dal luglio del 2008, gli incarti passano al procuratore pubblico D. \_\_.
- A partire dal 1° gennaio 2011, assume la titolarità del procedimento l'allora neo eletto procuratore pubblico C. \_\_.
- A seguito della sentenza di ricusa del 4 aprile 2011 della Corte dei reclami penali, il procedimento viene riattribuito al procuratore pubblico D. \_\_, che porta a termine l'inchiesta, emana l'atto d'accusa il 24 maggio 2012 e, successivamente, sostiene l'accusa davanti alla Corte delle assise criminali, nel processo tenutosi nel mese di dicembre del 2012 e, poi, davanti alla Corte di appello e di revisione penale.
- 4.** Per quanto riguarda l'esame dell'operato dell'avv. B. \_\_ e dell'avv. C. \_\_, va rilevato che entrambe non sono più in funzione quali magistrati.
- Pertanto, un procedimento disciplinare nei loro confronti non entra più in considerazione per carenza di giurisdizione disciplinare del Consiglio della magistratura (DTF 98 la 134

consid. 4 per analogia; v. per analogia anche Werner DUBACH, Das Disziplinarrecht der freien Berufe, in: ZSR/RDS 70/1951 pag. 100a).

Detto altrimenti, anche qualora fossero manifesti comportamenti disciplinarmente rilevanti in capo ai predetti ex magistrati, il Consiglio dovrebbe limitarsi a statuire che non può più essere avviato alcun procedimento disciplinare.

Per quanto riguarda l'operato del già procuratore pubblico A.\_\_\_, attualmente giudice dei provvedimenti coercitivi, va premesso che a un eventuale procedimento disciplinare già osta il termine di prescrizione assoluta di perseguimento disciplinare (di 10 anni) di cui all'art. 86 cpv. 3 LOG.

A prescindere da responsabilità eventualmente ascrivibili ai singoli magistrati (e, comunque, non più perseguibili per quanto sopra indicato), la particolarità di questo caso impone di esaminare – sotto il profilo della vigilanza organica sulla magistratura – l'intera conduzione dell'inchiesta, considerando anche la situazione del Ministero pubblico, le successioni (nel tempo) nella titolarità degli incarti, l'eventuale rilevanza di fattori “esterni” concomitanti che possono aver influenzato l'operato dei diversi magistrati titolari delle inchieste e, infine, qualora necessario, il carico di lavoro.

Detto altrimenti, il Consiglio della magistratura ha valutato la conduzione dell'inchiesta prima di tutto nell'ottica di individuare eventuali lacune di funzionamento del Ministero pubblico e di dare suggerimenti di natura organizzativa. Quindi, non per individuare precipue responsabilità disciplinari di singoli magistrati il cui accertamento – in considerazione sia della decadenza della competenza giurisdizionale sia della prescrizione dell'azione disciplinare – non avrebbe senso.

## **II. La prima inchiesta X.\_\_\_: il “periodo A.\_\_\_”**

5. Il 14 aprile 1999 il Ministero pubblico apre il primo incanto riguardante la X.\_\_\_ SA, società attiva nella consulenza finanziaria, nella gestione patrimoniale e nel commercio di valori mobiliari, a seguito di una denuncia penale inoltrata da un cliente il 12 aprile 1999.

Alla fine di agosto del 2000, preso atto delle risultanze della prima bozza del rapporto (datato agosto 2000) dell'équipe finanziaria del Ministero pubblico (EFIN), il già procuratore pubblico A.\_\_\_ pone in stato d'accusa diversi responsabili

operativi e tabulari della società.

Nel contempo, informa la Commissione federale delle banche (CFB) relativamente al procedimento penale in corso, nel modo seguente:

“(...) segnalò che in data 29 agosto 2000 ho promosso l'accusa nei confronti dei responsabili della X. (signori U. e Z.), per titolo di appropriazione indebita qualificata (138 cifra 2 ex 140 cifra 2) e amministrazione infedele a scopo di lucro (158 cifra 1 cpv. 3 ex 159 cpv. 2) per fatti in parte relativi al periodo precedente il 1991 ed in parte successivi, concernente un'operazione di risanamento, e proseguita fino a data da determinare. I reati sono ipotizzati commessi a danno dei clienti X.” (lettera del 30 agosto 2000).

**6. La gestione dell'inchiesta in questa fase non dà adito a perplessità.**

Agli atti risultano 11 verbali di interrogatorio allestiti dal magistrato e 3 verbali di polizia. Tre interrogatori si svolgono a fine agosto 2000, in concomitanza con la consegna al procuratore pubblico da parte dell'esperto dell'EFIN della “*Bozza Rapporto / Procedimento X.*”.

A tale proposito va detto che l'EFIN partecipa alla perquisizione della Polizia Cantonale del 4 ottobre 1999 e analizza la documentazione sequestrata in quella sede.

Nel luglio del 2000, l'esperto e il procuratore pubblico discutono la bozza di rapporto che, a fine agosto, viene consegnata (per lettura) agli avvocati \_\_\_\_ e \_\_\_\_.

Ancora il 31 agosto 2000 il procuratore pubblico emette un ordine di perquisizione e sequestro nei confronti di una banca. Sempre a fine agosto 2000, l'esperto riceve dal procuratore pubblico ulteriori indicazioni di lavoro e, a inizio settembre 2000, a seguito dell'ordine di sequestro, ulteriore documentazione bancaria sequestrata da esaminare.

Il 1° settembre 2000 il procuratore pubblico procede ancora a un interrogatorio (v. anche act. \_\_\_\_).

La gestione dell'inchiesta da parte del già procuratore pubblico A. \_\_\_\_ – che lascia il Ministero pubblico al più tardi a fine gennaio 2001 – non presta il fianco a critiche, ritenuto come si possa ben presumere che l'EFIN necessitasse di tempo per poter esaminare la documentazione ricevuta, in particolare, dopo l'ultimo sequestro.

Aggiungasi che ulteriori interventi coercitivi non sembravano imporsi, anche visto il tenore rassicurante dello scritto 7 marzo 2000 della società di revisione della X. \_\_\_\_ in relazione all'operazione di risanamento del 1993, ricevuto dal procuratore pubblico il 14 marzo 2000.

7. Rilevato come il magistrato sia passato ad altra funzione, si pone la questione dell'avvicendamento nella titolarità dell'incarto, ovvero delle indicazioni che il magistrato uscente deve dare a quello che assume il caso dopo la sua partenza dal Ministero pubblico.

Agli atti non risulta se vi sia stato un passaggio di consegne fra i due magistrati.

Questo Consiglio non ha ritenuto – proprio a causa della decadenza, per i motivi evidenziati, di ogni procedimento disciplinare – di dover accertare se il magistrato in questione abbia dato, alla collega che gli subentrava, le indicazioni necessarie.

Si osserva, poi, che questi aspetti riguardano in modo precipuo l'organizzazione dei processi di lavoro all'interno del Ministero pubblico. E nell'ottica di futuri insegnamenti da trarre da questa vicenda, la questione è sostanzialmente superata – salvo per alcuni elementi di cui si dirà nelle conclusioni – dalla direttiva interna del Ministero pubblico riguardante il trapasso incarti e lo spurgo, del giugno 2009 (conseguente al rapporto del Consiglio della magistratura sul Ministero pubblico del 30 giugno 2009, v. pag. 51 segg.).

### III. La prima inchiesta X.\_\_\_: il “periodo B.\_\_\_”

8. Il procuratore pubblico B.\_\_\_ eredita il fascicolo nell'aprile/maggio 2001.

Verosimilmente perché senza titolare, l'inchiesta ha visto un primo stallo nei primi mesi del 2001. Lo stallo si è, purtroppo, protratto sino ad aprile 2004 (momento in cui, come si vedrà, l'allora procuratore pubblico B.\_\_\_ apre un nuovo incarto, a seguito della denuncia penale del 29 marzo 2004).

In questi 4 anni, infatti, agli atti dell'incarto \_\_\_ non risulta alcun atto istruttorio.

9. Richiesto dal Consiglio della magistratura, il sostituto procuratore generale così ha spiegato i motivi dello stallo nell'inchiesta:

“Va rilevato che al momento dell'assunzione della titolarità dell'inchiesta [da parte del procuratore pubblico B.\_\_\_], la CFB aveva rilasciato (pendente inchiesta MP) alla X.\_\_\_ SA, l'autorizzazione di commerciante di titoli mobiliari. La CFB era stata ampiamente informata dal PP A.\_\_\_ sull'esistenza del procedimento penale pendente e malgrado ciò non aveva ritenuto di prendere particolari misure cautelative o di sospensione/annullamento dell'autorizzazione. Dall'elenco atti del procedimento del 1999 si rileva comunque che, a far tempo dal maggio 2001, la PP B.\_\_\_ è stata regolarmente interpellata dai legali che rappresentavano i denunciati di allora, più o meno a scadenza annuale (nel 2002 e nel 2003), dando evasione anche alle richieste dei denunciati stessi. L'inchiesta aveva quindi comprensibilmente

perso quello slancio motivazionale e di priorità operativa (circostanze peraltro endemiche a tanti procedimenti economico-finanziari) visto il rilascio dell'autorizzazione da parte di un'Autorità federale preposta alla vigilanza sul mercato finanziario" (osservazioni del 23 maggio 2013, pag. 2; v., anche, atto XVII).

10. In effetti, il 10 luglio 1998 e il 29 gennaio 1999 X.\_\_\_ SA chiede alla CFB l'autorizzazione a operare quale commerciante di valori mobiliari (art. 10 LBVM).

Il 4 luglio 2000 la richiesta viene accolta con effetto retroattivo, *"con la riserva del riesame del caso a seguito degli sviluppi penali"* (decisione CFB citata, dispositivo n. 3; sentenza TPC, consid. 48 pag. 78).

Nonostante la comunicazione del già procuratore pubblico A.\_\_\_ del 30 agosto 2000 (sopra, consid. 5), la CFB non interviene per modificare il regime autorizzativo.

A partire dalla ricezione del rapporto di revisione X.\_\_\_ 2002, la CFB inizia a interessarsi più da vicino della situazione della società. Nel febbraio del 2003, la CFB effettua un controllo, riscontrando gravi violazioni dei doveri di diligenza posti a carico degli intermediari finanziari. A seguito di questo controllo, commissiona un rapporto al revisore esterno.

