

Rapporto

numero

data

Dipartimento

6 novembre 2018

GRAN CONSIGLIO

Concerne

della Commissione della legislazione sul mandato di alta vigilanza concernente la designazione di due giudici da parte del Governo

1. INTRODUZIONE

Con risoluzione governativa del 3 agosto 2018 (n. 3529), il Consiglio di Stato ha designato l'avv. Manuela Frequin Taminelli quale giudice supplente del Tribunale penale cantonale ai sensi dell'art. 24 della Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG) a far tempo dal 1° settembre 2018 e sino alla pubblicazione del bando di concorso per un nuovo giudice ordinario del Tribunale d'appello.

Sempre con risoluzione del 3 agosto 2018 (n. 3530), il Consiglio di Stato ha designato l'avv. Curzio Guscetti giudice supplente ex art. 24 LOG dell'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi a decorrere dal 1° settembre 2018 e sino all'entrata in vigore del magistrato titolare.

Il 4 agosto 2018 il deputato Matteo Pronzini ha depositato l'interpellanza dal titolo *Interferenze del Consiglio di Stato nelle prerogative del Gran Consiglio in materia di elezione dei magistrati dell'ordine giudiziario* chiedendo pure, con scritto 23 agosto 2018, di attivare l'alta vigilanza del Gran Consiglio e di indire una discussione generale. Alta vigilanza che, su proposta dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, in occasione della seduta del 17 settembre 2018 il plenum del Gran Consiglio ha deciso di demandare alla Commissione della legislazione. La Commissione si è riunita il giorno stesso decidendo di accettare la proposta dell'Ufficio presidenziale e di attivare l'alta vigilanza così come richiesto dal deputato Matteo Pronzini.

2. LAVORI COMMISSIONALI

La commissione si è chinata innanzitutto sulla questione a sapere quale fosse concretamente il mandato attribuitole e il margine di intervento possibile.

L'alta vigilanza è definita agli artt. 75 e segg. della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC).

In particolare, l'art. 76 LGC definisce i criteri:

«il Gran Consiglio esercita l'alta vigilanza attenendosi ai seguenti criteri:

- a) legalità;*
- b) conformità all'ordinamento vigente;*
- c) adeguatezza;*
- d) efficacia;*
- e) economicità.»*

Tuttavia, conformemente all'art. 77, l'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni e di dare istruzioni per una singola decisione. Inoltre, è escluso il controllo di merito delle singole decisioni giudiziarie e amministrative.

Ciò significa, concretamente, come giustamente evidenziato dall'avv. Gionata Buzzini, Segretario generale del Gran Consiglio – sentito in audizione proprio per chiarire questo particolare aspetto – che il Gran Consiglio e quindi la Commissione, esercitando l'alta vigilanza, non può assumere una decisione vincolante che modifichi il quadro giuridico: il Gran Consiglio può fare constatazioni, richieste eccetera. Ne consegue che, nel caso in questione, esso non può cancellare la decisione presa dal Governo. Concretamente quindi il Gran Consiglio è legittimato a proporre suggerimenti, richieste o altro senza però che questi siano vincolanti per il Governo (o per i tribunali).

La Commissione considera che tale punto, ovvero ciò che il Gran Consiglio può o non può fare, sia un elemento importante da tener presente nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza e soprattutto nella stesura del presente rapporto.

Detto ciò, la Commissione ha richiesto al Governo, alle autorità giudiziarie interessate ovvero TPC e GPC e al Consiglio della Magistratura di produrre tutta la documentazione inerente alle due risoluzioni governative.

Parimenti, la Commissione ha richiesto al consulente giuridico avv. Tiziano Veronelli di redigere un parere giuridico sulla legalità delle due designazioni sentendo lo stesso in audizione il 10 ottobre 2018.

