

Rapporto di maggioranza

numero

6624 R1

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)

1. IL MESSAGGIO

Con il messaggio in oggetto il Consiglio di Stato propone la modifica dell'articolo 23 della Legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria (LOG): lo scopo di questo progetto è di rendere più efficiente la procedura di elezione dei Giudici di appello.

La procedura attuale, in sintesi, prevede che il Gran Consiglio, per il tramite dell'Ufficio presidenziale, pubblici il concorso e, dopo l'esame delle candidature da parte della Commissione di esperti, elegga il nuovo Giudice. Solo successivamente, ossia quando il Tribunale di appello è completo nell'organico dei suoi magistrati, questi ultimi vengono assegnati alle Camere. A stabilire la composizione delle Sezioni e delle Camere è quindi lo stesso Tribunale.

La legge non disciplina la procedura di attribuzione dei Giudici alle Camere, ma la prassi vuole che gli stessi possano esercitare eventuali opzioni per il cambiamento della Camera secondo l'anzianità di carica, mentre i magistrati neoeletti vengono attribuiti alle Camere che al termine della procedura rimangono incomplete.

La proposta formulata con il messaggio prevede che l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio, divenuto vacante un seggio giudiziario, ne dia comunicazione al Tribunale di appello, il quale, entro un mese, dovrà indicare quale sezione dovrà essere completata e in quale Camera il nuovo Giudice sarà chiamato a prestare la sua attività principale. Nel bando di concorso sarà pertanto specificata la funzione che il concorrente assumerà all'interno del Tribunale di appello.

Il diritto da parte dei Giudici già operanti - acquisito per prassi - di esercitare l'opzione ed essere assegnati a un'altra Camera rimane garantito, poiché lo spostamento interno potrà avvenire prima dell'uscita del concorso.

2. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

La maggioranza della Commissione ritiene che la procedura proposta con il messaggio agevolerà la presentazione di candidature più mirate al settore del tribunale da completare.

Anche il vaglio dei candidati da parte della Commissione di esperti potrà essere effettuato in modo più preciso, tenendo conto delle peculiarità della materia trattata dalla Camera (o corte) da completare. Allo stesso modo, poi, il Gran Consiglio sarà in grado di valutare più adeguatamente la rosa dei concorrenti proposti.

Il progetto di modifica legislativa, presentato anche al Tribunale di appello, ha raccolto consensi e dissensi in egual misura. La parte dei Giudici che condivide la proposta reputa utile e necessaria la specializzazione all'interno del Tribunale. I Giudici dissenzienti, invece, considerano tale modifica inutile e inopportuna: è opinione di questi ultimi che l'elezione di un Giudice non specialista possa avere aspetti positivi e permetta di non escludere le candidature di avvocati con attività generalista, consentendo così di avere un più ampio numero di candidati.

Infine, il Tribunale di appello ricorda che, dal profilo formale, spetta comunque al Tribunale stesso attribuire i Giudici alle Camere. La maggioranza della Commissione ritiene però che questa prerogativa sia comunque garantita, considerata la possibilità dei Giudici (come detto sopra) di esercitare il loro diritto di opzione prima dell'uscita del bando di concorso.

La maggioranza della Commissione è persuasa del fatto che, precisando nel bando di concorso il campo del diritto in cui il nuovo Giudice sarà chiamato a operare, la procedura di elezione potrà essere più funzionale, fornendo così un ulteriore contributo al miglioramento dell'efficienza del Tribunale.

3. AUDIZIONE DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI

La Commissione della legislazione ha ritenuto necessaria l'audizione della Commissione di esperti indipendenti per l'elezione dei magistrati, presieduta dal Giudice federale Aldo Borella e composta dal prof. Marco Borghi, dal Giudice federale Ivo Eusebio e dagli avv. Spartaco Chiesa e Alessandro Soldini.

«Dal profilo pratico e tecnico la commissione aderisce alla proposta di modifica della legge: in tal modo la commissione d'esperti chiamata a valutare il candidato potrà fornire una valutazione dello stesso con particolare riferimento alla materia trattata dalla Camera da completare, mentre con il disciplinamento attuale ci si limita a una valutazione generica delle sue attitudini. La prassi recente del Tribunale federale va nel medesimo senso della proposta in esame: il TF mette a concorso un seggio divenuto vacante solo dopo avere evaso la questione di un eventuale avvicendamento al suo interno, cosicché nel concorso si può indicare la Camera in cui il nuovo Giudice sarà chiamato a operare.

