

# Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

10 gennaio 2018

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione speciale per la procedura di elezione dei magistrati sull'iniziativa parlamentare 13 ottobre 2014 presentata nella forma generica da Michela Delcò Petralli e cofirmatari per garantire una giustizia indipendente e imparziale (modifica della LOG)**

## 1. RICHIESTE E MOTIVAZIONI DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa è stata presentata nella forma generica in occasione della modifica legislativa che ha portato all'aumento dei giudici supplenti da 12 a 27 e chiede quanto segue:

- modificare la Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) in modo da mantenere la funzione di giudice supplente all'interno dell'apparato giudiziario, affidando tale compito aggiuntivo a persone qualificate già attive a tempo pieno nell'ambito giudiziario (per esempio cancelliere, vicecancelliere, eccetera), come del resto è prassi nel Canton Zurigo. In questo modo si porrebbero anche le basi per formare i futuri giudici e si limiterebbe la spesa pubblica;
- in subordine, introdurre nella Legge sull'organizzazione giudiziaria lo stesso divieto legale dell'art. 52 cpv. 3 anche per gli altri campi del diritto civile e pubblico;
- ancora più in subordine, introdurre nella Legge sulla organizzazione giudiziaria una norma di incompatibilità, che limiti il potere decisionale del giudice supplente quando la fattispecie soggetta al suo giudizio coinvolge parti o avvocati contro i quali, lui stesso o il suo studio legale, si sono battuti in altre cause.

Le motivazioni dell'iniziativa sono, in sintesi, le seguenti:

1. l'aumento dei contenziosi e (l'asserita) sempre maggiore litigiosità dei casi rende problematico che, in una procedura giudiziaria, un avvocato si trovi quale controparte un avvocato che, nel contempo, esercita l'attività di giudice supplente nell'ambito di un'altra procedura giudiziaria che lo riguarda. Questa situazione configurerebbe una visione anche solo virtuale dell'esigenza di una giustizia indipendente e imparziale e ne minerebbe pure l'immagine;
2. l'avvocato che svolge nel contempo l'attività di giudice supplente avrebbe un "Piede a Palazzo" e si troverebbe una corsia privilegiata rispetto a tutti gli altri avvocati del foro in violazione al principio della parità delle armi.

## 2. SITUAZIONE ATTUALE

### 2.1 Quadro giuridico

Secondo l'art. 42 cpv. 1 LOG, nella versione in vigore dal 1° luglio 2014, il «Tribunale di appello è composto di 27 giudici e 27 supplenti».

L'art. 52 cpv. 3 LOG precisa che «i supplenti ordinari attribuiti al Tribunale penale cantonale non possono esercitare l'attività forense nel campo della giustizia penale; il divieto si estende agli avvocati del medesimo studio legale».

L'ultimo aumento del numero di giudici supplenti è stato deciso da questo Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato, in accoglimento dell'iniziativa parlamentare del 19 ottobre 2009 presentata nella forma elaborata dagli allora deputati Riccardo Calastri e Carlo Luigi Caimi per la modifica dell'art. 42 cpv. 1 della Legge sull'organizzazione giudiziaria.

La figura del giudice supplente è comunque radicata da tempo nell'organizzazione giudiziaria ticinese; il numero di giudici supplenti è stato portato da 4 a 6 nel 1966 e questo numero è rimasto invariato fino al 22 maggio 1990, quando è stato aumentato a 12; il 14 aprile 2014 il Gran Consiglio ha deciso di portare il loro numero a 27.

### 2.2 Costi

L'importo complessivo delle indennità versate ai giudici supplenti dipende in larga misura da situazioni contingenti, nel 2013 e nel 2014 il totale è ammontato a circa CHF 300'000.--, nel 2015 a ca. CHF 550'000.-- e nel 2016 a CHF 630'588.80 e nel 2017 a CHF 471'842.70.

Di seguito si riporta il dettaglio delle indennità e delle spese versate ai giudici supplenti dalle singole camere/corti del Tribunale d'appello.