La Commissione ha anche stabilito, durante la seduta del 10 ottobre 2018, che l'argomento debba essere evaso in tempi brevi. Infatti, i due giudici designati dalle risoluzioni governative concretamente operano dal 1° settembre 2018 e quindi è necessario, per il buon funzionamento della giustizia e considerato il settore delicato nel quale operano e meglio la giustizia penale, dare risposte esaustive in tempi brevi. Proprio nell'ottica di voler conciliare l'esigenza di chiarezza scaturita a seguito dell'interpellanza citata in entrata da un lato e dall'altro quella di celerità, la Commissione ha considerato che il richiamo della documentazione, le spiegazioni fornite in aula dall'on. Norman Gobbi e il parere giuridico dell'avv. Veronelli, sentito anche in audizione, fossero sufficienti per allestire il rapporto.

Nel frattempo, sempre su richiesta della Commissione, il Consiglio di Stato con scritto 24 ottobre 2018 ha prodotto copia delle decisioni relative alle nomine di giudici avvenute dal 2000 a oggi. Dalla documentazione emerge che in altre 11 occasioni sono stati designati magistrati sulla scorta dell'art. 24 LOG.

3. QUADRO NORMATIVO E PARERE GIURIDICO DELL'AVV. TIZIANO VERONELLI

A livello di Costituzione cantonale, l'art. 36 prevede che i magistrati siano eletti dal Gran Consiglio. Un'importante eccezione è prevista all'art. 24 LOG. Tale disposizione prevede che in caso di vacanza di qualsiasi seggio giudiziario o di impedimento di carattere durevole, il Consiglio di Stato possa designare un supplente a ricoprire l'ufficio fino alla sostituzione o alla cessazione dell'impedimento.

Le designazioni dei due giudici sono avvenute utilizzando quest'ultima disposizione quale base legale.

Il parere giuridico dell'avv. Tiziano Veronelli, dopo aver esposto le disposizioni applicabili in materia e l'iter che ha portato alle designazioni dei due magistrati così come emerge dalla documentazione trasmessa dalle autorità interessate e dal Governo, ha esposto la situazione giuridica delle singole designazioni.

3.1 Tribunale penale cantonale

Le principali tappe che hanno portato alla designazione dell'avv. Manuela Frequin Taminelli sono le seguenti. Il 16 maggio 2018 il Tribunale penale cantonale si è rivolto al Consiglio di Stato per segnalare come la situazione appaia critica nonostante la recente attribuzione di due vicecancellieri. In tale scritto il TPC evidenzia un notevole incremento degli incarti in entrata non più gestibile con soli quattro giudici. Si impone quindi, a mente dell'autorità giudicante, l'adozione d'interventi urgenti, *«primo fra tutti – constatato il caso di impedimento di carattere durevole di cui all'art. 24 della Legge sull'organizzazione giudiziaria che coinvolge tutti i componenti magistrati del Tribunale penale cantonale e richiamate le competenze del Governo a designare in simili circostanze un supplente – la designazione di un giudice straordinario per la durata di due anni a partire, al più tardi, dalla prossima estate, nonché il mantenimento dei due vicecancellieri straordinari, trasformandoli in unità ordinarie»*.

In seguito a tale richiesta, il 30 maggio 2018, il Consiglio di Stato si rivolge al Consiglio della magistratura, con l'invito a voler preavvisare la richiesta del TPC, volta alla *«designazione di un giudice straordinario e temporaneo»*.

Il 13 giugno 2018 il Consiglio della Magistratura, pur astenendosi dal commentare nello specifico l'applicazione dell'art. 24 LOG da parte del Consiglio di Stato, ha emanato un preavviso favorevole alla richiesta presentata dal TPC.

Il Consiglio di Stato ha quindi proceduto alla designazione dell'avv. Manuela Frequin Taminelli con RG n. 3529 del 3 agosto 2018.

Il 26 settembre 2018 il Consiglio di Stato, in uno scritto indirizzato alla Commissione, ha sostanzialmente ribadito quanto già esposto in aula in occasione della risposta all'interpellanza relativa alle due designazioni. In particolare, per quanto attiene all'applicazione dell'art 24 LOG, il Governo ha sostenuto che la situazione del TPC *«denota un impedimento di carattere durevole sul quale occorre intervenire con una certa solerzia. Tenuto conto dell'interpretazione storica della norma [l'art. 24 LOG, n.d.r.] nonché del suo utilizzo da parte del Governo in passato, è quindi stato reputato che la fattispecie rientrasse nel novero dei casi di cui all'art. 24 LOG al quale si è pertanto fatto capo. Interpretazione storica che porta a riscontrare come il termine "impedimento" vada letto nel contesto di un adeguato funzionamento dell'Autorità giudiziaria, per analogia ai disposti di legge concernenti la prima figura giudicante sorta nel Canton Ticino, ovverosia il Giudice di pace»*.

