

# Messaggio

numero

**7002**

data

12 novembre 2014

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato su:**

- **iniziativa parlamentare 14 aprile 2014 presentata nella forma elaborata da Marco Chiesa e Sergio Savoia per la modifica della Costituzione cantonale per modificare il sistema di elezione dei giudici**
- **iniziativa parlamentare 5 maggio 2014 presentata nella forma generica da Michela Delcò Petralli e cofirmatari per la modifica della Costituzione cantonale, della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato e della legge sull'organizzazione giudiziaria e relativi regolamenti per rivedere la procedura di elezione dei magistrati**
- **mozione 5 maggio 2014 presentata da Giovanna Viscardi e cofirmatari "Modificare le procedure di nomina dei magistrati"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

abbiamo preso atto del deposito degli atti parlamentari seguenti concernenti la procedura di elezione dei magistrati dell'ordine giudiziario:

- iniziativa parlamentare del 14 aprile 2014 presentata dai deputati Marco Chiesa e Sergio Savoia nella forma elaborata concernente la modifica della Costituzione cantonale per variare il sistema di elezione dei magistrati (di seguito: iniziativa Chiesa/Savoia);
- iniziativa parlamentare del 5 maggio 2014 presentata nella forma generica dalla deputata Michela Delcò Petralli e cofirmatari per il Gruppo dei Verdi per la modifica della Costituzione cantonale, della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato e della Legge sull'organizzazione giudiziaria e relativi regolamenti per rivedere la procedura di elezione dei magistrati (di seguito: iniziativa Delcò Petralli e cofirmatari);
- mozione del 5 maggio 2014 presentata dalla deputata Giovanna Viscardi e cofirmatari, per modificare le procedure di nomina dei magistrati.

Attiriamo innanzitutto l'attenzione sul fatto che è tuttora pendente davanti al Gran Consiglio la mozione del 28 novembre 2005 concernente la procedura di nomina dei magistrati. Ricordiamo che il Consiglio di Stato aveva fornito le indicazioni richieste in quell'atto parlamentare già con il messaggio n. 5880 del 30 gennaio 2007.

Rileviamo altresì che sono tuttora pendenti davanti al Gran Consiglio due ulteriori iniziative parlamentari che toccano la questione dell'elezione dei magistrati dell'ordine giudiziario:

- l'iniziativa parlamentare presentata il 23 settembre 2008 nella forma generica per l'introduzione dell'obbligo di votazione in Gran Consiglio per la nomina di magistrati e fissare la soglia minima da raggiungere per l'elezione<sup>1</sup>;
- l'iniziativa parlamentare presentata il 18 giugno 2013 nella forma generica per l'istituzione di una Commissione speciale della giustizia, tra i cui compiti vi sarebbe quello di preparare *“l'elezione dei magistrati con la pubblicazione del bando di concorso, la ricezione e l'esame dei preavvisi allestiti dal Consiglio della magistratura e dalla Commissione di esperti indipendenti”* e di allestire *“un rapporto per il Gran Consiglio”*.

## I. INTRODUZIONE

La procedura di nomina dei magistrati varia sensibilmente da Nazione a Nazione, in base alle proprie specificità. Il sistema istituito in Svizzera, sia a livello cantonale che federale, pone nella rappresentanza partitica un aspetto decisamente rilevante. Per contro vi è una sostanziale differenza, perlomeno tra i cantoni latini, sull'autorità competente per la nomina<sup>2</sup>. L'insieme degli atti parlamentari oggetto del presente rapporto lamenta un'eccessiva ingerenza di fattori politici nella nomina dei magistrati, proponendo di rivedere il sistema nel senso di attribuire la competenza di eleggerli al Popolo (iniziativa Chiesa/Savoia), al Consiglio della magistratura (iniziativa Delcò Petralli e cofirmatari) o di lasciare la competenza al Parlamento, obbligando tuttavia i candidati a frequentare *“una sorta di scuola di magistratura”* (mozione Viscardi e cofirmatari).

### 1. La procedura di nomina a livello federale

Un'analisi delle modalità di designazione dei magistrati dell'ordine giudiziario nei vari Cantoni svizzeri è già stata illustrata dal Consiglio di Stato nel rapporto del 30 gennaio 2007 sulla mozione 28 novembre 2005 in materia di procedura di nomina dei magistrati, presentata dall'allora deputata Monica Duca Widmer per il Gruppo PPD. Come già detto, tale atto parlamentare è tuttora pendente davanti al Gran Consiglio. Rinviando al citato messaggio governativo n. 5880, evidenziamo come dalla tabella ivi riportata si evinca che i Cantoni conoscono diverse soluzioni per la designazione dei magistrati: l'elezione può difatti avvenire tramite il Popolo, il Gran Consiglio (che in taluni Cantoni procede alle nomine di sua competenza su preavviso di una Commissione), il Consiglio di Stato (segnatamente per i Procuratori pubblici) o il Tribunale d'appello (in particolare per i giudici dei Tribunali di prima istanza)<sup>3</sup>. Quanto alla Confederazione, rileviamo che i giudici dei tribunali della Confederazione (Tribunale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale penale federale), i membri dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione nonché il procuratore generale della Confederazione e i sostituti