	CDP	ICCA	IICCA	IIICCA	CEF	CCR	CARP	TCA	TRAM	CRP	CDT	TPC	CAN	TOTALE
2017	38'600.00	19'729.00	44'400.00	0.00	0.00	0.00	58'024.40	0.00	137'538.20	0.00	0.00	173'551.10	0.00	471'842.70
2016	31'900.00	0.00	71'600.00	0.00	0.00	3'200.00	80'845.60	0.00	162'639.60	0.00	13'648.00	263'655.60	3'100.00	630'588.80
2015	34'000.00	22'770.00	75'172.00	0.00	0.00	0.00	102'178.40	0.00	84'000.00	0.00	13'504.00	209'024.60	11'475.00	552'124.00
2014	0.00	10'800.00	11'200.00	0.00	0.00	0.00	79'182.80	0.00	48'400.00	0.00	0.00	133'769.60	0.00	283'352.40
2013	0.00	14'400.00	14'000.00	0.00	0.00	0.00	21'940.60	0.00	93'200.00	0.00	0.00	167'613.20	0.00	311'153.80

In merito a tali dati è opportuno precisare alcuni elementi.

1. Il Tribunale cantonale delle assicurazioni, la Camera di esecuzioni e fallimenti, la Terza Camera civile e la Corte dei reclami penali non hanno mai fatto capo a giudici supplenti;
2. la Camera civile dei reclami ha fatto capo solo nel 2016, e in modo limitato, ai giudici supplenti;
3. la Camera di diritto tributario ha fatto capo solo nel 2015 e nel 2106, e in modo limitato, ai giudici supplenti;
4. la Camera per l'avvocatura e il notariato fa capo in modo limitato ai giudici supplenti;
5. la Camera di protezione, a partire dal 2015, ha fatto capo regolarmente, ancorché in modo relativamente limitato, ai giudici supplenti;

6. la Prima Camera civile ha fatto capo in modo sporadico ai giudici supplenti;
7. la Seconda Camera civile, a partire dal 2015, ha fatto capo in modo regolare e rilevante ai giudici supplenti;
8. il Tribunale cantonale amministrativo ha sempre fatto capo in modo regolare e rilevante ai giudici supplenti;
9. il Tribunale penale cantonale e la Corte di appello e di revisione penale – dove i giudici supplenti sono impiegati quali giudici a latere – impiegano naturalmente in modo costante e importante i giudici.

In grandi linee, benché sia prematuro azzardare delle statistiche, si può ritenere che circa il 55%-65% delle indennità per i giudici supplenti sono destinate ai giudici supplenti attivi al TPC o alla CAPR; un ulteriore 20%-30% è tendenzialmente assorbito dal TRAM, il 10%-15% dalla seconda Camera civile, mentre le altre camere – fatti salvi periodi eccezionali – fanno capo in modo sporadico ai giudici supplenti.

Per quanto riguarda il TRAM la Commissione ha voluto approfondire la questione con la Presidente, la quale ha spiegato il massiccio impiego dei giudici supplenti con circostanze straordinarie che hanno interessato il Tribunale negli ultimi anni; in futuro si auspica un ricorso meno importante ai giudici supplenti.

### **2.3 Rinnovo dei giudici supplenti**

Il periodo di nomina degli attuali giudici supplenti scadrà il 31 maggio 2018; in previsione del rinnovo decennale dei giudici supplenti l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio ha pubblicato il relativo concorso, che si è già chiuso.

I preavvisi relativi ai giudici supplenti in carica che hanno sollecitato il rinnovo nella loro funzione sono stati allestiti dal Consiglio della magistratura, mentre i preavvisi relativi a nuovi candidati sono stati allestiti dalla Commissione di esperti indipendenti.

## **3. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Consiglio di Stato, nella sua risoluzione governativa del 9 gennaio 2018, ha proposto l'estensione alla CARP e alla CRP delle limitazioni sull'attività di cui all'art. 52 cpv. 3 LOG, per una manifesta questione di parificazione, ha chiesto di soprassedere con l'introduzione nella LOG dello stesso divieto legale dell'art. 52 cpv. 3 anche per gli altri campi del diritto civile e pubblico e ha indicato di ritenere opportuno che, prima di decidere di eliminare o meno la figura del giudice supplente in ambito civile e amministrativo o di mutarne i requisiti della funzione come pure il loro numero, occorra un'analisi completa, circostanziata e approfondita sull'efficienza e l'efficacia dell'operato dell'insieme dei 27 giudici supplenti in carica dal 2015, almeno su un quadriennio, ritenuto che in tale contesto si potrà pure valutare un possibile aumento dei giudici ordinari rispettivamente dei vicecancellieri.