Su questo punto, il parere dell'avv. Tiziano Veronelli a pag. 5 considera che *«come più volte ricordato nella presente nota, il Consiglio di Stato ha provveduto a designare il magistrato in questione appellandosi alla facoltà concessagli dallo stesso Gran Consiglio all'art. 24 LOG, riferito alle **supplenze durevoli**. La norma – peraltro già contemplata dalla precedente LOG del 19103 – è stata voluta dal legislatore al fine di ovviare alle situazioni di **vacanza di qualsiasi seggio giudiziario** o di **impedimento di carattere durevole**»*.

L'interpretazione letterale della terminologia impiegata ci induce a ritenere che l'espressione "**vacanza di qualsiasi seggio giudiziario**" sia stata introdotta al fine di colmare, nell'immediato e con una certa celerità, un "vuoto" venutosi a creare nel contesto di un'Autorità giudiziaria (in particolare a seguito del decesso o delle dimissioni di un magistrato come indicato all'art. 23 LOG), e quindi permettere al Consiglio di Stato di **designare provvisoriamente un "supplente"**, sino all'elezione di un nuovo magistrato da parte del Parlamento.

L'espressione "**impedimento di carattere durevole**", invece, è stata introdotta onde permettere al Consiglio di Stato di risolvere provvisoriamente e in tempi brevi quelle situazioni di assenza prolungata, dovuta ad esempio a malattia, incidente o questioni familiari, in cui potrebbe venirsi a trovare un magistrato. Nella presente fattispecie, è innegabile che nessuno dei quattro magistrati del TPC fosse "durevolmente assente" (vacante) al momento della designazione del giudice "supplente", ciò che ci conduce quindi a escludere l'applicazione dell'art. 24 LOG sulla base della prima ipotesi ivi indicata. Nemmeno la condizione dell'impedimento di carattere durevole pare adempiuta nel caso in esame, dal momento che tutti i giudici ordinari del TPC erano attivi al momento della designazione del giudice "supplente" (e lo sono tuttora).

Secondo l'avv. Veronelli quindi, *«l'unica ipotesi da verificare sarebbe quella di un'interpretazione estensiva dell'espressione "impedimento di carattere durevole" volta a consentire la designazione di un giudice "supplente" ex art. 24 LOG nel caso in cui l'Autorità giudiziaria non fosse in grado di garantire l'evasione delle pratiche entro un termine ragionevole»*.

Dopo aver esaminato la dottrina, su questo punto il parere non si esprime in maniera netta sulla corretta applicazione o meno dell'art. 24 LOG alla fattispecie. Solleva tuttavia diversi dubbi lasciando però la decisione al Parlamento: *«ciò premesso, nel caso in esame la misura volta al potenziamento straordinario del TPC per il tramite di un giudice supplente non è stata adottata dal Parlamento bensì dall'Esecutivo cantonale, e non è per nulla scontato far discendere, dall'imperativo costituzionale di celerità, conseguenze immediate sulla ripartizione delle competenze costituzionali e legali di Governo e Parlamento, attraverso un'interpretazione iper-estensiva dell'attribuzione di competenza al Governo di cui all'art. 24 LOG»*.

