

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
5880R2/7002R2	3 ottobre 2017	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale per la procedura di elezione dei magistrati su:

- mozione 28 novembre 2005 presentata da Monica Duca Widmer per il Gruppo PPD (ripresa da Nadia Ghisolfi) in materia di procedura di nomina dei magistrati", 30.01.2007
(v. messaggio 30 gennaio 2007 n. 5880);
- 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",
(v. messaggio 12 novembre 2014 n. 7002)
- iniziativa parlamentare 16 dicembre 2013 presentata nella forma generica da Angelo Paparelli e cofirmatari (ripresa da Massimiliano Robbiani) "Per una Giustizia più giusta";
- iniziativa parlamentare 22 febbraio 2016 presentata nella forma generica da Matteo Quadranti per introdurre, nella Legge sull'organizzazione giudiziaria in materia di elezioni dei magistrati, un periodo di prova e l'obbligo di frequentazione del corso e ottenimento di studi approfonditi in magistratura (CAS "magistratura") per i neoeletti;

* * * * *

1. INTRODUZIONE

Fino all'entrata in vigore, il primo gennaio 1998, della nuova Costituzione cantonale – che ha radicalmente modificato il sistema di nomina dei magistrati della Repubblica del Cantone Ticino – l'elezione dei giudici e dei procuratori pubblici non ha mai suscitato i clamori della stampa.

La vecchia Costituzione infatti prevedeva l'elezione popolare dei magistrati (giudici e pretori), salvo i procuratori pubblici che erano però soltanto 4 o 5. Questo sistema ha funzionato bene per quasi un secolo, poiché le elezioni avvenivano generalmente in modo tacito. Veniva infatti presentato un numero di candidati uguale ai posti disponibili.

Soltanto in due occasioni, alcuni partiti politici hanno voluto sfidare i rapporti di forza presenti nella società provocando l'elezione popolare (che alla fine ha confermato i calcoli dell'elezione tacita) per l'elezione dei pretori. Si ricorda soltanto il ricorso alle urne per la Pretura con sede a Biasca dove l'attuale Giudice di appello, Giovanni Celio, la spuntò sul segretario del Dipartimento delle Istituzioni, Giorgio Battaglioni.

La nuova Costituzione entrata in vigore nel 1998 ha trasferito il potere di nomina dei magistrati dal popolo al Parlamento.

L'intento era quello di spolicizzare la nomina dei magistrati sottraendola al potere dei partiti politici per fondarla unicamente su criteri tecnici legati alla competenza giuridica e all'esperienza.

Mai un intento fu tradito in modo così clamoroso. Infatti, i vertici dei partiti storici hanno immediatamente rotto gli argini, "assaltando" subito la Commissione d'esperti indipendenti per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati, nominando alla sua presidenza il capogruppo socialista in Gran Consiglio, cioè una persona dipendente dalla politica. E dire che nei messaggi e negli atti parlamentari che hanno postulato – all'epoca – l'Istituzione di questa Commissione si scriveva a caratteri cubitali che nessuno dei 5 esperti doveva avere una connotazione politica.

Contrariamente a questi altisonanti propositi, la Commissione di esperti "indipendenti" si è subito premurata di considerare idonei 2 candidati PLR, 2 candidati PPD, e 1 candidato PS, secondo l'antica spartizione clientelare.

Da allora le cose sono solo peggiorate.

L'elezione dei magistrati e, soprattutto, dei procuratori pubblici demandata al Gran Consiglio rappresenta uno schiaffo all'indipendenza e soprattutto al prestigio della Magistratura. La stampa è giunta fino a parlare di "mercato delle vacche" e non è stato raro che l'elezione, o la non elezione, di un magistrato fosse il frutto non della sua competenza, bensì di una vendetta trasversale tra i partiti politici. Questa volta tocca a me, la prossima a te, ma se mi fai uno sgarbo lancio l'assalto alla diligenza.

Un altro esempio certamente clamoroso fu l'esclusione dell'avvocato Attilio Rampini dalla nomina quale giudice di appello, giurista unanimemente considerato eccellente per competenza esperienza e tradizione familiare, come vendetta verso i socialisti che avevano imposto l'elezione di Werner Carobbio a Presidente del Gran Consiglio contro la volontà di una consistente minoranza PLR e PPD.

2. GLI ATTI PARLAMENTARI

Il malessere verso il nuovo sistema di nomina dei magistrati istituito dalla Costituzione federale del 1998 e dalla conseguente modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 si è tradotto in numerosi atti parlamentari correttamente debitamente riassunti e sviscerati dal rapporto di maggioranza.