#### **4. POSIZIONE DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE D'APPELLO**

Il Presidente del Tribunale d'appello, nel suo scritto del 31 marzo 2017, ha indicato che l'ausilio fornito dai giudici supplenti è indispensabile sia per il Tribunale penale cantonale sia per la Corte di appello e di revisione penale.

Per quanto riguarda gli altri settori, il Presidente del Tribunale d'appello ha indicato che il loro contributo consente alle diverse Camere di trarne un beneficio non indifferente quando il giudice supplente ha precedentemente acquisito esperienza nella stesura di sentenze, mentre negli altri casi i risultati sono più eterogenei e in alcuni casi l'investimento di tempo per la correzione dei progetti di sentenza si è rivelato molto oneroso rispetto al beneficio tratto dal Tribunale.

Con riferimento alle richieste dell'iniziativa Delcò Petralli, il Presidente del Tribunale d'appello – per i motivi che saranno più diffusamente indicati in seguito – ha indicato di ritenere (1) difficilmente praticabile la proposta di impiegare i cancellieri/vice-cancellieri come giudici supplenti, (2) potenzialmente oltremodo controproducente la proposta di estendere il divieto dell'art. 53 cpv. 2 LOG al diritto civile e al diritto pubblico, (3) condivisibile la proposta di introdurre un'incompatibilità quando l'incarto coinvolge avvocati o persone con cui il giudice supplente ha già avuto a che fare in ambito professionale, indicando che tale prassi è già seguita dai Presidenti di Camera nell'attribuzione degli incarti.

#### **5. CONSIDERAZIONI DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE**

La maggioranza della Commissione sostiene di essere «*consapevole del fatto che l'attuale sistema dei giudici supplenti non risulta essere soddisfacente*», in particolare perché vi sarebbe «*un rischio concreto di incorrere in conflitti di interessi. Infatti, non vi è alcun impedimento a che un avvocato che opera in un determinato settore sia anche attivo in seno alla Camera relativa al suo campo professionale. Evidentemente, pur comprendendo le esigenze del TA, l'attuale sistema non è sostenibile in quanto crea un potenziale rischio di conflitto d'interesse*».

A titolo di premesse, la minoranza ritiene di sfumare il giudizio d'insoddisfazione espresso nel rapporto di maggioranza, già solo per il fatto che un simile giudizio – ad appena 3 anni dall'aumento del numero dei giudici supplenti – è quantomeno prematuro.

Peraltro dalla lettura dello scritto 31 marzo 2017 del Presidente del Tribunale d'appello emerge effettivamente un bilancio chiaroscuro in merito all'impiego dei giudici supplenti, ma per motivi diversi da quelli indicati nel rapporto di maggioranza.

Il Presidente del Tribunale d'appello, nell'evidenziare le criticità del sistema, ha svolto in particolare considerazioni di natura *qualitativa*, in particolare per quanto riguarda le prestazioni dei giudici supplenti che non hanno esperienza nella redazione di sentenze.

In proposito va rilevato che il Consiglio della magistratura ha preavvisato favorevolmente, e senza riserve, la candidatura di tutti i 22 giudici supplenti che hanno postulato la rielezione; la minoranza si sente quindi autorizzata a partire dal presupposto che (almeno) questi candidati rispondano alle attese del Tribunale d'appello.

Per quanto riguarda eventuali criticità dal profilo del conflitto d'interessi, il Presidente del Tribunale d'appello ha indicato che i presidenti di Camera sono già «*soliti chiedere all'avvocato a loro attribuito quale supplente di astenersi dal trattare incarti dove sono coinvolti colleghi o altre persone con i quali egli ha già avuto a che fare nell'ambito della propria attività professionale privata*» (pag. 2, 4. paragrafo).