---

<sup>1</sup> A tal riguardo, rammentiamo che il Consiglio di Stato, con lettera del 26 giugno 2012, aveva formulato sollecitamente alla Commissione della legislazione delle osservazioni in seguito alla richiesta di questa del 6 giugno 2012. Con l'accettazione dell'iniziativa parlamentare del 23 settembre 2008 il Gran Consiglio potrebbe quindi decidere di non eleggere una persona giudicata idonea dalla Commissione d'esperti indipendenti per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati, ma non considerata idonea da parte del Gran Consiglio. Attualmente, nel caso di un numero di candidati pari o inferiore al numero di cariche da occupare, l'elezione avviene in forma tacita e il Parlamento non può opporsi all'elezione, nemmeno nel caso in cui giudichi la persona candidata non idonea.

<sup>2</sup> Manuel Borla, Procedura di nomina dei magistrati e aspetti problematici, con riferimento in particolare al Cantone Ticino, in: *“Justice-Justiz-Giustizia”* 2013/3, nn. 4-5.

<sup>3</sup> Rammentiamo che con la nuova procedura penale federale, l'istituto dei giudici istruttori è stato soppresso.

procuratori generali della Confederazione sono a loro volta eletti dall'Assemblea federale plenaria. A questo riguardo, come prescrive l'art. 40a della Legge federale sull'Assemblea federale del 13 dicembre 2002 (Legge sul Parlamento, LParl, RS 171.10), per la preparazione dell'elezione delle succitate cariche giudiziarie è competente la Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale plenaria. Questa Commissione mette a pubblico concorso i posti di giudice vacanti e sottopone all'Assemblea federale plenaria le proprie proposte di elezione (così pure di destituzione, istituto ad oggi sconosciuto nel nostro Cantone). Compito della Commissione, in seno alla quale ogni gruppo ha diritto ad almeno un seggio, è anche quello di stabilire nel dettaglio il rapporto di lavoro dei giudici, del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione. Da rilevare che le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze devono comunicare alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale dei giudici, del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione (cfr. art. 40a cpv. 6 LParl). A livello nazionale gioca un ruolo fondamentale l'appartenenza rispettivamente la vicinanza del candidato ad un partito politico cui spetta, in base ad una ripartizione numerica fondata sulla rappresentatività dei partiti politici in Parlamento, la carica rimasta vacante. Questo modo di procedere può sollevare perplessità che solamente in parte possono essere dissipate grazie all'intervento di Commissioni giudiziarie interne ai partiti politici, le quali valutano l'idoneità del candidato sulla base della sua competenza professionale<sup>4</sup>.

## **2. La procedura di nomina a livello cantonale**

Nella Costituzione cantonale in vigore fino al 1997 (Cost./TI, RL 1.1.1.1) era prescritta l'elezione popolare dei giudici di appello, dei pretori, dei giudici di pace e degli assessori giurati cantonali e federali. Per contro, le altre cariche giudiziarie, inclusa quella di procuratore pubblico, nel nostro Cantone non sono mai state di elezione popolare. Come ben spiega il già giudice di appello Spartaco Chiesa in un articolo del 2011 concernente l'elezione dei magistrati dell'ordine giudiziario nel nostro Cantone<sup>5</sup>, le candidature dei magistrati penali venivano presentate per lo più dai partiti, sulla base di un tacito accordo secondo cui venivano eletti candidati che, da un lato rispondevano ai presupposti per ricoprire le rispettive cariche, ma che – al contempo – avessero la connotazione politica idonea, affinché nel complesso dei magistrati penali fosse rispettata la proporzione esistente fra le forze politiche del Paese. Va altresì detto per completezza, che fra i giudici facevano eccezione il presidente e i membri del Tribunale delle espropriazioni, eletti dal Parlamento fin dall'inizio della loro presenza nell'organizzazione giudiziaria cantonale. Quanto alla composizione delle liste per le elezioni popolari, di fatto erano i partiti a proporre i candidati per l'elezione dei pretori nell'ambito del rispettivo distretto giurisdizionale, e dei giudici del Tribunale di appello in ambito cantonale. Questa impostazione nella scelta dei giudici teneva conto in particolare di due principi: (i) che il Paese decidesse direttamente a chi doveva essere affidato il compito di giudicare i propri cittadini, rispettivamente di dirimere le liti fra concittadini e (ii) che anche la magistratura giudicante rispecchiasse, quanto all'appartenenza politica dei suoi componenti, il rapporto esistente fra i partiti presenti nel Cantone, rispettivamente nei distretti<sup>6</sup>. Il sistema di nomina misto precedentemente esposto venne con il tempo messo in discussione. La necessità di introdurre un sistema uniforme di nomina si concentrò sulla scelta tra elezione parlamentare ed elezione popolare che sfociò dopo ampie discussioni nella scelta del sistema attuale.