3.2 Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi

In data 20 ottobre 2017, l'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi, dando seguito alla richiesta della Divisione della giustizia, indicava una situazione a livello di carico lavorativo a dir poco preoccupante che indicava in 184 decisioni a testa per giudice sino al 16 ottobre 2017 (circa venti decisioni al mese a testa). Anche dal profilo delle competenze in materia di esecuzione delle pene l'Ufficio esprimeva la propria preoccupazione, visto l'aumento dei casi trattati. Ricordando altresì la recente competenza in materia di lavoro di pubblica utilità affidata al GPC dal legislatore quale modalità di esecuzione delle pene detentive da tre giorni a sei mesi, come pure quella del braccialetto elettronico per tutte le pene detentive da venti giorni a dodici mesi e la semiprigionia per le pene detentive sino a dodici mesi in sostituzione della carcerazione, l'Ufficio del GPC evidenziava infine come fossero *«di conseguenza necessarie misure urgenti da adottare nell'immediato nell'intento di ridimensionare l'onere lavorativo dei tre GPC ritenuto che, francamente, a questo punto, non sembra ipotizzabile altra soluzione [...] se non la nomina di un giudice straordinario, come per altro proposto durante la recente riunione, soluzione che*

dovrà essere concretizzata a breve, in considerazione della sopradescritta **situazione ormai di emergenza**».

Questa situazione è stata a più riprese ribadita dal GPC in diversi scritti indirizzati al Governo. In particolare, il 22 giugno 2018 il GPC ha comunicato al Consiglio di Stato che *«lo scorso 13 giugno la giudice/collega Claudia Solcà è stata eletta quale giudice della Corte di appello del Tribunale penale federale con entrata in funzione dal 01.01.2019 e cesserà la sua attività professionale presso questo Ufficio dal 01.09.2018 (vacanze non godute, 4 settimane di congedo per il ventesimo, recupero per il lavoro svolto nel corso di giorni festivi) con svolgimento dell'ultimo picchetto nel mese di agosto. La nomina del sostituto [...] non potrà avvenire prima del mese di settembre e, di conseguenza, il nuovo giudice potrà entrare in funzione al più presto ad inizio 2019, dovendo molto verosimilmente rispettare i termini di disdetta dal precedente impiego»*. Di conseguenza considerato che *«un organico di due soli giudici, anche per pochi mesi, non permetterebbe di far fronte all'importante carico di lavoro ed ai picchetti, minando l'efficienza, sia quantitativa che qualitativa, e fors'anche la salute dei due magistrati rimasti...»*.

Il 27 giugno 2018, il Consiglio di Stato ha trasmesso al Presidente del Consiglio della Magistratura la richiesta dell'Ufficio del GPC datata 22 giugno 2018 e ha nel contempo chiesto alla Giudice uscente chiarimenti circa il computo dei giorni di ferie arretrate. Il Consiglio della Magistratura si è espresso in termini negativi con scritto 9 luglio 2018, considerando che non riteneva adempiuti i presupposti dell'art 24 LOG e che *«da un lato, il seggio non è vacante, d'altro lato, l'assenza del magistrato per quattro mesi a causa del recupero di straordinari, del congedo per il ventesimo e delle vacanze non godute non costituisce un impedimento di carattere durevole»*.

Tuttavia, nonostante quanto precede, il Consiglio della Magistratura ha riconosciuto la facoltà del Consiglio di Stato di attivarsi in favore dell'autorità giudiziaria interessata.

Pertanto il 3 agosto 2018, con RG n. 3530, il Consiglio di Stato ha designato l'avv. Curzio Guscetti quale giudice supplente ex art. 24 LOG dell'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi, a decorrere dal 1° settembre 2018 sino al più tardi all'entrata in carica del magistrato titolare.

Il parere giuridico dell'avv. Tiziano Veronelli, su questo punto, ha considerato a pag. 9 che *«sebbene, come evidenziato dal Consiglio della Magistratura in data 9 luglio c.a., nel caso dell'Ufficio del GPC il seggio non sia formalmente "vacante" ai sensi dell'art. 24 LOG (...) alla luce della situazione preoccupante in cui versa attualmente l'Ufficio del GPC, di certo accentuata dalla "partenza" anticipata della Giudice Solcà, si ritiene che l'impedimento di carattere durevole provocato dalle circostanze possa giustificare, nella fattispecie in esame, il ricorso all'art. 24 LOG da parte del Consiglio di Stato»*.

4. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Dopo aver discusso in termini generici la questione relativa all'opportunità per il Governo di designare dei magistrati nonostante quanto previsto all'art. 36 Cst, la Commissione ha analizzato le due decisioni in maniera distinta giungendo alle seguenti conclusioni.