La contraddizione insanabile a nostro avviso non risiede solo nel fatto che tali figure vengano nominate dal Gran Consiglio, ma anche che la famosa "Commissione d'esperti indipendenti", composta da 5 membri, reputata essere sterile e asettica dalla politica, è in

realità nominata dall'organo politico per eccellenza, cioè dal Gran Consiglio (art. 5 della Legge sull'organizzazione giudiziaria).

La sua indipendenza dalla politica è quindi collassata ancora prima della nascita, ma questo è un ulteriore capitolo che si dovrà scrivere visto il tema trattato.

3. MESSAGGI DEL CONSIGLIO DI STATO

L'insoddisfazione verso il sistema di nomina dei magistrati istituito dalla Costituzione cantonale del 1998 è palese e pressoché unanime.

Prova ne sono le numerosissime iniziative parlamentari e la necessità di istituire questa speciale commissione per la procedura di elezione dei magistrati.

Il Consiglio di Stato concorda con il fatto che l'attuale sistema di elezione dei magistrati è pessimo e deve essere cambiato.

Tant'è vero che nei messaggi del 30 gennaio 2007¹ e del 12 novembre 2014², il Consiglio di Stato ha approfondito i sistemi elettorali degli altri Cantoni – alcuni infatti prevedono per alcune cariche l'elezione popolare – per poi però sostenere quasi di non essere capace a scegliere una via.

Nel messaggio n. 7002 il Consiglio di Stato si dichiara contrario all'elezione popolare dei magistrati perché *«l'esperienza dell'elezione popolare fu giudicata negativamente sia dall'esterno [da chi?] sia dai magistrati che la condussero [quali?]*».

Peccato che nel progetto di revisione totale della Costituzione ticinese pubblicato dall'allora Dipartimento dell'interno nella Rivista di diritto amministrativo con tanto di firma del compianto On. Carlo Speziali, direttore dell'allora Dipartimento dell'interno, il Consiglio di Stato scriveva (a pag. 125) esattamente l'opposto:

«La Commissione ha tuttavia ritenuto preferibile rimanere al sistema dell'elezione popolare. Determinante è la considerazione che l'elezione combattuta nel 1982 rappresenta un episodio eccezionale.

Nei 90 anni passati dall'introduzione dell'elezioni popolari, una volta sola, prima del 1982 vi è stata un'elezione combattuta per i giudici del Tribunale d'appello.

Il 28.05.1893, alla prima elezione popolare, vi è stata lotta nel circondario del Sopraceneri essendo stati presentati 5 candidati per 3 seggi».

4. RUOLO DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI E SUA COMPOSIZIONE

Abbiamo visto che già dalla sua nascita la Commissione d'esperti indipendenti per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati ha tradito i criteri che avevano portato alla sua istituzione e di come oggi il Gran Consiglio – apparentemente – voglia strappare i magistrati dall'influenza della politica e affidarne l'elezione a criteri esclusivamente basati sull'intelligenza e la competenza.

Il Gran Consiglio al momento della votazione della nuova Costituzione del 1998 e della nuova Legge sulla legislazione giudiziaria ha anch'esso sventolato la necessità – come già precedentemente sottolineato – di strappare i magistrati dall'influenza della politica e di affidarne l'elezione a criteri esclusivamente basati sull'intelligenza e la competenza.

¹ Messaggio. n. 5880 "Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 28 novembre 2005 presentata da Monica Duca Widmer per il Gruppo PPD in materia di procedura di nomina dei magistrati", 30.01.2007.

² Messaggio. n. 7002 "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", 12.11.2014.

Al momento della messa in pratica di questi principi, tuttavia, la paura di una vera indipendenza dei magistrati è subito tornata a tenere banco, tant'è vero che accanto ai 3 giudici federali ticinesi e al Prof. Marco Borghi dell'Università di Friburgo è stato votato (quale Presidente!) l'allora capo gruppo socialista in Gran Consiglio, ovvero John Nosedà. La realtà è che apparentemente di esperti indipendenti non ve ne sono, perlomeno in Ticino.

La Commissione ha essa stessa messo a repentaglio il suo prestigio trasformando, per esempio, il medesimo candidato "non idoneo" in un candidato "idoneo" nello spazio di pochi mesi soltanto per il fatto che nella precedente candidatura occorreva nominare il magistrato di un colore politico diverso da quello del candidato affossato prima e fatto risorgere dopo.