Nel giugno 2003, il revisore esterno conclude che la società adempie ancora alle condizioni di autorizzazione.

Il 23 luglio 2003 si tiene una riunione presso la CFB con rappresentanti di X.\_\_\_ SA. Quello stesso giorno la CFB apre una procedura amministrativa contro X.\_\_\_ SA.

Il 24 luglio 2003 la CFB allontana Z.\_\_\_ da posizioni di dirigenza e incarica la società H.\_\_\_ di verificare il rispetto, da parte di X.\_\_\_ SA, delle direttive emesse dall'Associazione Svizzera dei Banchieri.

H.\_\_\_ rassegna due rapporti, l'uno del 3 ottobre 2003 e l'altro del 14 febbraio 2004.

Il 18 giugno 2004 la CFB nomina quale *"osservatore"* la I.\_\_\_ SA, Zurigo, e ordina una revisione straordinaria, con riguardo ai problemi di liquidità di X.\_\_\_ SA.

A seguito del rapporto preliminare reso il 24 giugno 2004 dalla I.\_\_\_ SA, con decisione provvisoria del 25 giugno 2004, la CFB ingiunge a X.\_\_\_ SA il divieto di effettuare pagamenti e di accettare nuovi fondi di clienti.

Con ulteriore decisione provvisoria del 1<sup>o</sup> luglio 2004, la CFB nomina I.\_\_\_ quale *"incaricata delle inchieste"*, con facoltà di agire in luogo degli organi societari di X.\_\_\_ SA.

Il 10 agosto 2004 I. \_\_ rilascia un rapporto all'attenzione della CFB – *che ne invia (finalmente) copia anche al Ministero pubblico* – in cui espone le risultanze della revisione straordinaria di X. \_\_ SA (eseguita tra il 21 giugno e il 6 agosto 2004).

Il documento attesta la grave situazione di illiquidità e di indebitamento della società, specificando che tale situazione ha radici lontane, risalenti ad anni addietro.

A seguito di questo rapporto, con decisione 19 agosto 2004, la CFB ritira l'autorizzazione per esercitare l'attività di commerciante di valori mobiliari e pronuncia il fallimento di X. \_\_ SA (a far tempo dal 20 agosto 2004), nominando I. \_\_ liquidatrice del fallimento.

Si palesa, quindi, il dissesto finanziario della X. \_\_ SA.

11. A mente di questo Consiglio, diversamente da quanto sostenuto dal sostituto procuratore generale nella sua presa di posizione (v. sopra, consid. 9), la fase di stallo dell'inchiesta penale tra l'inizio del 2000 e l'aprile del 2004 non si legittima per il fatto che la CFB abbia concesso la nota autorizzazione. E questo già per il motivo che la Commissione si era riservata – nel dispositivo n. 3 della decisione – di rivalutare il regime autorizzativo a dipendenza degli sviluppi sul versante penale.
12. Se, da un lato, occorre segnalare la mancanza di elementi – intrinseci all'inchiesta – che ne giustificano lo stallo, dall'altro, occorre rilevare che, in quegli anni, l'allora procuratore pubblico B. \_\_ fa fronte a un carico di lavoro importante:
  - Nell'anno 2001 il magistrato è titolare di 185 incarti, emana 17 atti di accusa e 45 decreti d'accusa, partecipa a 32 processi (4 criminali e 28 correzionali) e tratta 15 detenuti.
  - Nell'anno 2002 il magistrato è titolare di 298 incarti, emana 10 atti d'accusa e 87 decreti d'accusa, partecipa a 17 processi (5 criminali e 12 correzionali) e tratta 31 detenuti.
  - Nell'anno 2003 il magistrato è titolare di 154 incarti, emana 5 atti d'accusa e 17 decreti d'accusa, partecipa a 27 processi (1 criminali e 26 correzionali) e tratta 11 detenuti.
  - Nell'anno 2004 il magistrato è titolare di 109 incarti, emana 13 atti d'accusa e 15 decreti d'accusa, partecipa a 6 processi (5 criminali e 1 correzionali) e tratta 7 detenuti.

Fra le inchieste condotte dal magistrato, ve ne sono di particolarmente impegnative.

13. Va, poi, detto che, in questi anni, nonostante lo stallo delle indagini, non sono, mai – secondo quanto comunicato dall'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi – state presentate istanze

di denegata o ritardata giustizia.

Agli atti risultano soltanto alcune richieste di sollecito e di informazione:

- tre da parte del titolare del conto 775 (v. denuncia 12 aprile 1999), il 23 luglio 2002, il 10 gennaio 2003 e il 4 agosto 2003;
- una da parte dell'avv. \_\_\_\_ (v. segnalazione 11 aprile 2000, con indicazione manoscritta “attendere rapporti EFIN X.\_\_\_\_”) il 26 giugno 2000;
- una da parte dell'avv. \_\_\_\_, il 13 novembre 2000.

Se è vero che è dovere del procuratore pubblico di fare avanzare l'inchiesta, è anche vero che la totale assenza di istanze per denegata o ritardata giustizia e il basso numero di solleciti dimostrano come nemmeno i diretti interessati abbiano ritenuto che l'inchiesta dovesse essere condotta con maggiore sollecitudine.

È certo che questo non scusa l'inazione del magistrato. Tuttavia, trattandosi di reati finanziari, è evidente che l'atteggiamento delle parti interessate può essere, per il procuratore pubblico, un elemento importante di valutazione.

- 14.** Quanto all'organico (di personale) attivo presso il Ministero pubblico, la situazione non è delle migliori. Nel 1999 operano presso il Ministero pubblico 13 procuratori pubblici, poi passati a 15 nel corso del 2001 (oggi sono 21). Dal 1° gennaio 2003, a seguito della riconosciuta situazione difficile in cui versava, il Ministero pubblico viene potenziato con 6 sostituti procuratori pubblici, tuttavia con competenze limitate ai delitti e, quindi, attivi solo nel gruppo di magistrati che si occupano dei reati “di polizia”, non di quelli economico-finanziari. Pertanto, come indicato dal sostituto procuratore generale \_\_\_\_, questo potenziamento ha avuto un impatto molto relativo sull'attività dei magistrati attivi nella sezione dei reati economico-finanziari.

L'EFIN – che diventa operativa soltanto nel corso del luglio 1999, in concomitanza con l'inizio del primo troncone di inchiesta X.\_\_\_\_

- si compone di 3 esperti. Non molti se si considera che i componenti dell'équipe finanziaria non si limitano soltanto alle ricostruzioni contabili-finanziarie, ma
- esaminano la documentazione bancaria pervenuta a seguito degli ordini di perquisizione e di sequestro;
  - partecipano ai verbali di interrogatorio e quindi alla loro preparazione;

- esaminano le nuove denunce che implicano delle verifiche sui flussi finanziari;
- effettuano verifiche nell'ottica di decidere il destino dei fondi sequestrati (v. osservazioni 13 agosto 2014 del procuratore pubblico D.\_\_\_, pag. 3).

Va precisato che ogni esperto è sollecitato da più procuratori pubblici contemporaneamente.

Ritenuto, poi, come l'EFIN fosse ai suoi inizi, ben si può ritenere che il suo supporto all'inchiesta X.\_\_\_, nei primi anni, soffrisse dell'inesperienza dell'Ufficio, ancora in fase di rodaggio. L'effettivo dell'EFIN aumenterà di una segretaria nel 2001 e di un quarto esperto nel 2010.

Quindi, con riguardo alla dotazione di personale – ciò che vale per tutta la durata dell'inchiesta X.\_\_\_ – l'impiego degli esperti dell'EFIN non ha mai potuto prescindere da considerazioni di priorità, legate allo svolgimento di altre inchieste.

Va sottolineato, di transenna, che il sostituto procuratore generale, nelle sue osservazioni ha annotato che, in inchieste precedenti, gli accertamenti peritali esterni al Ministero pubblico non hanno garantito maggior vigore e celerità d'indagine, già senza contare i costi elevati che questa soluzione comporta.

- 15.** Ciò posto, ricordato in particolare come il procuratore pubblico B.\_\_\_ abbia, in quegli anni, dovuto occuparsi di un numero non indifferente di inchieste con detenuti (v. sopra, consid. 12), si può comprendere come il magistrato abbia dato priorità ad altri casi. Tuttavia, ciò ancora non permette di giustificare una totale inazione come quella registrata.

Occorre, comunque, segnalare, a parziale scusante, che la CFB, non solo non aveva reagito alla comunicazione della messa in stato di accusa degli organi della X.\_\_\_ (v. sopra, consid. 5), ma neppure, secondo quanto risulta dagli atti, aveva informato il Ministero pubblico delle allarmanti risultanze dei primi suoi controlli (la prima comunicazione arriva, infatti, ad agosto 2004).

- 16.** Come visto sopra, la Corte delle assisi criminali ha voluto annotare nella sua sentenza che, se l'inchiesta aperta nel 1999 non avesse conosciuto lo stallo di cui s'è detto, si sarebbe potuto *“mettere tempestivamente fine alle insane modalità di gestione degli averi dei clienti”* e, così, arginare, *“in gran parte”* il dissesto

finanziario poiché, in sostanza, gli atti istruttori effettuati fino a fine 2000 avevano “*mostrato l'evidenza di una situazione societaria gravemente anomala, oltre che di pesanti indizi di gravi reati commessi*”.

Pur avendo, con ciò, espresso un'opinione potenzialmente foriera di gravi conseguenze, la Corte delle assise criminali non è andata oltre nella sua motivazione. In particolare, non ha analizzato nel dettaglio le differenze fra l'oggetto delle due inchieste e, soprattutto, non ha definito precisamente quali conclusioni potevano davvero e concretamente essere tratte, all'epoca, dalle informazioni e dal materiale probatorio che era allora disponibile.

La natura generica dell'argomentazione della Corte lascia planare il dubbio che l'enunciato sia, almeno in parte, figlio del “senno di poi”, cioè che ad esso si sia giunti utilizzando, a valutazione delle emergenze della prima inchiesta, le informazioni disponibili più di 10 anni dopo e stabilendo rapporti di causalità su semplici successioni temporali.

La questione può, comunque, rimanere aperta poiché non compete al Consiglio della magistratura, così come non competeva alla Corte delle assise criminali, esprimere valutazioni inerenti a eventuali responsabilità di natura civilistica. Si tratta di questioni di competenza esclusiva di altri giudici, poiché da (eventualmente) esaminarsi in applicazione della legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, del 24 ottobre 1988 (RL 2.6.1.1).