4.1 Tribunale penale cantonale

La Commissione ha preso atto delle conclusioni alle quali giunge il Consulente giuridico nel suo parere. Tuttavia, a mente della Commissione vi è un punto fondamentale che è stato tralasciato nelle varie considerazioni espresse. L'avv. Manuela Frequin Taminelli ricopre attualmente la carica di giudice supplente del Tribunale d'appello con attribuzione proprio al TPC. Per quanto attiene alle competenze del giudice supplente la legge non pone particolari limiti. Ne consegue che un giudice supplente può, di fatto, svolgere tutte le attività attribuite al magistrato ordinario.

A mente della Commissione inoltre la designazione da parte del Governo non ha portato a far decadere automaticamente la qualità di giudice supplente.

Ne consegue quindi che, a prescindere da tutte le considerazioni e i dubbi sulla corretta applicazione dell'art. 24 LOG alla presente fattispecie così come già sollevati con il parere giuridico, non vi è stato pregiudizio di alcuna sorta siccome il giudice in questione ha fatto quanto già poteva fare in assenza della designazione del Consiglio di Stato. Non è disceso né un pregiudizio alle competenze del Parlamento, siccome proprio il Gran Consiglio ha eletto la giudice Avv. Manuela Frequin Taminelli quale giudice supplente, né un problema nell'amministrazione della giustizia, siccome non vi è stata un'attribuzione di competenze supplementari.

Una differenza potrebbe semmai esserci dal profilo economico siccome con la risoluzione del Consiglio di Stato viene attribuita una remunerazione mensile fissa mentre in qualità di giudice supplente la remunerazione si attesta a 800 franchi al giorno. Appare comunque corretto che, considerato che si chiede un impegno a tempo pieno a una persona che professionalmente esercita la libera professione di avvocato, venga garantita una remunerazione fissa a fine mese e i relativi onori sociali e questo in ossequio alla parità di trattamento per rapporto agli altri giudici che operano in seno alla medesima Camera.

4.2 Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi

In questo caso la Commissione ha fatto proprie le considerazioni contenute nel parere giuridico non considerando di dover andar oltre negli approfondimenti. In questo caso il Consiglio di Stato ha agito correttamente designando l'avv. Curzio Guscetti quale giudice supplente sino all'entrata in carica del sostituto della giudice Claudia Solcà. La situazione di estrema urgenza nella quale verteva l'autorità giudicante, l'assenza del sostituto per mesi, ha creato un impedimento di carattere durevole che giustifica l'applicazione dell'art. 24 LOG.

5. CONCLUSIONI

L'alta vigilanza ha permesso di approfondire l'applicazione dell'art. 24 LOG da parte del Governo. La Commissione della legislazione, richiamate le considerazioni che precedono in merito alle due nomine sottoposte alla sua attenzione, auspica che in futuro sia fatta chiarezza sui campi di applicazione esatti dell'art. 24 LOG e ciò soprattutto in considerazione del fatto che l'autorità di nomina dei magistrati è il Gran Consiglio e non il Consiglio di Stato. Pertanto il ricorso a tale disposizione deve rappresentare l'eccezione alla regola e deve essere applicato solo laddove strettamente necessario.

In assenza delle condizioni di applicazione della disposizione è necessario che il Governo si rivolga al Gran Consiglio affinché sia quest'ultimo a procedere all'eventuale nomina. A questo proposito sarebbe possibile immaginare una modifica legislativa che introduca la possibilità di risolvere situazioni urgenti in maniera celere, nell'interesse della giustizia e nel rispetto del Gran Consiglio quale autorità di nomina.

La Commissione della legislazione, quale autorità competente per l'esercizio dell'alta vigilanza, raccomanda al Consiglio di Stato di applicare in maniera rigorosa l'art. 24 LOG consultandosi preventivamente con l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

Per la Commissione della legislazione

Sabrina Aldi, relatrice

Agustoni - Celio (con riserva) - Corti -

Delcò Petralli - Ducry - Ferrara -

Filippini - Galusero - Gendotti -

Giudici - Lepori - Minotti - Petrini -

Rückert - Viscardi