Di fatto, il nuovo sistema di nomina dei magistrati previsto dalla Costituzione del 1998 ha avuto l'effetto contrario alle aspettative o perlomeno non ha risolto come previsto tale problematica.

5. PROPOSTA DI MODIFICA COSTITUZIONALE

I sottoscritti deputati di minoranza propongono di seguire l'opinione del Consiglio di Stato che ha elaborato e promulgato il progetto di Costituzione ticinese, poi malauguratamente modificato dal Gran Consiglio proprio sul punto dell'elezione dei magistrati.

È la proposta della vecchia iniziativa parlamentare³ Chiesa-Savoia che, seppur non più in essere, è in ogni caso la nostra base di partenza.

Come saggiamente proponeva il Consiglio di Stato dell'epoca, bisogna tornare all'elezione popolare dei giudici *«che all'origine è stato previsto come una garanzia contro interferenze politiche»*.

Il sistema proporzionale previsto per l'elezione dovrebbe di regola consigliare i partiti a concordare una ripartizione come appunto è sempre avvenuto con le uniche eccezioni del 1893, del 1982 e del 1992.

Spetterà poi ai partiti, ma anche a gruppi della società civile, presentare i candidati con l'esperienza e la competenza migliore, affinché il popolo sia indotto a eleggerli.

In ogni caso è stato provato che i Gran consiglieri non sono più maturi del popolo e che un'eventuale elezione popolare ogni 10 anni è sicuramente meglio dell'indegno mercanteggiamento di cariche pubbliche – in particolare per le cariche dei Procuratori pubblici – a cui il Gran Consiglio ha dato troppo spesso dimostrazione sotto gli occhi delle telecamere.

È vero che la Costituzione del 1800 non prevedeva l'elezione dei Procuratori pubblici da parte del popolo. Tuttavia a quell'epoca e fino alla fine del secolo scorso il numero dei Procuratori pubblici era molto esiguo (c'erano il Procuratore del Sottoceneri e quello del Sopraceneri, con alcuni sostituti).

Ora i Procuratori pubblici sono una schiera numerosa, tanto quanto gli altri magistrati, e non c'è nessuna ragione per sottoporli a un sistema di elezione diverso, non essendo meno importante né diversamente importante di un giudice del Tribunale di appello o di un altro magistrato.

Si coglie l'occasione ora per citare brevemente la recentissima sentenza del Tribunale federale 1C_88/2017 del 30 marzo 2017 che tratta dell'elezione popolare di un giudice nel Cantone Soletta.

L'Alta Corte rimarca effettivamente che la *rielezione* (e non tanto la prima elezione in sé!) può apparire problematica per rapporto all'indipendenza del giudice (consid. 3.4). In tal

³ Modifica degli art. 35 e 36 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (Che sia il popolo a decidere!), 14.04.2014, Savoia S. e Chiesa M.

senso, può essere giustificato che il legislatore adotti delle misure per considerare la particolarità dell'elezione di un giudice.

Per esempio, come nel Cantone Soletta, potrebbe essere scissa la rielezione periodica e l'elezione complementare in due procedure differenti (consid. 3.5). Ancora si potrebbe pensare all'elezione tramite il sistema della maggioranza assoluta (analogamente ai deputati al Consiglio degli Stati), affinché l'elettore voti le singole persone candidate e non innanzitutto una lista partitica. Si può anche ipotizzare una procedura preparatoria, in cui i candidati, diversamente dalle elezioni politiche, non si presentano solo con nome e cognome, ma anche elencando le varie qualifiche professionali, partecipazioni in associazioni, come pure l'estratto del casellario giudiziale ed esecuzioni e fallimenti. Le critiche contro il sistema dell'elezione popolare, soprattutto a questo stadio, ove si tratta solo di decidere il principio (e non la sua implementazione), cadono pertanto nel vuoto. Decisiva in questo contesto è la circostanza che l'elezione popolare sia stata approvata dal Tribunale federale.