17. In conclusione, è certamente sostenibile la tesi secondo cui l'accertamento dello stallo che ha subito l'inchiesta nel periodo maggio 2001 – aprile 2004 avrebbe imposto l'apertura di un procedimento disciplinare. Difficile è, però, prevedere, a questo punto, l'esito di un tale procedimento ritenuto come si sarebbe dovuto analizzare, nel dettaglio, la natura del carico di lavoro che incombeva all'allora procuratore pubblico B. \_\_\_, così come il criterio applicato dal magistrato per la definizione delle sue priorità. Certo è che – pur ipotizzando, con una buona verosimiglianza, che difficilmente si sarebbe potuto concludere per una sua inoperosità generale – altrettanto difficile è comprendere come mai l'allora procuratore pubblico non abbia ritenuto di almeno dover segnalare al responsabile del Ministero pubblico una sua (qui ipotizzata) impossibilità di far proseguire l'inchiesta ereditata dal collega.

#### IV. La seconda inchiesta penale X.\_\_\_: il “periodo B.\_\_\_”

18. Come visto (v. sopra, consid. 8), l'inchiesta penale riprende vigore nell'aprile 2004 a seguito di un'ulteriore denuncia. Nel giugno 2004, il procuratore pubblico B.\_\_\_ informa il patrocinatore di una parte civile che la conclusione dell'inchiesta pendente nei confronti dei responsabili della X.\_\_\_ SA avrebbe subito
- “forzatamente un rallentamento. Infatti sono state inoltrate di recente due ulteriori segnalazioni per fatti asseritamente di rilevanza penale, sempre nei confronti dei responsabili delle società. Si renderà pertanto necessario istruire i nuovi fatti segnalati e ciò nell'ottica di chiudere i procedimenti con un unico giudizio” (scritto 15 giugno 2004 all'avv. \_\_\_).
19. Si susseguono gli atti istruttori, le denunce e le costituzioni di parte civile (l'ultima agli atti sembra risalire al 7 ottobre 2008). Il magistrato promuove domande rogatorie (nel Principato del Liechtenstein, negli Stati Uniti, in Italia, nel Principato di Monaco, in Svizzera), emette ordini di blocco riguardanti beni mobili e immobili e ordini di perquisizione e di sequestro. L'ordine di arresto internazionale per U.\_\_\_ è del 10 agosto 2004, quando viene promossa l'accusa nei confronti di 3 altri imputati che vengono arrestati. Questa sequenza istruttoria molto intensa prosegue fino al marzo 2005 con 40 verbali di interrogatorio degli imputati, senza dimenticare, come sembrano avere fatto le Corti di merito, che dal luglio 2004 al marzo 2005 agli atti risultano anche 46 verbali di interrogatorio di testimoni. La gestione dell'inchiesta, in questa fase, non presta il fianco a critiche.
20. Nella sentenza della Corte delle assise criminali viene criticata anche la scarcerazione degli imputati (sopra, lett. B). Al riguardo, è appena il caso di ricordare – non soltanto che i tribunali devono limitare il loro giudizio alle questioni di loro competenza senza trascinare in ambiti di competenza di altre istituzioni giudiziarie – ma anche che, allora come ora, la libertà dell'indagato è la regola, la sua detenzione l'eccezione, che si giustifica soltanto in presenza di determinati presupposti (*favor libertatis*, art. 95 CPP ticinese; art. 212 e 221 CPP federale; v. già DTF 101 la 49 consid. 4, 109 la 322 consid. 3a, 116 la 144 consid. 3, 116 la 151 consid. 2a; Sentenza del Tribunale federale 1B\_585/2012 del 30 ottobre 2012, consid. 2.1). In particolare, va precisato che la detenzione preventiva non si giustifica per il mero fatto che un'inchiesta non è ancora conclusa.

Ciò detto, ci si limita ad aggiungere che la Corte delle assise criminali non spiega in che modo la messa in libertà degli imputati, nel settembre 2004, avrebbe pregiudicato o compromesso – concretamente (DTF 117 la 257) – la corretta raccolta delle prove e, conseguentemente, l'esito dell'inchiesta. Dunque, già solo perché non di competenza della prima Corte e perché priva di adeguata motivazione, la critica lascia il tempo che trova.

Occorre sottolineare, poi, che – non solo la situazione della società non poteva più subire modifiche sostanziali, visto che la CFB ne aveva interrotto l'operatività il 25 giugno 2004 (v. sopra, consid. 10) – ma anche che, nel successivo mese di settembre 2004 (ovvero dopo la scarcerazione di alcuni imputati), la raccolta delle prove appariva ormai compromessa, oltre che dalla fuga all'estero di U. \_\_\_, dalla distruzione di numerosa documentazione ad opera degli altri imputati, tutti messi in allarme, secondo gli inquirenti, dall'“intervento della CFB, non coordinato con il MP” (osservazioni 23 maggio 2013 del sostituto procuratore generale, pag. 2; e act. \_\_\_, pag. 5). Inoltre, il 15 agosto 2004 un potenziale (importante) imputato è deceduto negli Stati Uniti.

Va, qui, sottolineato come queste circostanze abbiano reso arduo il compito di ricostruzione contabile (e probatoria) e abbiano segnato il destino dell'inchiesta e, in parte, la tempistica della sua conclusione.

Gli inquirenti non disponevano di documentazione chiara e completa, ma unicamente di documentazione parziale, per la maggior parte falsa e senza un supporto informatico utilizzabile. In sostanza, sapevano come gli imputati avevano operato – le dinamiche delle malversazioni deducendosi soprattutto dalle loro dichiarazioni – ma non per quali importi, né per quante parti danneggiate (osservazioni 23 maggio 2013 del sostituto procuratore generale, pag. 2; act. \_\_\_, pag. 5).

Da ultimo, vanno rilevate anche le comprensibili difficoltà di coordinazione tra le varie procedure, che hanno verosimilmente contribuito a rendere meno efficace l'intervento dei vari attori. Evidenti, dunque, le difficoltà cui gli inquirenti erano confrontati.

- 21.** Nonostante la fase istruttoria fosse lungi dall'essere conclusa, a partire dall'aprile del 2005 il centro di gravità dell'inchiesta si sposta sulla gestione dei beni sequestrati, oltre che sull'evasione dei rimedi giuridici proposti dalle parti.  
In questa fase, avara di atti istruttori, risultano unicamente 3 verbali di interrogatorio nel 2006.

Tuttavia, va detto che, parallelamente, continuano (anche se non è possibile stabilire con che ritmo) i complessi accertamenti richiesti all'EFIN: la "contabilità clienti" va correlata alla situazione bancaria, in modo da ricostruire la movimentazione dei fondi e le posizioni dei numerosi clienti coinvolti.

E va detto che, a causa dell'enorme volume di dati da trattare, è certamente occorso molto tempo per allestire l'elenco clienti e determinare l'entità degli apporti, quindi verificare se era stata registrata l'entrata in banca degli apporti/conferimenti e, in caso affermativo, stabilire come erano stati utilizzati.

Nel verbale di interrogatorio n. 42, del 20 novembre 2006, ancora sotto la "gestione B.\_\_\_\_", si constata la presenza dell'esperto dell'EFIN, presenza che diventerà regolare a partire dal verbale n. 45, del 22 aprile 2010, sotto la "gestione D.\_\_\_\_", quando agli imputati vengono contestate le ricostruzioni dettagliate sulle posizioni dei clienti.

Va ricordato che, parallelamente all'inchiesta X.\_\_\_\_, l'EFIN è stata sollecitata e impegnata anche in altre inchieste. Nella propria istruttoria, tuttavia, il Consiglio della magistratura ha dovuto prendere atto dell'impossibilità di ricostruire quali mandati siano stati assegnati all'EFIN e quando, e quale onere lavorativo abbiano comportato.

La responsabile dell'equipe finanziaria, richiesta di illustrare quali sono stati gli incarichi che l'EFIN ha ricevuto dai vari procuratori pubblici fino alla consegna del rapporto finale per X.\_\_\_\_ e quando sono stati evasi, ha sottolineato che

"non riceviamo un mandato scritto e il lavoro da svolgere e le ricostruzioni necessarie si sviluppano in corso d'inchiesta e terminano con l'allestimento del rapporto finale scritto, che spesso, per le inchieste più complesse, coincide con le fasi finali d'inchiesta (...) Premesso quanto sopra e considerato il tempo trascorso, mi è difficile riferire puntualmente su quanto mi è stato richiesto nel corso delle due inchieste X.\_\_\_\_ e posso unicamente far capo alla mia memoria e ad annotazioni scritte conservate.

Il periodo gennaio 2001/aprile 2004, per il quale mi chiede in particolare chiarimenti, si riferisce al primo incanto (1999.2156) dopo il cambiamento di titolare dell'inchiesta dal PP A.\_\_\_\_ alla PP B.\_\_\_\_. Come detto, visto il tempo trascorso non sono in grado di riferire in merito alla frequenza degli incontri avuti con la PP B.\_\_\_\_, sul contenuto degli stessi. Osservo comunque che per l'EFIN le priorità sui diversi incanti aperti vengono definite in accordo con i magistrati e che all'incanto 1999.2156 non era stata data particolare priorità. Nel corso del 2004 è stata aperta la nuova procedura per la quale, sempre sulla base di mandati orali, sono state fatte numerose ricostruzioni che sono state approfondite in risposta alle richieste dei diversi Procuratori che si sono susseguiti alla conduzione dell'inchiesta, fino ad arrivare all'emissione del rapporto finale che è stato il risultato, come detto, di numerosi mandati orali, richieste di approfondimenti e aggiornamenti delle ricostruzioni sulla base

delle informazioni emerse dagli atti di inchiesta” (osservazioni del 28 ottobre 2013).

La mancanza di un rilevamento preciso dei mandati conferiti all'EFIN è stata confermata anche dal procuratore pubblico D. \_\_\_, secondo cui *“non sono in grado di rispondere in modo preciso siccome nell'ambito delle inchieste finanziarie normalmente non vengono dati incarichi scritti”* (osservazioni del 13 agosto 2014, pag. 2).

Se ne deduce che – relativamente alle singole inchieste, ma anche nel loro complesso – non esiste un rilevamento chiaro, strutturato e scadenziato dei mandati conferiti all'EFIN. Da ciò deriva l'impossibilità, non solo di valutarne il carico di lavoro, ma anche di definirne le priorità in modo adeguato e secondo una visione globale.