---

<sup>4</sup> M. Borla, op. cit., n. 23.

<sup>5</sup> Spartaco Chiesa, L'elezione dei magistrati giudiziari nel Canton Ticino, in: "Justice-Justiz-Giustizia" 2011/3.

<sup>6</sup> S. Chiesa, op. cit., n. 1.

Il sistema attuale di nomina dei magistrati dell'ordine giudiziario ticinese è stato introdotto in occasione della revisione totale della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997, entrata in vigore al 1° gennaio 1998. L'articolo 36 capoverso 1 Cost./TI sancisce la competenza del Gran Consiglio nell'elezione a tutte le cariche giudiziarie. L'auspicio politico di fondo del cambiamento delle modalità di elezione dei magistrati era quello di limitare la prevalenza dei criteri di distribuzione politica delle cariche di magistrato e di coniugare quindi il pluralismo ideologico con l'idoneità professionale, senza cioè entrare nel tema, più strettamente giuridico, della conformità costituzionale del sistema vigente<sup>7</sup>. Per limitare l'influenza della politica nelle nomine giudiziarie, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici<sup>8</sup> introdusse la nomina parlamentare subordinata a una procedura di concorso pubblico e promosse la costituzione di una Commissione di esperti indipendenti con lo scopo di esaminare e formulare un preavviso sulle candidature alle cariche giudiziarie di elezione parlamentare, ad eccezione di quella di assessore giurato (cfr. art. 36 cpv. 2 Cost./TI). Solo la carica di giudice di pace è quindi rimasta di elezione popolare nel circondario corrispondente alla giurisdizione di competenza e non è sottoposta all'esame della Commissione di esperti (cfr. art. 35 cpv. 2 Cost./TI).

Come lo dimostrano i tre atti parlamentari in oggetto, oltre che agli ulteriori citati, tuttora pendenti davanti al Parlamento, l'attuale procedura di nomina dei magistrati è fonte di costanti discussioni da parte sia del mondo politico che dell'opinione pubblica, in particolare in ragione del sistema di elezione connesso in maniera importante con il rispetto di una certa rappresentanza partitica tra i magistrati dell'ordine giudiziario.

Oltre a ciò, va osservato che negli ultimi anni il Gran Consiglio nell'elezione dei magistrati ha assunto un comportamento contraddittorio. Da un lato esso auspica che gli vengano sottoposte delle candidature preavvisate da terzi (Commissione di esperti indipendenti) e che questi preavvisi includano una sorta di graduatoria tra i candidati. Dall'altro lato, il Parlamento rivendica il diritto di scegliere liberamente (indipendentemente dai preavvisi) arrivando persino quasi a eleggere un candidato giudicato non idoneo dalla Commissione. L'atteggiamento contraddittorio da parte dei deputati è nondimeno dimostrato anche dal fatto che un medesimo parlamentare ha sottoscritto sia un'iniziativa parlamentare per l'elezione popolare dei magistrati, sia un'iniziativa parlamentare per attribuire tale compito al Consiglio della magistratura. Questi segnali incongruenti, oltre alle modalità di reclutamento legate al rispetto di una rappresentanza partitica, sembrano incidere direttamente sul principio di indipendenza del potere giudiziario, provocando potenzialmente nei cittadini percezione di sfiducia verso il potere giudiziario.

Fatta premessa che si ritiene che spetti in primo luogo al Gran Consiglio approfondire il delicato tema della procedura di nomina dei magistrati, per quanto attiene le caratteristiche delle singole proposte degli atti parlamentari in oggetto, si formulano le seguenti considerazioni puntuali.

---

<sup>7</sup> John Noseda, Antefatti e applicazione dell'art. 36 della Costituzione ticinese, in: L'indipendenza del giudice nell'ambito della procedura di elezione in particolare nel Cantone Ticino, CFPG n. 34, volume 13, 2004, pag.10.

<sup>8</sup> Rapporto del 9 giugno 1997 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio 20 dicembre 1994 concernente il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese, in: Costituzione ticinese – Rapporto per la revisione totale, edizione speciale RDAT 1997 pag. 37 e segg.

