

Rapporto di minoranza

numero

6624 R2

data

6 febbraio 2013

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 28 marzo 2012 concernente la procedura di elezione dei giudici di appello (modifica dell'art. 23 della legge sull'organizzazione giudiziaria)

Con il presente rapporto ci pregiamo sottoporre alla vostra attenzione il parere della minoranza della Commissione relativo al messaggio concernente una proposta di modifica della legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria (LOG).

I. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato con messaggio n. 6624 del 28 marzo 2012 invita il Gran Consiglio di adottare una modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) tesa a meglio precisare la procedura di elezione in caso di vacanze nel Tribunale di appello. Con tale proposta si tenderebbe a creare una base legale, affinché il Tribunale di appello comunichi prima dell'elezione di un nuovo giudice la Sezione e la Camera in cui sarebbe chiamato in via principale ad operare. L'Ufficio presidenziale dovrebbe pubblicare poi nel bando di concorso la Sezione e la Camera da completare.

A sostegno di tale modifica legislativa, il Governo indica che la novella permetterebbe *"la presentazione di candidature più mirate al settore del tribunale da completare"*. La Commissione di esperti potrebbe poi valutare i candidati *"con particolare riferimento alla materia trattata dalla camera (o corte) da completare"*. Il Gran Consiglio *"potrà tener più opportunamente tenere conto delle qualifiche del candidato"*. Per lasciare una certa flessibilità al Tribunale di appello il Consiglio di Stato propone di limitarsi a introdurre la comunicazione della Camera in cui in via principale il neoeletto sarebbe chiamato ad operare.

II. IL PARERE DEL TRIBUNALE DI APPELLO

La proposta contenuta nel messaggio era già stata trattata il 13 ottobre 2009 dal Tribunale di appello in seduta plenaria e respinta di misura. In occasione della consultazione diretta dal Dipartimento delle Istituzioni, il Tribunale di appello ha preso posizione per voce dell'allora presidente Giorgio A. Bernasconi. Alla sua lettera 12 giudici hanno accluso un messaggio di precisazione favorevole alla proposta governativa.

I giudici favorevoli ritengono *"sia un passo utile, vista la sempre maggiore specializzazione che si impone per far fronte all'evoluzione rapida e differenziata dei diversi settori giuridici di cui si occupa il Tribunale di appello"*. A tal proposito rinviano a un concorso pubblicato dall'Assemblea federale con cui si indicava la preferenza per un giudice attivo nel diritto tributario.

I giudici contrari ritengono che l'elezione di un giudice non specialista possa essere proficua per il magistrato stesso, inoltre la specializzazione porterebbe a escludere di fatto gli avvocati dall'elezione, riducendo il margine di persone aspiranti. L'esperienza mostrerebbe peraltro come i giudici eletti in settori diversi dal proprio si sono dimostrati capaci, dando buona prova di sé. Sarebbe poi a loro parere *"improvvido trovarsi con un neoeletto con un giudice convinto di poter operare solo nel suo campo specialistico"*. Richiamano la libertà di scelta del Gran Consiglio nonché la circostanza che sulla composizione delle Camere il Tribunale di appello in seduta plenaria decide ad ogni modo sovraneamente.

III. LA PRASSI NELL'ASSEMBLEA FEDERALE

Nell'Assemblea federale l'elezione dei giudici federali avveniva senza alcun preavviso. I parlamentari a scrutinio segreto votavano su indicazione dei gruppi.

La riforma della giustizia federale, che ha portato alla riorganizzazione del Tribunale federale e all'istituzione del Tribunale penale federale e del Tribunale amministrativo federale ha condotto a pensare di istituire un Consiglio della magistratura federale, incaricato fra l'altro di preavvisare anche le candidature. Tale opzione è stata rigettata dal Parlamento, che ha preferito l'istituzione di una Commissione giudiziaria. Da quel momento le elezioni sono preparate da questa Commissione dell'Assemblea federale plenaria.

La Commissione giudiziaria dell'Assemblea federale fonda la propria base legale nell'art. 40a LParl (RS 171.10):

Art. 40a - Commissione giudiziaria

¹La Commissione giudiziaria è competente per la preparazione dell'elezione e della destituzione:

- a. dei giudici dei tribunali della Confederazione;
- b. dei membri dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione;
- c. del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione.

²Mette a pubblico concorso i posti di giudice vacanti e i posti di procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione. Nel bando di concorso è indicato il grado di occupazione, per quanto la legge consenta l'esercizio a tempo parziale della funzione.

³La Commissione giudiziaria sottopone all'Assemblea federale plenaria le proprie proposte di elezione e di destituzione.

⁴Stabilisce in dettaglio il rapporto di lavoro dei giudici, del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione.

⁵In seno alla Commissione, ogni gruppo ha diritto ad almeno un seggio.

⁶Le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze comunicano 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.