Questo stato di cose impone correttivi sostanziali nell'organizzazione procedurale e nella tecnica di lavoro, di cui si dirà più oltre.

- 22.** La conduzione di questa fase dell'inchiesta X. \_\_\_ desta, oggettivamente, delle perplessità. E questo, pur ritenuto che – contrariamente a quanto sembra dedursi dalle lapidarie considerazioni della Corte delle assise criminali – l'inchiesta non si poteva limitare agli interrogatori “degli indagati”, ma occorrevo puntuali ricostruzioni dei flussi finanziari e che queste ricostruzioni, di eccezionale difficoltà ed estensione, erano affidate all'EFIN delle cui difficoltà già s'è detto.
- 23.** Il Ministero pubblico sostiene che, in questo periodo, non poche energie vengono investite nel tentativo di accertare il luogo dove si trovava l'imputato principale U. \_\_\_. Tuttavia, l'esame degli atti non permette di dire che tali ricerche abbiano impegnato il Ministero pubblico – in concreto, il procuratore pubblico B. \_\_\_ – più di quanto ci si possa normalmente attendere in una vicenda penale come questa, in cui l'imputato latitante ha avuto un ruolo certamente centrale.

Il 10 agosto 2004 il procuratore pubblico emette l'ordine di arresto internazionale (act. \_\_\_). Il giorno successivo l'ordine è trasmesso alla Procura di Montecarlo (act. \_\_\_).

Il 16 agosto 2004 il magistrato conferma all'avv. \_\_\_ di voler sentire U. \_\_\_ già “fuori Cantone” (act. \_\_\_).

Il procuratore pubblico ordina alcuni atti istruttori con lo scopo anche di individuare dove si trovasse l'imputato (ad esempio, l'ordine di perquisizione e sequestro, act. \_\_\_, per l'accertamento di utenze telefoniche presso l'abitazione di \_\_\_). Il procuratore pubblico chiede al Centro comune di cooperazione di polizia e doganale (CCPD) degli accertamenti su presunti

spostamenti effettuati dall'imputato riguardo a una residenza presso il Porto di \_\_\_ (I) e all'uso di autovetture intestate a una società di un commercialista italiano. I risultati sono consegnati nel rapporto di esecuzione del 9 febbraio 2005 (act. \_\_\_).

Il 10 settembre 2004 il procuratore pubblico chiede degli accertamenti in relazione a un appartamento a \_\_\_ (act. \_\_\_). Con scritto 4 marzo 2005 (act. \_\_\_) il Parquet général del Principato di Monaco comunica che le ricerche di U. \_\_\_ hanno dato esito negativo.

Dopo il settembre 2004, non risultano altre ricerche intraprese, o meglio, ordinate dal Ministero pubblico tanto che, rispondendo ad una parte che le chiedeva a che punto fossero tali ricerche (act. \_\_\_), con scritto del 20 giugno 2005 (act. \_\_\_) il magistrato comunica che il "Ministero pubblico ha preso tutte le misure necessarie per assicurare il latitante U. \_\_\_ alla giustizia (...). Oltre a quanto intrapreso, non vi sono ulteriori misure a disposizione del Ministero pubblico".

Il 18 agosto 2005 (act. \_\_\_, \_\_\_) il magistrato chiede al CCPD di assumere informazioni se l'imputato latitante è residente a \_\_\_ (I). Il 24 agosto 2005 (act. \_\_\_) il CCPD informa che l'imputato ha pernottato a \_\_\_. Più in là, nell'aprile 2007 il patrocinatore di U. \_\_\_ contatta il procuratore pubblico in relazione alla locazione di un immobile al nipote di U. \_\_\_ (act. \_\_\_). Il procuratore pubblico, in reazione, scrive all'avv. \_\_\_: "faccio riferimento al suo scritto di data 5/6 aprile 2007 e non le nascondo di essere particolarmente sorpresa dall'iniziativa presa dal suo cliente, latitante da anni nel contesto del procedimento pendente nei suoi confronti (...). Visto come il suo cliente paia mantenere rapporti con i famigliari, le chiedo se lo stesso è disposto a farsi interrogare (anche all'estero) in merito ai fatti oggetto di inchiesta, oppure se intende perseverare nella sua latitanza" (act. \_\_\_).

Con scritto del 16 aprile 2007 (act. \_\_\_) l'Ufficio federale di giustizia trasmette una comunicazione dell'INTERPOL di Monaco, secondo cui U. \_\_\_ non ha più alcun "statut de résidence" nel Principato.

Ne deriva che non si può ragionevolmente sostenere che la ricerca del latitante – pur condotta con una certa diligenza – abbia impegnato il Ministero pubblico in modo tale da pregiudicare i tempi dell'inchiesta.

Sul tema si tornerà più oltre (v. sotto, consid. 29b).

- 24.** Ciò detto, ritenuto che il Ministero pubblico ha addotto che il magistrato ha dovuto, in questo periodo, dare priorità ad altre inchieste, occorre ora soffermarsi sul carico di lavoro da questi svolto, perlomeno a partire dal secondo trimestre del 2005.

In quegli anni il magistrato ha evaso, di nuovo, un importante carico di lavoro:

- Nell'anno 2005 il magistrato è titolare di 94 incarti, emana 8 atti d'accusa e 33 decreti d'accusa, partecipa a 3 processi alle correzionali.
- Nell'anno 2006 il magistrato è titolare di 52 incarti, emana 12 decreti d'accusa, partecipa a 9 processi (2 criminali e 7 correzionali).

Da rilevare, tra questi, il processo alle criminali che ha condotto alla condanna di Tuto Rossi e Urs Betschart.

- Nell'anno 2007 il magistrato è titolare di 92 incarti, emana 6 atti d'accusa e 33 decreti d'accusa, partecipa a 7 processi (1 criminali e 6 correzionali). Da rilevare, tra questi, il processo alle criminali che ha condotto alla condanna di Francesco Jelmini.

- 25.** Questa fase dell'inchiesta termina nel giugno del 2008 quando il procuratore pubblico B.\_\_\_ conclude la propria attività di magistrato.

Ritenuto come il quadro complessivo che si deduce dai dati indicati al punto precedente non sia certamente quello di un magistrato generalmente inadempiente, *per la parte di inchiesta dall'aprile 2004 al luglio 2008*, questo Consiglio ritiene difficile – senza procedere ad approfondimenti che ora non si giustificano – ipotizzarne l'impatto sull'esito dell'eventuale procedimento disciplinare che fosse stato aperto contro l'allora procuratore pubblico B.\_\_\_ per lo stallo di cui s'è detto sopra (sempre nell'ipotesi in cui fosse stata ancora attiva in magistratura).

**V. La seconda inchiesta X.\_\_\_ :  
il “periodo D.\_\_\_–C.\_\_\_–D.\_\_\_”**

- 26.** Con lettera dell'11 luglio 2008, rispondendo ad alcune parti che gli chiedono di riattivare il procedimento, rispettivamente di conoscerne il nuovo titolare, l'allora procuratore generale \_\_\_ comunica di avere attribuito l'incanto al procuratore pubblico D.\_\_\_.

Sino al marzo del 2010, anche l'attività di questo magistrato è incentrata principalmente sulla gestione dei conti bancari e degli immobili sequestrati.

Viene acquisita documentazione bancaria per rogatoria.

Agli atti si trova un verbale d'interrogatorio di un imputato, avvenuto il 7 aprile 2009 e due verbali di interrogatorio di testi, del 12 giugno e del 21 dicembre 2009.

Tuttavia, già a partire dal luglio 2008, oltre all'esame dell'incanto, il magistrato svolge numerosi incontri con l'esperto dell'EFIN, volti all'approfondimento delle singole posizioni di oltre un centinaio di clienti investitori.

Inoltre, nell'ambito di una domanda di dissequestro del 19 settembre 2008, il procuratore pubblico incarica l'esperto dell'EFIN di ricostruire la provenienza di denaro accreditato su talune relazioni bancarie.

Svolti i necessari accertamenti, l'esperto rassegna, il 5 marzo

2009, il rapporto 8/2009, il 18 agosto 2009 la nota al rapporto 8/2009 e il 23 luglio 2010 un complemento al rapporto 8/2009.

Dal settembre al dicembre 2009 gli incontri fra il procuratore pubblico e l'esperto dell'EFIN sono settimanali.

Dall'aprile al dicembre 2010, sulla scorta delle ricostruzioni dell'EFIN, si svolgono 9 verbali di interrogatorio di imputati.

La ricostruzione completa dei flussi finanziari sarà messa a disposizione delle parti soltanto il 4 aprile 2012.

Sui tempi di questa ricostruzione si tornerà più oltre (v. sotto, consid. 32).

27. A partire dal gennaio 2011, la neo eletta procuratore pubblico C. \_\_\_ assume la titolarità dell'inchiesta che tratta fino al 4 aprile 2011, ovvero sino alla decisione di accoglimento, da parte della Corte dei reclami penali, di una domanda di ricusazione del magistrato (sentenza inc. 60.2011.32, del 4 aprile 2011, act. \_\_\_).

Questa attribuzione viene decisa “*nell'ambito di una distribuzione interna di incarti*” (osservazioni del 14 febbraio 2011 del procuratore pubblico C. \_\_\_ all'istanza di ricusazione inoltrata da W. \_\_\_, act. \_\_\_, pag. 1 in basso e 2 in alto). L'attribuzione dell'incanto è avvenuta “*d'intesa fra la PP D. \_\_\_ (alla quale l'aveva imposto d'imperio l'ex PG \_\_\_) e la ex PP C. \_\_\_ (con l'avallo del PG \_\_\_)*” (scritto del sostituto procuratore generale \_\_\_ al Consiglio della magistratura del 31 gennaio 2014, pag. 1 in fondo).

Va detto, peraltro, che il procuratore pubblico C. \_\_\_ aveva “*fatto presente al procuratore generale \_\_\_*” le circostanze che avrebbero condotto, poi, alla decisione di ricusazione. Tuttavia, “*dopo valutazione in seno all'Ufficio*”, il procuratore pubblico C. \_\_\_ ha “*ritenuto di poter assumere la titolarità dell'inchiesta*” (v. osservazioni del 14 febbraio 2011 citate).