## II. LE MODIFICHE PROPOSTE

### 1. Iniziativa Chiesa e Savoia

Il principio cardine dell'iniziativa consiste nell'attribuire nuovamente al Popolo la competenza di eleggere i giudici del Tribunale d'appello, il Presidente dei Giudici dell'istruzione e dell'arresto e i Giudici dell'istruzione e dell'arresto, il Procuratore generale e i Procuratori pubblici, i Pretori; i Presidenti e i membri dei Tribunali delle espropriazioni, il Magistrato dei minorenni, i membri di sua competenza del Consiglio della magistratura e i giurati cantonali. I firmatari sostengono che l'elezione popolare permetterebbe di evitare quello che definiscono *"un mercanteggiamento indegno di cariche pubbliche"*.

Premesso che la concezione solo teorica del principio della separazione dei poteri favorirebbe l'elezione da parte del Popolo che garantisce per definizione alla magistratura la stessa legittimità elettiva del potere legislativo ed esecutivo, nel contesto democratico, l'esercizio di tale competenza avrebbe tuttavia un riscontro mitigato. In questo senso, va sottolineato come la realtà in ambito giudiziario sia notevolmente diversa da quella osservabile in ambito politico. È opinione diffusa che con il sistema dell'elezione popolare i cittadini abbiano un'ampia facoltà di scelta nella designazione dei magistrati poiché si ritiene che l'elezione si svolga in modo simile alle elezioni delle autorità politiche. Se dal punto di vista teorico ciò è vero, nella realtà la situazione è diversa da come appare. Ripercorrendo la storia cantonale, appare evidente come nel corso del Novecento le elezioni del Tribunale di appello hanno sempre avuto luogo in forma tacita fino al 1982, anno in cui i magistrati dell'ordine giudiziario dovettero sottoporsi alle elezioni popolari. L'elezione del Tribunale d'appello nel 1982 fu difatti contrassegnata da 18 candidature per 17 seggi disponibili, così come nel 1992 furono 24 per 20 seggi disponibili (uno dei subentranti era comunque entrato in carica in seguito all'incompatibilità per parentela tra due candidati eletti). L'esperienza dell'elezione popolare fu giudicata negativamente sia dall'esterno sia dai magistrati che la condussero: *"I giudici furono costretti a partecipare a campagne elettorali talvolta estenuanti (cercando appoggi e consensi, guardandosi dai colleghi), con il risultato di contraddire l'idea stessa di indipendenza a causa del conflitto di interessi tra tutela della propria funzione generale e tutela della propria elezione personale"*<sup>9</sup>. Del tutto simile l'elezione dei pretori che, quando ancora vigeva l'elezione popolare, raramente si è rivelata combattuta.

Nella realtà e secondo l'esperienza, le possibilità di scelta dei cittadini sono quindi assai più limitate rispetto alle elezioni di natura politica. Si osserva inoltre che le proposte di candidatura nel caso di dimissioni o di vacanza erano di competenza esclusiva dei proponenti delle liste (e quindi dei partiti). Il sistema di elezione popolare conferisce quindi al Popolo l'apparenza di scegliere chi deve occupare le cariche giudiziarie, ma nella realtà le possibilità di scelta da parte degli elettori sono sempre assai limitate.

Queste considerazioni prescindono da ogni forma di critica al sistema di elezione popolare; esse si rivolgono piuttosto ad una constatazione di fatto che permette al cittadino di avere una chiara percezione delle caratteristiche dell'elezione popolare, evitando che esso capti peculiarità che non si riscontrano poi nel risultato effettivo e reale dell'operazione. Nelle elezioni del 1982 e, in modo assai più appariscente, nell'elezione del 1992 all'interno delle varie liste a ottenere il maggior numero di voti era il candidato attivo nel Tribunale penale cantonale. Ciò è evidentemente dovuto alla maggiore visibilità mediatica dei giudici del settore penale, che non sembra essere il criterio corretto di valutazione.

---

<sup>9</sup> J. Nosedà, op. cit., pag. 8 nonché S. Chiesa, op. cit., n. 1.

Un'analisi più attenta porta dunque a concludere che il sistema di elezione popolare si rivelerebbe addirittura controproducente. In effetti, ci si chiede di quali strumenti disponga l'elettore per determinare la propria volontà. Riteniamo improbabile che un elettore possa formare una propria convinzione prescindendo dall'esposizione mediatica o dall'appartenenza politica del candidato, rischiando di tralasciare criteri essenziali legati all'ambito giuridico e professionale. In altre parole, la ridotta possibilità di scelta e la mancanza di solide basi decisionali rendono l'esercizio democratico piuttosto illusorio<sup>10</sup>.