In occasione dell'elezione rende un proprio rapporto da cui emergono la situazione iniziale (ossia la procedura preparatoria), le considerazioni della Commissione (che tiene conto delle rappresentanze delle regioni, dei sessi, dei gruppi politici, ecc.) e il curriculum vitae della candidatura proposta per l'elezione da parte dell'Assemblea federale (questo

curriculum si divide a sua volta in formazione, attività professionale ed eventualmente altre attività). Nella misura del possibile il Tribunale federale comunica in anticipo in quale Corte è destinato il nuovo giudice. In tal modo nel bando di concorso, pubblicato anche sulle maggiori testate, è possibile sapere in anticipo la Corte ove rimane la vacanza.

IV. LAVORI COMMISSIONALI

1. Audizione del Consulente giuridico del Gran Consiglio e del Direttore della Divisione della giustizia

Proprio perché il messaggio governativo mette in risalto in particolar modo la specializzazione dei giudici, la Commissione ha proceduto all'audizione del Consulente giuridico del Gran Consiglio Michele Albertini e del Direttore della Divisione della giustizia Giorgio Battaglioni.

Entrambi hanno sostanzialmente precisato che la modifica legislativa tende a meglio rispondere ai requisiti a ricoprire il ruolo di giudice, tuttavia non dovrebbe essere necessariamente inteso in senso limitativo sin a portare all'esclusione di ogni candidato per così dire generalista. Grazie alla comunicazione preventiva della Camera in cui il nuovo magistrato è chiamato ad operare si vogliono evitare casi stridenti, dando al Gran Consiglio un elemento ulteriore di scelta. Questa informazione non deve necessariamente essere presa in considerazione. La possibilità di rimpasto fra le Camere è possibile ed è ben nota, anche per questa ragione un generalista non può essere escluso.

2. Audizione della Commissione di esperti indipendenti per l'elezione dei magistrati

La Commissione ha desiderato sentire il parere anche della Commissione di esperti indipendenti, composta dai giudici federali Aldo Borella, presidente, e Ivo Eusebio, dagli ex giudici di appello Spartaco Chiesa e Alessandro Soldini, nonché dal prof. Marco Borghi.

La Commissione ha espresso di condividere la modifica legislativa, poiché la comunicazione preventiva della Camera cui il magistrato eletto è destinato permetterà agli esperti di procedere anche a una valutazione con particolare riferimento alla materia trattata da quella Camera. Anche lei ha sottolineato come ogni vacanza apre all'interno del Tribunale di appello una serie di opzioni che possono avere conseguenze aleatorie e ogni giudice - in base al principio dell'anzianità - optare in un'altra Sezione o Camera. La novella, se approvata, potrebbe semplificare e migliorare la scelta, soprattutto nei casi in cui un candidato è particolarmente afferrato in una specifica materia. Ad ogni modo gli esperti hanno riferito che la Commissione considera varie caratteristiche e l'accesso da parte di generalisti non è in alcun modo precluso. In sostanza la Commissione di esperti persegue un solo scopo, ossia che la giustizia possa funzionare bene, atteso che considerazioni di stampo squisitamente politico non sono pertinenti per la valutazione degli esperti.

V. PARERE DELLA COMMISSIONE

Considerazioni della minoranza della Commissione

La minoranza della Commissione della legislazione è contraria al messaggio in esame. Vuoi perché nell'Assemblea federale il criterio della specializzazione non è previsto, vuoi perché all'interno del Tribunale di appello le Sezioni e le Camere si sono spesso

rimescolate. Si pensi a giudici inizialmente eletti in Camere civili, passati poi a Camere penali o a magistrati eletti nel diritto pubblico e passati poi al civile.

Un deputato ha espresso più volte un certo disagio nel dover eleggere persone per lo più sconosciute. Un altro ha espresso come la capacità ad assumere funzioni e ruoli diversi possa rappresentare un vantaggio. La possibilità di rimpasto è stata considerata da molti un aspetto positivo.

La minoranza Commissione tiene a sottolineare innanzitutto che l'elezione di un magistrato da parte del Parlamento (o anche del Popolo) è perfettamente conforme ai principi di indipendenza e di imparzialità della giustizia (art. 6 CEDU e 30 Cost.). Posta tale premessa, occorre ricordare che la Costituzione cantonale (Cost./TI) incarica il Gran Consiglio di eleggere "i giudici del Tribunale di appello" (art. 36 cpv. 1 lett. a Cost./TI). Analogamente al Tribunale federale, l'autorità legislativa è chiamata unicamente a designare chi debba divenire giudice, ma non le compete la designazione delle Camere. Per converso, chiunque si candidi alla carica di giudice di appello deve essere in grado di svolgere, dopo se del caso un breve periodo di "rodaggio", tale mansione in *tutte* le Sezioni e Camere del Tribunale superiore del Cantone. Non sarebbe accettabile che in nome di una sorta di settorialismo un candidato sarebbe capace ad operare solo in alcune Camere e non in altre. In sostanza ciò è pure emerso implicitamente dalle audizioni.

V. CONCLUSIONI

Alla luce di tutte queste considerazioni, la minoranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio a respingere la modifica legislativa.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Andrea Giudici, relatore
Cereghetti (con riserva) - Corti (con riserva) -
Galusero - Ghisolfi