Il sostituto procuratore generale \_\_\_ ha spiegato che C. \_\_\_ si era già occupata dell'inchiesta X. \_\_\_ quando aveva ricoperto, in seno al Ministero pubblico, la funzione di segretario giudiziario per il procuratore pubblico B. \_\_\_ (dal 1° gennaio 2003 al 31 marzo 2008).

Inoltre, l'allora neo eletto magistrato “del settore finanziario”, ancora privo di incarti, poteva trattare il voluminoso dossier,

portandolo a termine nel più breve tempo possibile (scritto del 18 settembre 2013 del procuratore pubblico D. \_\_\_ al Consiglio della magistratura).

La decisione di assegnare l'incanto al procuratore pubblico C. \_\_\_ appare evidentemente inadeguata alla luce dell'art. 56 CPP, con riguardo alla pratica legale e al periodo di attività professionale (dal 1° aprile 2008 al 31 maggio 2010) svolti presso il patrocinatore di una parte civile nel procedimento X. \_\_\_, prima di rientrare in funzione presso il Ministero pubblico, nel giugno del 2010, quale sostituto procuratore pubblico.

Se non che, nell'ottica della valutazione dei tempi di trattamento dell'incanto, questa decisione sbagliata e la successiva ricasazione non sono di alcun rilievo, da un lato, perché gli atti procedurali compiuti non sono stati invalidati e, d'altro lato, perché l'attività – comunque intensa – ha riguardato un periodo di soli 3 mesi, senza che lo svolgimento dell'inchiesta ne abbia sofferto.

La questione non merita, quindi, ulteriore approfondimento.

28. Nel mese di aprile del 2011 il procuratore pubblico D. \_\_\_ riprende in mano l'inchiesta.

In quell'anno vengono effettuati 7 verbali di interrogatorio di imputati e 4 verbali di testi.

Nell'anno 2012 risultano ancora 3 verbali di interrogatorio di testi.

L'inc. \_\_\_ viene chiuso con decreto di abbandono del 4 aprile 2012, a fronte dell'incombente prescrizione dell'azione penale.

Il 24 maggio 2012, nell'ambito dell'incanto aperto nel 2004, il procuratore pubblico D. \_\_\_ emette l'atto di accusa e nel dicembre del medesimo anno si tiene il processo davanti alla Corte delle assise criminali.

29. a) Valutando la disgiunzione del procedimento concernente U. \_\_\_, i giudici della Corte di appello e di revisione penale hanno ritenuto di dover aggiungere – alla constatazione della latitanza di quest'ultimo (che da sola bastava al giudizio che la Corte doveva motivare in quel considerando) – un loro giudizio negativo sul Ministero pubblico affermando che tale latitanza appare “*inspiegabile*” e fa “*insorgere perplessità sull'operato e l'efficienza del Ministero pubblico (si pensi solo al fatto, a tutti noto, che dei clienti gabbati non hanno avuto,*

*durante la latitanza, alcuna difficoltà ad incontrarlo tramite l'intermediazione di un fiduciario di Milano)"* (sentenza della Corte di appello e di revisione penale del 18 agosto 2014, pag. 48).

Questo appunto costringe lo scrivente Consiglio a, nuovamente, ricordare che l'attività giurisdizionale non è un luogo in cui lasciarsi andare a valutazioni generali su questo o quell'aspetto dell'attività di avvocati o colleghi magistrati o uffici giudiziari nel loro complesso, né è un'occasione per polemiche che trascendono la normale dialettica giudiziaria. Nella motivazione di una sentenza, il magistrato deve dare prova di rigore e sobrietà limitando le argomentazioni a quanto necessario e funzionale al giudizio che egli è tenuto a rendere (sentenza del Consiglio della magistratura inc. 49.2009.30 del 21 giugno 2011, consid. 11; rapporto annuale 2013 del Consiglio della magistratura, punto I, osservazioni generali; rapporto annuale 2011, punto 2.2; v. anche Pasquale GIANNITI, Principi di deontologia giudiziaria, collana i grandi orientamenti della giurisprudenza civile e commerciale vol. 52, CEDAM 2002, pag. 214).

Così come è per i giudici di primo grado, nemmeno ai giudici che compongono la Corte di appello e di revisione penale compete di sindacare sull'efficienza del Ministero pubblico, ritenuto che, se lo svolgimento di un'inchiesta dovesse evidenziare segnali allarmanti, questi andrebbero sottoposti dai magistrati che li avrebbero rilevati alle autorità cui il legislatore ha attribuito compiti di vigilanza. In concreto, ciò non è avvenuto (la sentenza è stata richiamata dal Consiglio della magistratura) e questo già la dice lunga sulla serietà dell'appunto.

- b)** Ciò detto (rinvio, per quanto fatto in precedenza per la ricerca di U. \_\_, al consid. 23), per il periodo in cui l'inchiesta è stata gestita dal procuratore pubblico D. \_\_, occorre, dapprima, dire che la questione – visto il tempo trascorso – non era più di strettissima attualità. In ogni caso, dagli atti risulta che qualcosa è, comunque, stato fatto, in particolare a seguito dello scritto 9 settembre 2011 (act. \_\_), con cui l'avv. \_\_ chiedeva che venissero fatti degli accertamenti

“se del caso presso la polizia di Bologna, per reperire l'indirizzo di U. \_\_. Al mio assistito risulta che viva stabilmente a Bologna, per cui a distanza di tanti anni una sua latitanza non sembra ormai più credibile, a meno che

delle ricerche siano state fatte di recente. Ritengo che la sua audizione, se del caso anche per rogatoria, sia imprescindibile”.

Il 12 ottobre 2011 (act. \_\_\_), infatti, il procuratore pubblico dà mandato alla polizia cantonale di verificare, tramite i canali di polizia, l'indirizzo di U.\_\_\_\_.

Le ricerche della polizia danno esito negativo, nel senso che le indagini esperite accertano che U.\_\_\_\_ non risultava residente in nessun comune italiano (act. \_\_\_).

In seguito, il 17 febbraio 2012 il procuratore pubblico chiede il rinnovo dell'ordine di arresto internazionale all'Ufficio federale di giustizia (act. \_\_\_).

Il 4 aprile 2012 (act. \_\_\_), il procuratore pubblico comunica alle parti di aver disgiunto il procedimento nei confronti di U.\_\_\_\_.

Infine, il 6 settembre 2012, il procuratore pubblico chiede che venga diramata una ricerca internazionale del luogo di dimora di U.\_\_\_\_.

Si annota, qui, che nelle osservazioni richieste da questo Consiglio, il procuratore pubblico ha spiegato che l'impossibilità di individuare la residenza di U.\_\_\_\_ rendeva impossibile la trasmissione di una rogatoria alle autorità straniere (osservazioni 13 agosto 2014 del procuratore pubblico D.\_\_\_\_, pag. 3).

Infine, l'appunto mosso dai giudici di secondo grado è a maggior ragione privo di fondamento, ritenuto che – richiesto di esprimersi al proposito – con comunicazione dell'11 novembre 2014, il procuratore pubblico D.\_\_\_\_ ha precisato che le *“era ed è assolutamente ignoto quanto riportato a pag. 48 della sentenza di secondo grado”* (v. sopra, consid. 29a all'inizio).

La questione può, per questo Consiglio, essere chiusa qui con l'accertamento che, se è vero che nella ricerca del latitante i nostri inquirenti non hanno dato prova di particolare creatività, è anche vero che essi hanno messo in atto i provvedimenti normalmente utilizzati in questi casi.

- 30.** Durante l'inchiesta, il giudice dell'istruzione e dell'arresto (GIAR) supplente ha avuto modo di esaminare la conduzione e di concludere, nel 2010, che, nonostante essa proseguisse *“con estremo rilento”*, ancora non erano dati i presupposti per revocare i sequestri ordinati dal Ministero pubblico (decisione inc. \_\_\_ del \_\_\_ [act. \_\_\_], consid. 11 pag. 13, emessa su

reclamo di \_\_\_ contro la decisione 21 agosto 2009 del procuratore pubblico di conferma del sequestro di azioni della \_\_\_ e di ½ della comproprietà del fondo n. \_\_\_).

Di nuovo l'anno successivo, cioè il \_\_\_ febbraio 2011, il GIAR supplente, esaminando un reclamo contro il rifiuto di un dissequestro, concludeva che, a quello stadio, *“non si può – ancora – affermare che il principio di celerità è stato disatteso”* (decisione del \_\_\_ febbraio 2011 [act. \_\_\_], consid. 5 pag. 9).

Uguale opinione ha formulato la Camera dei ricorsi penali che, nel 2010, pur rilevando la lentezza dell'inchiesta e auspicandone un'accelerazione e una pronta conclusione, aveva ritenuto che

“nondimeno vista la gravità dell'infrazione perseguita (il danno cagionato alle parti civile da X. SA é stato stimato in CHF 75/115 milioni), la complessità della fattispecie, il numero di accusati (in cui l'imputato principale, U. \_\_, è latitante), le misure probatorie necessarie (tra cui un rapporto dell'EFIN per la ricostruzione dei flussi finanziari), le richieste d'assistenza internazionale (anche negli Stati Uniti), in generale il volume dell'incanto e i problemi di fatto e di diritto che si pongono, non permettono ancora di affermare che nella fattispecie in esame vi sia stata una violazione del principio di celerità e di conseguenza di proporzionalità” (sentenza CRP inc. \_\_, del \_\_, consid. 2.5 pag. 10, act. \_\_\_).

La Corte delle assise criminali ha avuto un giudizio più severo affermando, come visto, che, allo stallo subito dall'inchiesta del 1999, si è aggiunta, nella seconda inchiesta, una grave violazione del principio di celerità per il periodo dal 24 settembre 2004 (data dell'ordine di scarcerazione di Z. \_\_ e \_\_, oltre che di alcuni dissequestri) fino alla fine dell'inchiesta concludendo che

Alla fine, da qualsiasi parte la si guardi la prestazione fornita dal Ministero pubblico nel perseguire i gravissimi reati patrimoniali commessi da persone all'interno di X. SA in danno dei clienti è avvilente per l'immagine della giustizia (sentenza citata, consid. 15 in fine, pag. 49).

Anche i giudici della Corte di appello e di revisione penale, hanno ritenuto che, nell'inchiesta X. \_\_, vi è stata una violazione del principio di celerità (sentenza citata, consid. 117 pag. 240).