La proposta degli iniziativisti induce inoltre alle seguenti considerazioni puntuali concernenti l'elezione dei pretori estesa all'elezione da parte dei cittadini dell'intero Cantone. I pretori civili hanno giurisdizione su un determinato comprensorio corrispondente al distretto o, nei distretti di Mendrisio e di Locarno, su una parte di esso. Fino al 1997, essi erano eletti dai cittadini del comprensorio. Se da un lato si comprenderebbe un ragionamento analogo a quanto avviene per i giudici di pace, dall'altro non si comprende come mai l'iniziativa parlamentare per la modifica costituzionale proponga, senza una giustificazione particolare, che siano i cittadini dell'intero Cantone ad essere chiamati a eleggere il pretore di ogni singolo distretto o comprensorio. Anche per questo caso, unitamente alle già citate motivazioni, l'iniziativa non può essere condivisa.

Da una prospettiva più tecnica, va infine rimarcata la presenza di alcune lacune e incoerenze che precludono l'applicazione di quanto postulato dagli iniziativisti. Gli articoli 75-77 della Costituzione cantonale indicano, in parte in modo generico, le autorità chiamate a esercitare la giurisdizione civile, penale e amministrativa. Occorrerebbe pertanto esaminare come coordinare gli articoli 75-77 con il progetto di articolo 35 di cui all'iniziativa. Inoltre, il progetto di articolo 35 capoverso 1 lettera n si pone in contraddizione con l'articolo 79 capoverso 2 della Costituzione cantonale, secondo il quale quattro membri del Consiglio della magistratura sono eletti dal Gran Consiglio e tre membri dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno. Per terminare, si evidenzia dunque come la proposta sembri dimenticare che il medesimo sistema di elezione adottato per le cariche giudiziarie menzionate in modo esplicito nella Costituzione cantonale si applica anche ai giudici supplenti (giudici di appello supplenti, presidente supplente del Tribunale di espropriazione), al sostituto magistrato dei minorenni e ai pretori aggiunti.

## **2. Iniziativa Delcò Petralli e cofirmatari**

L'iniziativa in questione parte dall'assunto che l'attuale sistema di elezione, che si appoggia sul parere della Commissione d'esperti, non sarebbe soddisfacente. *“I candidati sono sconosciuti alla gran parte dei parlamentari, e le conclusioni della Commissione, che a volte parifica tutti i candidati con un giudizio di sola idoneità, non aiuta l'organo elettivo a formarsi un giudizio sufficiente e completo sui singoli candidati. Ne deriva che l'elezione dei magistrati diventa un'elezione puramente partitica”*. Gli iniziativisti postulano quindi l'attribuzione della competenza di eleggere i magistrati esclusivamente al Consiglio della magistratura, il quale sarebbe chiamato ad una scelta funzionale a criteri prestabiliti, quali esperienza, reputazione, profilo psicologico e caratteriale e merito. L'appartenenza partitica non sarà quindi più determinante. Il Consiglio della magistratura, o una sua sottocommissione, indirebbe di conseguenza il concorso per la nomina dei magistrati che verrebbero sottoposti a un *assessment* che comprenda un esame attitudinale al posto vacante, tra cui un esame caratteriale e psicologico, oltre che di capacità professionale.

---

<sup>10</sup> S. Chiesa, op. cit., n. 1.

Il Consiglio di Stato esprime le sue riserve sulla proposta che toglierebbe all'Autorità politica eletta direttamente dal Popolo il compito di eleggere i magistrati. Il Consiglio della magistratura è infatti un'autorità nominata in parte dal Gran Consiglio e in parte dai magistrati stessi. Un ulteriore punto negativo, a nostro avviso, risiede nel fatto che nella decisione di stabilire chi può diventare magistrato sono coinvolti i magistrati stessi. Ciò porterebbe di conseguenza a instaurare un regime di cooptazione indiretta parziale, poco consona ad uno Stato democratico.

### 3. Mozione Viscardi e cofirmatari

La mozione "Modificare le procedure di nomina dei magistrati" costata *ab initio* come "*negli ultimi anni, a più riprese, si siano potute accertare le lacune insite nell'attuale sistema di nomina dei magistrati. Il Gran Consiglio si trova a decidere sulla base di dati che discendono da valutazioni espresse in maniera sì oggettiva, ma pure impregnata di una certa soggettività. Questo rende difficile la scelta, soprattutto se a ciò si aggiunge che il giudizio può essere condizionato anche da valutazioni di carattere meramente politico, aspetto quest'ultimo che non dovrebbe mai essere anteposto alle valutazioni di merito*". Ribadendo come il Parlamento debba rimanere autorità di nomina, i deputati suggeriscono di subordinare l'eleggibilità dei candidati magistrati alla frequentazione di corsi di specializzazione specifici ("*una sorta di scuola di magistratura*"). A questi seguirebbero esami scritti obbligatori giudicati da una Commissione indipendente composta, ad esempio, da esperti provenienti dal resto della Svizzera. I mozionanti chiedono quindi al Consiglio di Stato di allestire un rapporto in tal senso.