Ci si potrà chiedere se questa evoluzione sia positiva: taluni ritengono che un Giudice debba poter essere assegnato a tutte le Camere. Tuttavia, la sempre maggior diversificazione del diritto conduce inevitabilmente alla specializzazione dei magistrati. Va comunque specificato in ogni concorso che il sistema delle opzioni proposte può avere conseguenze aleatorie, e ogni Giudice potrà successivamente alla sua elezione cambiare Camera in occasione di una nuova vacanza.»

(Giudice Aldo Borella, verbale audizione)

«Negli ultimi quarant'anni il diritto è molto cambiato, al punto da richiedere oggi una specializzazione in determinati settori. È vero che la politicizzazione delle nomine riduce le candidature, ma se questo aspetto vale al momento della nomina in Gran Consiglio, quando si

giunge alla composizione delle Camere del Tribunale d'appello l'appartenenza politica non ha più alcuna importanza.

Sul tema specifico, il fatto di sapere in anticipo quale sia la destinazione (ovvero il compito) della persona che la commissione sta esaminando può semplificare e migliorare la scelta. Il problema non si risolverà mai del tutto, ma si presume che se una persona ha competenze particolari nel diritto fiscale o delle assicurazioni sociali non cambierà Camera negli anni immediatamente successivi alla sua nomina. Il vero problema sta a monte: il Tribunale d'appello sconta oggi un grosso problema strutturale; vi sono il Tribunale penale cantonale, una Sezione di diritto civile e una Sezione di diritto pubblico con una grande autonomia. Se si giungesse, come altrove, ad avere Sezioni separate, la commissione d'esperti potrebbe attuare una prima scrematura già al momento di selezionare il candidato, sapendo quale sarà la sua destinazione. In attesa che ciò accada, si chiede che sia il Tribunale d'appello a fornire queste indicazioni.»

(avv. Alessandro Soldini, verbale audizione)

«È innegabile che vi sia la tendenza alla specializzazione anche in questo campo, così come avviene negli studi d'avvocatura; un giurista ha le capacità d'inserirsi in ogni settore, ma la specializzazione gli consente di esplicitare al meglio le proprie doti. La proposta presenta quindi un significativo vantaggio perché consente di ottimizzare le conoscenze specifiche destinandole al miglior impiego.

Alla commissione interessa che la giustizia possa funzionare bene. Quale commissione tecnica, la sua valutazione mira a identificare il migliore fra i candidati, indipendentemente dal loro numero. Ovviamente sarebbe bene che le indicazioni della commissione siano tenute in considerazione.»

(Giudice Ivo Eusebio, verbale audizione)

«Alcune questioni attendono ancora risposta. In merito alla questione della collegialità va detto che non esistono decisioni plenarie nel Tribunale d'appello, eccezion fatta per quelle di natura amministrativa; i temi giurisdizionali sono di competenza delle Camere. La parentela con il Ministero pubblico è estremamente difficile poiché al suo interno si opera sempre nello stesso contesto del diritto penale, mentre la differenza che corre fra le materie trattate del Tribunale d'appello è decisamente più marcata. L'accesso al TA da parte di avvocati (generalisti) non presenta alcun problema, dato che il preavviso della commissione considera varie caratteristiche; se poi qualcuno nutre un particolare interesse per una materia ha molti modi per dimostrarlo.»

(avv. Spartaco Chiesa, verbale audizione)

«Accade a volte solo per un caso fortuito che fra i quattro o cinque candidati che la commissione esamina ve ne sia almeno uno con particolari doti in uno specifico settore del Tribunale. Se si sapesse prima qual è la destinazione del nuovo Giudice, sarebbe decisamente più facile esprimere un giudizio obiettivo sui candidati. Va poi detto che una persona competente in un determinato settore difficilmente cambierà settore dopo pochi mesi; in ogni caso, compito della commissione è selezionare un candidato del quale si sappia che è in grado di iniziare ad operare al più presto e nel migliore dei modi.»

(prof. Marco Borghi, verbale audizione)

4. CONCLUSIONI

Tenuto conto delle varie opinioni espresse e delle valutazioni fatte dal Consiglio di Stato, la maggioranza della Commissione della legislazione ritiene che la modifica legislativa proposta con il messaggio in oggetto costituisca un piccolo ma necessario passo verso una maggiore razionalizzazione del sistema giudiziario del Cantone Ticino. L'esercizio

della professione di Giudice e Magistrato richiede sempre maggiore specializzazione e padronanza del diritto: ciò a garanzia, anche, di una giustizia più organizzata e celere.

Per tutti questi motivi, la maggioranza della Commissione invita il Gran Consiglio ad accogliere favorevolmente il messaggio n. 6624.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Giovanna Viscardi, relatrice

Agustoni - Beretta Piccoli L. -

Caverzasio - Celio (con riserva) -

Gysin - Pedrazzini - Rückert