- 31.** Va qui rammentato che un accertamento della violazione del principio di celerità ancora non equivale a un accertamento di una responsabilità da parte di un magistrato: vi può, infatti, essere violazione di questo principio anche se alle autorità penali non è imputabile alcuna colpa (DTF 130 IV 54).

Rilevato, ancora una volta, che le critiche espresse dalle Corti di merito all'intenzione del Ministero pubblico o il giudizio sulla *“prestazione”* del Ministero pubblico o dei singoli magistrati

esorbitano dal quadro dei loro poteri giurisdizionali e dalle loro competenze, si ricorda che, in concreto, bastava, per l'accertamento della violazione del principio di celerità, evidenziare i tempi di inchiesta e i periodi di inazione, tralasciando i giudizi – inopportuni e, in sé, lesivi dell'immagine della magistratura proprio perché frutto di un esame parziale – sulla “prestazione” del magistrato o del Ministero pubblico.

- 32.** Dello stallo della prima inchiesta già s'è detto (v. sopra, consid. 11 segg.). Qui è appena il caso di aggiungere che, nella presa di posizione richiestagli dal sostituto procuratore generale \_\_\_\_, l'allora procuratore pubblico B.\_\_ ha semplicemente indicato di non ricordare che l'inchiesta “fosse all'epoca una priorità” (act. \_\_\_\_). Del medesimo tenore sono le dichiarazioni dell'esperto dell'EFIN (v. sopra, consid. 21).

Per la comprensione dei motivi che hanno determinato i tempi lunghi del secondo troncone, è utile riportare stralci di risposte che i procuratori pubblici titolari hanno dato, all'epoca, a chi sollecitava l'avanzamento dell'inchiesta.

- a)** *“Le segnalo che al momento attuale vi sono procedimenti penali con detenuti ai quali ho dato la precedenza a scapito di altre inchieste, fra le quali quella in re X.\_\_ SA. Il procedimento non è comunque da considerarsi concluso. È vero che i fatti sono più o meno chiari ma non si può certo dire la medesima cosa con riferimento alla quantificazione dell'illecito o alla posizione di alcune parti civili. Non appena possibile si riprenderà il lavoro di costruzione e di verbalizzazione. Sono spiacenti, ma l'impegno attuale non mi permette di fare altrimenti”* (scritto del 29 marzo 2006 del procuratore pubblico B.\_\_ all'avv. \_\_\_\_, act. \_\_\_\_).

Il 14 giugno del 2006 (act. \_\_\_\_) il magistrato risponde all'avv. \_\_\_\_ che la ricostruzione contabile è in corso e che dovranno ancora essere sentite diverse parti coinvolte nell'inchiesta.

Con scritto del 18 dicembre 2006 (act. \_\_\_\_) il procuratore pubblico comunica all'avv. \_\_\_\_ che “i lavori dell'EFIN sono ancora pendenti”.

Nello scritto del 17 agosto 2007 (act. \_\_\_\_) al Fürstliches Landgericht, Vaduz, il magistrato comunica che “die Rekonstruktion der Geldflüsse schient komplexer als voraussehbar und die darin verwickelten Parteien müssen erneut einvernommen werden, mit dem Zweck ihnen die Ergebnisse der Rekonstruktion zu unterbreiten (...) Aufgrund der Schwierigkeiten die Geldbewegungen zu rekonstruieren, bin ich nicht in der Lage abzuschätzen, wann es möglich sein wird die Anklageschrift einzureichen, beziehungsweise wann der Prozess stattfinden wird”.

- b)** Nello scritto del 1° settembre 2008 (act. \_\_\_\_) al Fürstliches Landesgericht (FL), il procuratore pubblico D.\_\_, alle surriprodote spiegazioni del procuratore pubblico B.\_\_, si limita ad aggiungere che “Ich hoffe, dass die Rekonstruktion bis Mitte/Ende 2009 bereit sein kann”.

Il 30 ottobre 2008 (act. \_\_\_) il procuratore pubblico comunica all'avv. \_\_\_ di essere subentrata al procuratore pubblico Maria B. \_\_\_ e che *“al momento conduco procedimenti con più persone in detenzione che a norma di legge devono essere trattate con priorità. Le chiedo ancora un po' di pazienza”* (v. anche act. \_\_\_, del medesimo tenore).

Nello scritto del 26 novembre 2008 (act. \_\_\_) il magistrato comunica all'avv. \_\_\_ di voler *“esaminare a fondo l'incanto suddetto all'inizio del nuovo anno, ritenuto come ho già iniziato a leggerlo (come ben saprà si tratta di un incanto molto voluminoso)”*.

Nello scritto del 24 aprile 2009 (act. \_\_\_) comunica a un accusatore privato che *“l'inchiesta è stata affidata a metà luglio 2008 alla sottoscritta che fino alla fine del 2008 ha trattato altri incarti con persone in detenzione che a norma di legge hanno comportato una trattazione prioritaria”* e che *“a tutt'oggi non è ancora stata effettuata la ricostruzione finanziaria a cura dell'equipe finanziaria del Ministero pubblico. La trattazione dell'incanto richiede un certo tempo data la complessità e l'ampiezza dello stesso”*.

Nello scritto del 18 marzo 2010 (act. \_\_\_) all'avv. \_\_\_, trasmesso in copia anche alle altre parti al procedimento, il procuratore pubblico così si esprime sull'avanzamento della procedura:

*“Nel corso della prima metà del 2009, come le avevo anticipato all'inizio del 2009, ho letto l'incanto X. \_\_\_, compatibilmente con il carico di lavoro generale dell'ufficio. In data 7 settembre 2009, 8 settembre 2009, 9 settembre 2009, 10 settembre 2009, 17 settembre 2009, 18 settembre 2009, 22 settembre 2009, 23 settembre 2009, 24 settembre 2009, 2 ottobre 2009, 6 ottobre 2009, 7 ottobre 2009, 13 ottobre 2009, 11 novembre 2009, 12 novembre 2009, 16 novembre 2009, 17 novembre 2009, 18 novembre 2009, 20 novembre 2009, 23 novembre 2009, 25 novembre 2009, 26 novembre 2009, 2 dicembre 2009, 16 dicembre 2009 la sottoscritta si è incontrata con la signora \_\_\_ (EFIN), con la quale sono state esaminate le posizioni delle varie parti civili.*

*A seguito di tali incontri sono quindi state date le necessarie direttive affinché la stessa potesse procedere ad allestire il rapporto EFIN relativo alla ricostruzione dei flussi finanziari. Sempre a seguito di tali incontri sono state trasmesse all'inizio del mese di dicembre 2009 a diverse parti civili delle richieste di trasmissione di documentazione, in quanto la documentazione da loro precedentemente trasmessa era incompleta. Alle parti civili è stato assegnato un termine per produrre la documentazione mancante scadente a fine gennaio 2010.*

*La signora \_\_\_, capo dell'Equipe finanziaria che mi legge in copia, nei mesi di gennaio e febbraio 2010 ha dovuto occuparsi anche di altri incarti, in particolare in quanto vi erano persone in stato detentivo.*

*La stessa mi ha garantito che all'inizio della prossima settimana ritornerà sulla ricostruzione dei flussi in re X. \_\_\_ a pieno regime. Non sono in grado di dire quando il rapporto verrà rassegnato.*

*Degli incontri di cui sopra non vi è traccia all'incanto ma unicamente delle mie note manoscritte (trattasi di fogli miei di lavoro), che evidentemente non vengono versati agli atti. Gli stessi comunque esistono e, se desidera, può prenderne visione. Mi consenta, si tratta di note di lavoro che non intendo versare agli atti.*

*Per quanto concerne invece le lettere alle varie parti le stesse sono*

*evidentemente agli atti.*

*Quando verrà rassegnato il rapporto, lo stesso verrà contestato alle parti.*

*Ritengo così di avere evaso il suo scritto.*

*Copia della presente a tutte le parti, affinché possano certificarci che nel corso del 2009 l'incanto è stato trattato."*

Nelle osservazioni alla CRP del 9 aprile 2010 (act. \_\_\_) sul ricorso di \_\_\_ contro la decisione del 26 febbraio 2010 del GIAR supplente, il procuratore pubblico, dopo aver ribadito il lavoro svolto, ha concluso:

*"Quanto precede dimostra che nel corso del 2009 e al momento attuale l'incanto è stato e viene trattato. Trattasi evidentemente di una grossa inchiesta che richiede molte ore di lavoro (di cui le parti non necessariamente hanno evidenza) già solo per la ricostruzione dei flussi finanziari, premessa essenziale per la prosecuzione e la conclusione dell'inchiesta."*

Nello scritto del 26 aprile 2010 (act. \_\_\_) all'avv. \_\_\_, il procuratore pubblico informa che *"come indicato nella mia lettera del 18 marzo 2010, l'equipe finanziaria del Ministero pubblico nella persona del responsabile signora \_\_\_, sta procedendo alla ricostruzione dei flussi finanziari"*.

Nello scritto del 26 luglio 2010 (act. \_\_\_) al Justizministerium der Fürstlichen Regierung, Vaduz (FL), il procuratore comunicava tra l'altro che *"was der Stand des Verfahrens anbelangt, ich kann ihnen mitteilen, dass die Analyse der Geldflüsse im Gange ist. Wie Sie selber feststellen konnten, während der Analysearbeiten hat es sich herausgegeben, dass uns Dokumente fehlten (...)"* (pag. 1 in fondo).

Nella decisione del 26 luglio 2010 (act. \_\_\_) che rifiuta una richiesta di dissequestro di taluni beni, il procuratore pubblico così si è espressa: *"Giova essere ricordato che nel corso del 2010 il lavoro di ricostruzione dei flussi finanziari (e delle posizioni dei clienti) da parte dell'EFIN è continuato a pieno regime. Una volta che il rapporto verrà rassegnato, previa contestazione dell'esito dello stesso, si potrà procedere al deposito atti; va ricordato che il lavoro di ricostruzione dipende anche dalle risultanze dei verbali di interrogatorio. Era stato fissato un interrogatorio all'avv. Y. \_\_\_ ad inizio giugno 2010, tale verbale potrà essere effettuato solo nell'ultima settimana di agosto 2010 (prima il suo legale era occupato a processo e poi, data la sua nuova funzione, è subentrato un nuovo avvocato. Purtroppo anche questi rinvii (che certamente erano motivati) hanno pure comportato un ritardo (...)"* (pag. 4).