La maggior parte dei Paesi europei richiedono quale criterio obbligatorio per accedere alla carica l'adempimento di una specifica formazione iniziale (es. Francia, Finlandia, Islanda, Spagna, Inghilterra e Galles), seguita da un reclutamento da parte di un'istanza specifica (talvolta il Consiglio della Magistratura), per terminare con la designazione formale, che può essere di competenza tanto del potere esecutivo, quanto del potere legislativo. In rari casi, competente per la nomina, è direttamente una Commissione *ad hoc* composta unicamente da magistrati (es. Cipro)<sup>11</sup>.

Nel nostro Paese è stata istituita nel 2007 dalla Fondazione per la formazione continua dei giudici svizzeri unitamente all'insieme delle Facoltà di diritto svizzere e all'Associazione svizzera dei magistrati dell'ordine giudiziario, l'Accademia svizzera della Magistratura. L'Accademia offre dal 2011 il conseguimento di una formazione post-grado denominata "Certificato di studi approfonditi in Magistratura" (CAS) presso le Facoltà di diritto di Neuchâtel e di Lucerna allo scopo di migliorare la formazione dei magistrati. Tale formazione specifica, che vuole colmare una lacuna nell'offerta accademica svizzera attuale indirizzata ai magistrati, non è ancora stata posta quale condizione per accedere alla carica di magistrato sia cantonale che federale, ad eccezione del Canton Turgovia che ne esige l'espletamento *ex ante* o *ex post* la nomina. Altri Cantoni quali Friburgo, Berna e Lucerna ne raccomandano l'assolvimento quale formazione continua dei magistrati<sup>12</sup>. Un CAS destinato alla magistratura penale è stato parimenti istituito *dall'Ecole romande de la magistrature pénale* con lo scopo di permettere l'acquisizione delle conoscenze fondamentali indispensabili all'esercizio della professione di procuratori pubblici e ai segretari giudiziari del Ministero pubblico. Dallo scorso anno, il Centro di competenze tributarie della SUPSI di Lugano-Manno organizza un Master of Advanced Studies in Diritto Economico e Business Crime che offre un'opportunità di specializzazione e di

---

<sup>11</sup> M. Borla, nn. 8 e segg.

<sup>12</sup> cfr. Directives du Conseil de la magistrature concernant la formation des magistrats, Friburgo, 2008.

postformazione completa, aggiornata e orientata ad una immediata utilità per attività professionali diverse nel settore pubblico e in quello privato legato. L'offerta di formazione destinata ai magistrati dell'ordine giudiziario è in continua crescita, anche nel nostro Cantone. Il tema della formazione era peraltro stato discusso anche dal Gruppo di studio denominato "Giustizia 2018" nel contesto del suo "1° Rapporto intermedio" del 10 gennaio 2013, ipotizzando di approfondire un'eventuale collaborazione con l'Istituto di diritto dell'Università della Svizzera italiana o all'Associazione svizzera dei magistrati per quanto concerne il già citato CAS in magistratura.

La proposta dei mozionanti di mantenere il Parlamento quale autorità di nomina, subordinando l'eleggibilità dei candidati magistrati alla frequentazione obbligatoria *ex ante* o susseguente di una formazione specifica appare inadeguata. Pur sostenendo la formazione continua anche dei magistrati, il Governo non ritiene l'istituzione di un tale obbligo formativo un criterio determinante per la qualità di una candidatura. Qualora la partecipazione alla formazione costituisca un requisito di validità della candidatura, potrebbe causare una dissuasione di potenziali, validi candidati, in quanto gli oneri imposti dal periodo formativo, unitamente alla mancanza di garanzie d'elezione, risulterebbero poco sostenibili. Siamo invece convinti che occorre evitare di scoraggiare le candidature, ma consentire la possibilità di concorrere alla più ampia cerchia di persone. L'esame da parte della Commissione di esperti indipendenti e del Gran Consiglio sono dei passaggi che permettono di effettuare l'elezione con sufficienti elementi (in questo senso, la frequentazione spontanea da parte del candidato di una formazione specifica quale il CAS in magistratura costituirebbe uno degli elementi da tenere in considerazione nel processo di selezione). L'istituzione di altri o di ulteriori passaggi prima dell'accettazione di una candidatura implicherebbe peraltro una sorta di deresponsabilizzazione del Gran Consiglio, senza tuttavia, a nostro avviso, aumentare la qualità delle candidature. Per i predetti motivi, pur ribadendo l'importanza della formazione continua, non si ritiene di dar seguito a quanto postulato nella mozione.