Questo rapporto di minoranza propone di conseguenza di ritornare al passato abrogando de facto l'art.36 della Costituzione cantonale, mettendo in atto la seguente modifica:

Titolo VI - Elezioni, iniziativa popolare, referendum e revoca

Art. 35 - Elezioni popolari

Modificato con aggiunte in *corsivo e grassetto*

¹Sono eletti dal popolo in un unico circondario costituito dall'intero Cantone:

- a) la Costituente;
- b) il Gran Consiglio;
- c) il Consiglio di Stato;
- d) i deputati al Consiglio degli Stati;
- e) i deputati al Consiglio nazionale;
- f) i giudici del Tribunale d'appello;**
- g) il Presidente dei Giudici dell'istruzione e dell'arresto e i Giudici dell'istruzione e dell'arresto;**
- h) il Procuratore generale e i Procuratori pubblici;**
- i) i Presidenti e i membri dei Tribunali delle espropriazioni;**
- l) il Magistrato dei minorenni;**
- m) i membri di sua competenza del Consiglio della magistratura;**
- n) i giurati cantonali.**

²Il giudice di pace **e i pretori sono eletti** dal popolo nel circondario elettorale corrispondente alla giurisdizione; è ineleggibile il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

³Invariato.

Art. 36 - Elezioni di competenza del Gran Consiglio

Abrogato

Di conseguenza, gli art. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 vengono abrogati.

* * * * *

La minoranza della Commissione speciale per la procedura di elezione dei magistrati invita il Gran Consiglio ad approvare il presente rapporto di minoranza.

Per la minoranza della Commissione speciale procedura elezione magistrati:

Lara Filippini, relatrice

Aldi (con riserva) - Balli (con riserva) -

Guscio (con riserva)

Progetto di

Modifica parziale della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- viste
 - la mozione 28 novembre 2005 presentata da Monica Duca Widmer per il Gruppo PPD;
 - l'iniziativa parlamentare elaborata 14 aprile 2014 presentata da Marco Chiesa e Sergio Savoia;
 - l'iniziativa parlamentare generica 5 maggio 2014 presentata da Michela Delcò Petralli e cofirmatari;
 - la mozione 5 maggio 2014 presentata da Giovanna Viscardi e cofirmatari;
 - l'iniziativa parlamentare generica 16 dicembre 2013 presentata da Angelo Paparelli e cofirmatari;
 - l'iniziativa parlamentare generica 22 febbraio 2016 presentata da Matteo Quadranti;
- visto il rapporto 3 ottobre 2017 n. 5880R1/7002R1 della Commissione speciale per la procedura di elezione dei magistrati,

d e c r e t a :

I.

La Costituzione del 14 dicembre 1997 della Repubblica e Cantone Ticino è modificata come segue:

Art. 35 cpv. 1 e 2

¹Sono eletti dal popolo in un unico circondario costituito dall'intero Cantone:

- a) la Costituente;
- b) il Gran Consiglio;
- c) il Consiglio di Stato;
- d) i deputati al Consiglio degli Stati;
- e) i deputati al Consiglio nazionale;
- f) i giudici del Tribunale d'appello;**
- g) il Presidente dei Giudici dell'istruzione e dell'arresto e i Giudici dell'istruzione e dell'arresto;**
- h) il Procuratore generale e i Procuratori pubblici;**
- i) i Presidenti e i membri dei Tribunali delle espropriazioni;**
- l) il Magistrato dei minorenni;**
- m) i membri di sua competenza del Consiglio della magistratura;**
- n) i giurati cantonali.**

²Il giudice di pace e i pretori sono eletti dal popolo nel circondario elettorale corrispondente alla giurisdizione; è ineleggibile il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

Art. 36

Abrogato

II.

La presente modifica parziale della Costituzione cantonale, se accolta in votazione popolare, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.

Disegno di

LEGGE

sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- viste
 - la mozione 28 novembre 2005 presentata da Monica Duca Widmer per il Gruppo PPD;
 - l'iniziativa parlamentare elaborata 14 aprile 2014 presentata da Marco Chiesa e Sergio Savoia;
 - l'iniziativa parlamentare generica 5 maggio 2014 presentata da Michela Delcò Petralli e cofirmatari;
 - la mozione 5 maggio 2014 presentata da Giovanna Viscardi e cofirmatari;
 - l'iniziativa parlamentare generica 16 dicembre 2013 presentata da Angelo Paparelli e cofirmatari;
 - l'iniziativa parlamentare generica 22 febbraio 2016 presentata da Matteo Quadranti;
- visto il rapporto 3 ottobre 2017 n. 5880R1/7002R1 della Commissione speciale per la procedura di elezione dei magistrati,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 è così modificata:

Art. 2

Abrogato

Art. 3

Abrogato

Art. 4

Abrogato

Art. 5

Abrogato

Art. 6

Abrogato

Art. 7

Abrogato

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.