Nello scritto del 7 marzo 2011 (act. \_\_\_), il procuratore pubblico C. \_\_\_ spiega che *"attualmente è in fase di ultimazione la ricostruzione dei flussi volta a stabilire quanto raccolto da X. \_\_\_ SA nel periodo in esame per le malversazioni, segnatamente da novembre 1999 ad agosto 2004"*.

Dallo scritto del 24 giugno 2011 (act. \_\_\_) all'avv. \_\_\_ si evince che *"è intenzione dello scrivente magistrato procedere a tutti gli interrogatori finali entro e non oltre metà agosto"*.

Nello scritto del 30 agosto 2011 (act. \_\_\_) al Fürstliches Landgericht, Vaduz, il procuratore pubblico informa che *"Die Finanzrekonstruktion wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit im Herbst vollendet sein. Wir werden sie dann den Parteien zur Stellungnahme vorlegen. (...)"* In

*den nächsten zwei oder drei Monaten werden wir also die Finanzrekonstruktion sowie alle anderen Akten den Parteien zur Stellungnahme zur Verfügung stellen können (...) Wir werden schliesslich, hoffentlich bis Ende dieses Jahres, Anklage erheben können. Es ist mir nicht möglich abzuschätzen, wenn der Prozess endlich stattfinden wird'* (pag. 1 in basso e 2 in alto).

Il 13 ottobre 2011 il procuratore pubblico comunica all'avv. \_\_\_\_ che *"il rapporto EFIN verrà verosimilmente versato agli atti entro fine novembre"* (act. \_\_\_\_).

- c) Da questi rilievi si deduce che la ragione principale del ritmo dilatato della seconda inchiesta (parzialmente nel periodo B.\_\_\_\_ e, poi, nel periodo D.\_\_\_\_) è da ricondurre ai tempi occorsi per l'allestimento della ricostruzione contabile. Infatti, il rapporto EFIN definitivo è datato 4 aprile 2012.

Il tempo impiegato per la ricostruzione contabile – sei anni e mezzo, nell'ipotesi più favorevole (cioè, a partire dal dicembre 2005, quando il Ministero pubblico riceve ancora 19 scatole di documentazione in evasione della rogatoria negli Stati Uniti [act. \_\_\_\_], dopo un primo invio del marzo 2005 [act. \_\_\_\_]) – è, certamente, oggettivamente troppo lungo.

Va, però, tenuto conto – per completezza d'analisi – della *"incontestabile complessità della procedura"* (sentenza CRP inc. 60.2010.89, del 4 maggio 2010 [act. \_\_\_\_], consid. 2.5, pag. 10 in alto).

Significativa la mole del rapporto EFIN, che comprende ben 2 classificatori (il rapporto in quanto tale, oltre a 16 allegati di tabelle e schede descrittive dei vari clienti) e una copiosa documentazione a supporto (21 cubi, 20 scatoloni e altri classificatori vari, v. act. \_\_\_\_).

Non va dimenticato che, come è stato rilevato dal Ministero pubblico, nonostante i tempi lunghi, l'Ufficio, oltre a gestire molti sequestri (che, se non è l'attività prioritaria del Ministero pubblico, è certamente un'attività che richiede tempo) e molte parti lese, ha portato a termine un'inchiesta laboriosa e complicata, con importanti ramificazioni internazionali.

33. In merito al carico di lavoro evaso dall'ultimo magistrato titolare, occorre rilevare che, nel periodo dal luglio 2008 all'aprile 2012 (cioè, nel periodo in cui è stata titolare dell'inchiesta X.\_\_\_\_), il procuratore pubblico D.\_\_\_\_ si è occupata di altre inchieste (per una media annua di 125 incarti gestiti).

Fra questi, il procuratore pubblico ha trattato inchieste che hanno visto 28 persone in detenzione e che hanno portato all'emanazione di 14 atti di accusa e di 3 decreti d'accusa:

“Si è trattato, per gli atti di accusa di:

- un rinvio a giudizio di due coniugi per truffa in danno di assicurazioni sociali (ACC.5.2009);
- un rinvio a giudizio di 4 persone per svariate truffe dinnanzi ad una Corte delle Assisi Criminali, truffe milionarie (ACC 73.2010);
- un rinvio a giudizio di 1 persona per truffa e altri reati patrimoniali dell'ordine di Euro 17 Mio dinnanzi ad una Corte criminale (ACC 95.2011);
- un rinvio a giudizio di una persona per truffa e altri reati patrimoniali, importo dell'ordine di CHF 1.5 Mio dinnanzi ad una Corte criminale (ACC. 147.2009);
- un rinvio a giudizio di 1 persona per abuso di un impianto per l'elaborazione di dati aggravato per complessivi circa CHF 700'000.00 (ACC 142.2009);
- un rinvio a giudizio con rito abbreviato di 1 persona per svariati reati di natura patrimoniale (ACC. 114.2009);
- un rinvio a giudizio (atto di accusa aggiuntivo) di 1 persona per reati patrimoniali (importi non elevati, ma si trattava dell'arresto di una persona in attesa di giudizio, ACC. 150.2009);
- un rinvio a giudizio di 1 persona, già condannata in precedenza per truffa di oltre CHF 200'000.00 e altri reati (ACC 97.2010);
- un rinvio a giudizio di 1 persona dinnanzi alla Corte Criminale con rito abbreviato per ingenti somme di denaro (almeno CHF 11,5 Mio), la pena è stata stabilita in 4 anni e 2 mesi (ACC. 2011.101);
- un rinvio a giudizio di 1 persona dinnanzi alla Corte delle Assisi correzionali per truffe ripetute per almeno circa CHF 246'000.00 e altri reati patrimoniali (ACC. 144.2010);
- un rinvio a giudizio di 1 persona dinnanzi alla Corte delle Assisi criminali con rito abbreviato per infrazione aggravata alla LF sugli stupefacenti e riciclaggio, la pena è stata stabilita in 3 anni (ACC. 131.2001);
- tre rinvii a giudizio di 3 persone con rito abbreviato per riciclaggio di denaro (ACC. 2013.58. ACC 2013.59, ACC 2013.60)”  
(v. osservazioni del 13 agosto 2014 del procuratore pubblico D.\_\_\_\_, pag. 2).

Da parte sua, il perito dell'EFIN, attivo, come visto, anche per altri magistrati della Sezione reati finanziari, in quel periodo ha portato a termine la ricostruzione di un altro grosso incarto sfociato in due atti di accusa nell'anno 2012, per reati patrimoniali relativi a importi milionari (v. osservazioni del 13 agosto 2014 del procuratore pubblico D.\_\_\_\_, pag. 3).

- 34.** In queste condizioni, considerato il carico di lavoro complessivo, questo Consiglio non ritiene che al procuratore pubblico D.\_\_\_\_ (ancora in carica) vadano attribuite responsabilità di natura disciplinare nella conduzione dell'inchiesta X.\_\_\_\_. Vero è che le sono occorsi quasi 4 anni per l'emanazione dell'atto di accusa. Tuttavia, è anche vero che (come già sottolineato da questo

Consiglio nel suo rapporto sul Ministero pubblico, del 30 giugno 2009, pag. 47 in basso e 48 in alto, ma anche 51 in fondo e 52 in alto), il cambiamento della titolarità di un'inchiesta – a maggior ragione, se complessa e corposa anche in documentazione da esaminare – comporta, inevitabilmente, un allungamento sensibile dei tempi che non può essere addebitato al magistrato subentrante.

Tanto più che, come accertato da questo Consiglio nel suo rapporto precitato, all'epoca non vi erano, al Ministero pubblico, direttive sul trapasso di incarti.

## VI. Sintesi e conclusioni

- 35.** I seguenti dati illustrano sia le dimensioni, sia la complessità delle inchieste X.\_\_\_: due incarti principali e 4 incarti collaterali per complessive/i 77 scatole/cubi, la latitanza di uno degli imputati principali e le posizioni processuali diverse dei vari imputati, 72 accusatori privati e 111 clienti danneggiati, atti pregiudizievoli al patrimonio dei clienti per 131 mio di franchi e uno scoperto/un danno di circa 70 mio franchi al netto dei rimborsi, 60 verbali di interrogatorio di imputati e 56 verbali di interrogatorio di testi (oltre a quelli contenuti nell'incarto del 1999), importanti risvolti/ramificazioni internazionali, la concomitanza con le procedure della CFB e il ruolo giocato dall'organo di revisione, l'incompletezza della documentazione per la ricostruzione fattuale (in parte falsa, in parte distrutta), una ricostruzione tecnico-contabile laboriosa e intricata, caratterizzata da un volume di dati eccezionale.
- 36.** Al di là della qualità delle prestazioni fornite dai singoli operatori, le considerazioni sin qui esposte dimostrano che, oggettivamente, il Ministero pubblico non è stato in grado di far fronte adeguatamente – o meglio, nella dovuta tempistica – al carico di lavoro che imponeva il trattamento di un'inchiesta di questa entità e complessità.  
Si ricorda qui che una giustizia troppo lenta non è giustizia, o detto altrimenti *“giustizia ritardata equivale a giustizia negata”* (anonimo).
- 37.** Già nel rapporto sul Ministero pubblico del 30 giugno 2009 (pag. 60 segg.), il Consiglio della magistratura aveva avuto modo di sottolineare, nelle sue conclusioni, la necessità che il carico di lavoro e l'operato dei procuratori pubblici venisse sottoposto a regolari controlli da parte della direzione del Ministero pubblico,

proprio nell'ottica di assicurare a tutte le inchieste una celere evasione:

**“i dati e le audizioni dei magistrati hanno evidenziato la necessità di verifiche concrete e puntuali in relazione alla ripartizione del carico di lavoro fra i diversi magistrati e in relazione alla durata delle inchieste.**

a) Va verificata la ripartizione del carico di lavoro – avuto riguardo al tipo di incanto e non soltanto al numero di incanti – tra i diversi magistrati, (...) con l'applicazione di un controllo concreto e regolare del carico di lavoro di ogni magistrato.