#### **4. Considerazioni aggiuntive**

Le due iniziative parlamentari e, apparentemente, la mozione propongono la soppressione della Commissione di esperti indipendenti incaricata di dare un preavviso riguardo ai singoli candidati nella sua forma attuale. Tale soppressione non sarebbe tuttavia auspicabile. Perlomeno nel caso di elezione popolare, a nostro avviso, dovrebbe difatti essere approfondita la possibilità di mantenere una simile Commissione. In tale caso, occorrerebbe domandarsi se la sua presa di posizione, qualora consideri il candidato non idoneo, non costituisca più un semplice preavviso ma una decisione di ineleggibilità del candidato in quella specifica elezione<sup>13</sup>. Nel caso di elezione da parte del Parlamento, occorrerà inoltre procedere a una riflessione giuridica sul valore che si vuole attribuire ai preavvisi della Commissione<sup>14</sup> e giocoforza, alla Commissione medesima, ai componenti, al contenuto dei preavvisi e al loro valore nella decisione di elezione.

---

<sup>13</sup> Ciò non significa che il candidato sia ineleggibile a un'altra funzione o alla medesima carica in futuro, poiché i motivi dell'ineleggibilità possono essere nel frattempo venuti meno.

<sup>14</sup> S. Chiesa, op. cit., n. 9 e segg. con i riferimenti dottrinali ivi citati.



### III. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ritiene che la procedura d'elezione ad opera del Parlamento debba essere mantenuta. L'elezione popolare dei magistrati appartenenti all'ordine giudiziario, benché conferisca la medesima legittimità elettiva del potere esecutivo e legislativo, non garantisce una maggior indipendenza del magistrato rispetto alla sua elezione da parte del Parlamento. Anzi, il sistema di elezione parlamentare attuale consente almeno in teoria l'elezione di candidati non vicini a un partito mentre l'elezione popolare tende a escludere (o perlomeno a rendere molto più improbabile) l'elezione di un candidato non proposto da uno o più partiti. L'elezione popolare dei giudici su liste intestate esplicitamente o legate indirettamente a un partito potrebbe far sorgere nel cittadino un'impressione di parzialità e suscitare quindi la sua sfiducia nella figura del magistrato e, più in generale, nella giustizia. Quanto ai mezzi necessari per giudicare l'idoneità dei candidati da parte del Popolo, oltre che agli altri elementi problematici di tale modalità d'elezione, si rimanda a quanto indicato al punto II. 1 che precede. L'elezione da parte del Parlamento si è dimostrata in questi anni non del tutto inadeguata, perlomeno, condividendo il parere di Spartaco Chiesa, *"fin quando v'è stato un certo rigore da parte dei partiti politici nel proporre al Paese (...) personalità idonee alle funzioni cui era riferita la scelta e che – esercitando la rispettiva carica – si sono poi dimostrate degne della fiducia riservata loro"*<sup>15</sup>.

Per garantire il buon funzionamento del sistema attuale d'elezione occorre che il Gran Consiglio assuma con consapevolezza e coerenza il suo ruolo di autorità competente nell'elezione dei magistrati e che esso miri in primo luogo all'interesse della giustizia al fine di garantire al Paese una magistratura degna, capace, efficiente e indipendente. È inevitabile e comprensibile e, a nostro giudizio – ma anche secondo la generale consolidata prassi – sostenibile, che all'interno della magistratura siano rappresentate le varie componenti della società e delle sue correnti di pensiero. Il Gran Consiglio – come d'altronde ha fatto in passato il Popolo e come il Popolo stesso farebbe in futuro nel caso del ritorno al precedente sistema di elezione – deve pertanto tenere conto in una certa misura di ciò. La corretta rappresentanza di tutte le componenti della società in un collegio giudicante permette difatti non solo la ricerca di una soluzione ponderata, ma anche l'ottenimento del riconoscimento e della fiducia del cittadino verso il tribunale e i giudizi che esso emana<sup>16</sup>. In questo senso, si invita a considerare che l'appartenenza politica dei magistrati non costituisce di per sé un problema, ma al contrario, un valore del nostro sistema pluralista, espressione autentica della società ticinese.