Inoltre uno sforzo va fatto per assicurare un costante e regolare controllo della durata delle inchieste pendenti nell'ottica di garantire a tutti gli incanti un'evasione celere e, riservate situazioni particolari che impongono priorità diverse, garantire un'evasione cronologica delle pratiche. (...)

b) Come questo Consiglio ha già avuto modo di sottolineare, soltanto un controllo costante e puntuale permette di correggere eventuali errori di impostazione nella gestione delle inchieste e di intervenire per applicare i correttivi necessari quando il criterio di ripartizione del lavoro scelto provoca – per un verso o per l'altro – situazioni di sovraccarico che impediscono al magistrato di far fronte al proprio obbligo di evadere con la dovuta celerità le inchieste che gli sono affidate.

In particolare, **pur se l'immagine che si ricava dai dati esaminati non è preoccupante per quel che riguarda la generale gestione dei tempi delle inchieste, è anche vero che incanti aperti da più anni esigono controlli regolari, volti a verificare in ogni caso concreto le ragioni della loro permanenza.**

Questi controlli possono essere fatti soltanto dall'interno, dal PG che – insieme ai PGA – deve, per funzione, vigilare sui carichi di lavoro dei singoli magistrati e riequilibrarli là dove necessario così come auspicato dal legislatore già nel 1998 e, poi, nel 2001 (cfr. punto II, pag. 4-7 del presente rapporto).

In questo senso, il Consiglio ritiene importante ribadire – nel solco di quanto già a suo tempo auspicato – la **necessità di un rafforzamento ulteriore delle competenze di controllo interne al MP** che rimane *“l'unica via percorribile perché qualcuno vigili e possa intervenire tempestivamente e con cognizione di causa”* nelle situazioni a rischio per la qualità e la celerità delle inchieste (cfr., peraltro, rapporto CdM 17.10.1997).(...)

Per permettere il regolare controllo di cui s'è detto al punto 1., è importante rivedere l'impostazione informatica in atto al MP e, per questo, è necessario che la direzione del MP venga affiancata da un **collaboratore esperto in questo settore.**

Ritenuto, infine, **come questo Consiglio ritenga auspicabile che l'attività del PG non si focalizzi unicamente sugli aspetti amministrativi e gestionali ma torni a comprendere in modo significativo l'attività inquirente**, appare necessario completare e organizzare l'organico dei suoi diretti collaboratori in modo che essi vadano a costituire una colonna composta da un SG ed un SA che lo coadiuvi nelle inchieste ed un'altra – formata, oltre che dall'esperto informatico di cui s'è detto, da un responsabile dell'amministrazione e delle risorse umane e di un SA – che lo coadiuvi, invece, nella gestione del MP.”

Inoltre, nel citato rapporto (pag. 60 punto 1.a), il Consiglio aveva indicato come fosse necessario introdurre direttive sul trapasso di incarti:

“In quest’ambito, è **indispensabile curare meglio il trapasso degli incarti in occasione della partenza del PP titolare.**

Dapprima, la partenza dei PP andrebbe pianificata con un anticipo sufficiente. Sufficiente non soltanto a permettere la nomina del successore e la sua entrata in funzione senza periodi di vacanza, ma anche a pianificare al meglio la gestione delle inchieste (...) e a gestire il trapasso delle altre inchieste in modo che il successore riceva, con l’incanto, le indicazioni utili al suo esame (guida indispensabile, in particolare, quando l’incanto è voluminoso e registra anni di atti istruttori).”

- 38.** Le indicazioni date a suo tempo rimangono tuttora valide. Premesso che la responsabilità primaria per la conduzione dell’inchiesta è del magistrato titolare dell’incanto, soltanto un sistema di controllo costante può ovviare a eventuali disfunzioni.
- a)** A questo proposito, si ricorda che, proprio allo scopo di garantire un miglior controllo, seguendo anche l’auspicio espresso dal Consiglio della magistratura (v. rapporto n. 6165 della Commissione della legislazione sul messaggio 21 gennaio 2009 concernente l’adeguamento della legislazione cantonale all’introduzione del Codice di diritto processuale penale svizzero, pag. 32), il legislatore ha introdotto degli elementi di maggiore gerarchizzazione nell’organizzazione strutturale del Ministero pubblico, in particolare rafforzando i poteri di vigilanza del procuratore generale (art. 68 LOG).

Ritenuto come questo caso dimostri come la normale *cura in custodiendo* non sia bastata, il Ministero pubblico non può più prescindere dall’istituzione di un *sistema di controlling operativo* che sia *strutturato* e costantemente *applicato, verificato e migliorato*, da parte dei responsabili del Ministero pubblico, *in primis* dal procuratore generale.

- b)** Il sistema di *controlling* dovrà permettere di rilevare i criteri in base ai quali un’indagine può essere considerata “onerosa”, di effettuare una targatura di queste inchieste e di elaborare delle soluzioni su come esse possano essere portate avanti, eventualmente anche da un team di magistrati (e segretari giudiziari), con l’obiettivo di mantenere il ritmo dell’istruttoria a livelli accettabili e costanti e di garantire che il bagaglio conoscitivo di un’inchiesta non vada perso in caso di avvicendamenti (inevitabili, quando l’inchiesta è destinata a durare anni).

Di poi, l'avanzamento delle inchieste “onerose” va vigilato secondo uno scadenziario preciso dai procuratori capo. Infine, occorre elaborare una lista di criteri di rischio relativi sia all'importanza, sia all'urgenza di trattamento degli incarti e da questa trarre le debite conseguenze a livello operativo.

**39.** Occorre, evidentemente, soffermarsi anche sulla procedura di trapasso degli incarti.

**a)** Nel citato rapporto sul Ministero pubblico, del 30 giugno 2009, il Consiglio della magistratura, oltre a quanto sopra evidenziato nelle conclusioni (inciso, punto 1.a), aveva preliminarmente indicato che

“Da queste verifiche è ancora una volta emersa la necessità di un miglior controllo degli incarti, delle loro particolarità e della speditezza della loro conduzione, in particolare, al momento delle partenze dei procuratori titolari e della loro assegnazione a nuovo magistrato.

A mente di questo Consiglio, è necessario stabilire delle regole riguardo le modalità di trapasso degli incarti (particolarmente importanti nel caso di inchieste corpose) ed elaborare dei sistemi di controllo volti ad impedire la giacenza inattiva di inchieste già praticamente concluse e di cui si devono soltanto tirare le fila.

Quand'anche, oggettivamente, il numero di incarti che rimangono aperti (troppo) a lungo non sia in sé preoccupante, è comunque necessario fare il possibile per evitare che inchieste che potrebbero venire concluse in tempi brevi rimangano inattive per anni soltanto perché si preferisce dare priorità alle nuove entrate” (rapporto citato, pag. 51 e 52).

“Anche nel gruppo di polizia si è – anche se in misura minore rispetto al gruppo finanziario – dovuto constatare che il trapasso degli incarti da un PP partente al nuovo titolare non è gestito in modo ottimale ed è causa, a volte, di ritardi. Vale, qui, il discorso già fatto: regole chiare nel caso di trapassi di incarti ma soprattutto controlli regolari delle pendenze di ogni magistrato appaiono opportune” (rapporto citato, pag. 52 e 53).

**b)** Posto quanto già rilevato nel rapporto, quale precisazione, traendo gli insegnamenti dal caso in esame, occorre quindi rivedere la direttiva interna del Ministero pubblico riguardante il trapasso incarti e lo spurgo, del giugno 2009, *migliorando le informazioni minime* che un magistrato deve fornire quando passa un incarto a un altro magistrato, sia in caso di rotazione di incarti o di magistrati da una sezione all'altra, sia in caso di partenza di un magistrato dal Ministero pubblico:

- la data di ogni cessione/passaggio va rilevata mediante un'indicazione negli “eventi” in AGITI, il cambio delle sigle non essendo sufficiente;

- l'assegnazione (e la rotazione di un incanto) avviene sulla scorta di un rapporto scritto, indicante sommariamente:
  - le ipotesi di reato perseguite e i termini di prescrizione;
  - lo stato di avanzamento dell'incanto;
  - i passi successivi (sia a livello istruttorio, sia a livello cautelare) ed entro quali termini;
  - una valutazione circa l'importanza e l'urgenza dell'incanto, effettuata secondo la lista di criteri di rischio elaborata dal procuratore generale.

**40.** Questo incanto sembra porre anche il tema dell'effettivo degli esperti dell'EFIN. Tuttavia, a questo stadio non è possibile stabilire se vi sia o no una sottodotazione proprio perché, come indicato sopra (v. sopra, consid. 21), non c'è nessun rilevamento sul carico di lavoro di tale struttura.

Sia come sia, a questo proposito è necessario che *i procuratori pubblici tengano una distinta precisa del contenuto e dei termini relativi agli incarichi conferiti agli esperti dell'EFIN. Gli esperti, a loro volta, terranno nota dei tempi di lavorazione e delle attività svolte per ogni inchiesta.*

*In seguito, l'attribuzione dei carichi di lavoro all'EFIN va gestita e controllata nel suo complesso, comprese le priorità di lavorazione, dal procuratore pubblico responsabile del settore finanziario, ciò che non è possibile fare senza disporre dei necessari dati empirici.*

Infine, il Ministero pubblico è chiamato ad attivarsi in modo tale che l'EFIN, dal luogo dove si trova ora, venga spostata al più presto presso gli uffici del Ministero pubblico. Questo trasloco porterebbe benefici non soltanto in termini di una più diretta collaborazione tra procuratori pubblici ed esperti ma, più in generale, faciliterebbe anche una più adeguata supervisione di questo settore.

**41.** Ciò posto, il Ministero pubblico è invitato a implementare queste o altre misure che ritenesse più opportune al fine di correggere, comunque, le disfunzioni organizzative emerse dall'esame di questo caso, a valere quale standard minimo di riferimento per il futuro.

Per questi motivi

**decide**

1. Agli accertamenti preliminari non è dato alcun seguito disciplinare.

**Il procuratore generale è invitato ad adeguare l'organizzazione del Ministero pubblico, nel senso dei considerandi, dando comunicazione al Consiglio della magistratura delle misure intraprese, entro 6 mesi dall'intimazione di questa sentenza.**

2. Intimazione:
  - al procuratore generale, Ministero pubblico, Lugano;
  - al procuratore generale sostituto, Ministero pubblico, Bellinzona;
  - agli/ai ex/magistrati interessati;
  - al Gran Consiglio, Bellinzona, per il tramite del suo Presidente;
  - al Consiglio di Stato, Bellinzona, per il tramite del suo Presidente.

per il Consiglio della magistratura  
la presidente

giudice Giovanna Roggero-Will