Il Consiglio di Stato suggerisce quindi di valutare l'adozione del sistema in vigore a livello federale. Questa procedura d'elezione, precedentemente esposta al punto I. 1, si contraddistingue dall'esistenza di una specifica Commissione giudiziaria incaricata in particolare di preparare l'elezione, di mettere a concorso i posti di magistrato e di sottoporre al Parlamento delle proposte di elezione. In seguito, al legislativo non resterà che procedere all'elezione in piena cognizione di causa. A mente del Consiglio di Stato, questa soluzione ben si concilierebbe con le esigenze ticinesi: essa costituirebbe difatti una naturale evoluzione del sistema attualmente in vigore nel nostro Cantone, che già attribuisce una serie di competenze al Gran Consiglio. Il Governo si è quindi posto la questione sul ruolo della Commissione d'esperti indipendenti nel contesto di questo sistema d'elezione (cfr. anche *sub* II. 4 che precede) e ha reputato l'opportunità di mantenere una simile Commissione a supporto dell'attività svolta dalla Commissione giudiziaria del Parlamento. Si tratterebbe pertanto di istituire una Commissione giudiziaria analoga a quella esistente a livello federale, a cui trasferire i compiti dell'Ufficio

<sup>15</sup> S. Chiesa, op. cit., n. 3.

<sup>16</sup> Sergio Bianchi, Giudice servitore della legge e dei partiti?, in: L'indipendenza del giudice nell'ambito della procedura di elezione in particolare nel Cantone Ticino, CFP n. 34, volume 13, 2004, pag. 47.

presidenziale del Gran Consiglio, attribuendole, in aggiunta, la competenza di formulare proposte di elezione con il supporto di una Commissione d'esperti indipendenti. A tal proposito, si rimarca come l'istituzione di una Commissione giudiziaria coincida con quanto preconizzato nell'iniziativa parlamentare nella forma generica presentata da Pelin Kandemir Bordoli, Giorgio Galusero e cofirmatari il 18 giugno 2013 per l'istituzione di una Commissione speciale della giustizia.

#### **IV. CONCLUSIONE**

Il Consiglio di Stato reputa che spetti in primo luogo al Gran Consiglio approfondire il tema delicato della procedura di designazione dei magistrati dell'ordine giudiziario e semmai formulare una proposta, pur ribadendo il suo orientamento per l'adozione di un modello analogo a quello applicato dalla Confederazione, con il supporto di una Commissione di esperti indipendenti. Per il tramite dei suoi servizi, il Governo è pronto a collaborare con il Parlamento, seppur con la ferma intenzione di non volersi sostituire allo stesso. Ciò malgrado, nel caso in cui fosse elaborato un progetto di modifica della procedura di elezione dei magistrati, l'auspicio del Consiglio di Stato è di essere interpellato dal Gran Consiglio prima della discussione in Parlamento.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 5 maggio 2014

## **MOZIONE**

### **Modificare le procedure di nomina dei magistrati**

del 5 maggio 2014

Negli ultimi anni, a più riprese, si sono potute accertare le lacune insite nell'attuale sistema di nomina dei magistrati.

Il Gran Consiglio si trova a decidere sulla base di dati che discendono da valutazioni espresse in maniera sì oggettiva, ma pure impregnata di una certa soggettività.

Questo rende difficile la scelta, soprattutto se a ciò si aggiunge che il giudizio può essere condizionato anche da valutazioni di carattere meramente politico, aspetto quest'ultimo che non dovrebbe mai essere anteposto alle valutazioni di merito.

Le iniziative volte a reintrodurre il voto popolare, per la nomina dei magistrati, in realtà non fanno altro che amplificare il problema e sminuire ulteriormente ogni tipo di distinzione di merito.

Il Parlamento deve comunque rimanere l'autorità di nomina, in quanto - essendo nominato dal popolo - rappresentativo delle varie sensibilità della società. Per aiutare il Gran Consiglio nelle sue valutazioni bisogna però trovare un metodo efficace.

In alcuni Stati, chi vuole intraprendere la carriera di magistrato è tenuto a seguire dei corsi specifici e, poi, a sostenere un esame scritto.

In Ticino sarebbe possibile prevedere un corso obbligatorio di almeno un anno presso l'Università della Svizzera Italiana (conciliabile con un'attività professionale): una sorta di scuola di magistratura; una specializzazione che diverrebbe uno dei presupposti necessari per partecipare ai concorsi per i posti - appunto - in magistratura.

Dopo la scuola di magistratura, per chi partecipa al concorso, si potrebbe prevedere un esame scritto. Esame che potrebbe essere giudicato da una commissione indipendente, magari formata da docenti di università con sede oltre Gottardo.

Per questo, con la presente mozione, si chiede al Consiglio di Stato di procedere con uno studio sulla questione e di valutare la possibilità di realizzare quanto sopra proposto.

Giovanna Viscardi  
Celio - Galusero - Schnellmann - Steiger