Del resto non sono stati segnalati – in modo circostanziato – concreti problemi di conflitti di interessi che si siano verificati negli ultimi anni.

Va inoltre rilevato che, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, incombe al Consiglio della Magistratura, quale autorità di vigilanza sui magistrati (art. 79 cpv. 1 Cost), verificare che l'attività dei giudici supplenti sia svolta in condizioni irreprensibili con riguardo ai principi di indipendenza e imparzialità.

Entrando nel merito delle richieste dell'iniziativa parlamentare generica, la minoranza della Commissione osserva quanto segue.

### **1. Richiesta principale: impiegare cancellieri/vice-cancellieri come giudici supplenti**

La minoranza della Commissione ritiene questa possibilità poco opportuna, dato che si creerebbe una confusione di ruoli, nella misura in cui il vice-cancelliere, che abitualmente si trova in posizione subordinata rispetto al giudice ordinario, assumerebbe il ruolo di collega quale giudice supplente.

Anche il Presidente del Tribunale d'appello ritiene tale soluzione difficilmente praticabile, anche perché verosimilmente cancellieri e vice-cancellieri non disporrebbero del tempo necessario per assumere questo onere (pag. 2, 3. paragrafo).

### **2. Richiesta subordinata: estendere il divieto dell'art. 52 cpv. 3 LOG ai campi del diritto civile e pubblico**

La minoranza della Commissione condivide la contrarietà espressa dalla maggioranza della Commissione, nella misura in cui considera un simile divieto come eccessivo e controproducente.

Anche il Presidente del Tribunale d'appello ha indicato che un simile divieto rischierebbe di limitare l'accesso a questa carica ai soli avvocati o giuristi che non praticano nel settore interessato e ai quali difetterebbe però la necessaria esperienza, ciò che sarebbe oltremodo controproducente per il tribunale (pag. 2, 2. paragrafo).

Nulla osta, invece, a estendere il divieto dell'art. 52 cpv. 3 LOG anche ai giudici supplenti assegnati alla CARP, nonché – per coerenza – alla CRP.

### **3. Richiesta ancora più subordinata: introdurre un'incompatibilità quando la fattispecie coinvolge parti o avvocati contro i quali il giudice supplente (o suoi colleghi di studio) si è confrontato**

La minoranza della Commissione ritiene che questa proposta sia ragionevole; come accennato in precedenza, il Presidente del Tribunale d'appello ha indicato che già oggi i

presidenti di Camera chiedono ai giudici supplenti di astenersi dal trattare incarti che coinvolgono colleghi o altre persone con i quali hanno già avuto a che fare nell'ambito dell'attività professionale.

La minoranza della Commissione – pur ritenendo che una modifica legislativa non sia strettamente necessaria, considerato che si può ragionevolmente avere fiducia nel buon senso e nella correttezza degli organi giudiziari – invita quindi il Gran Consiglio a incaricare il Consiglio di Stato di valutare e proporre le misure più opportune per consolidare la prassi già in essere.

Il Tribunale d'appello ha indicato che i presidenti di Camera sono già «*soliti chiedere all'avvocato a loro attribuito quale supplente di astenersi dal trattare incarti dove sono coinvolti colleghi o altre persone con i quali egli ha già avuto a che fare nell'ambito della propria attività professionale privata*» (pag. 2, 4. paragrafo).

Non si intravede alcuna ragione per cui non estendere tale esclusione per materia anche per i giudici della CARP. Pertanto, si tratta di modificare la citata disposizione estendendola anche alla CARP. La figura del giudice supplente per queste due camere deve essere mantenuta. In questo senso la Commissione accoglie parzialmente la seconda richiesta formulata dagli iniziativaisti.

#### **4. Proposta del Rapporto di maggioranza: limitare i giudici supplenti al TPC e alla CARP**

La minoranza della Commissione non condivide la proposta della maggioranza della Commissione, per i seguenti motivi:

1. La problematica di possibili conflitti di interesse può essere risolta efficacemente mediante l'adozione di provvedimenti meno drastici, come quelli indicati dal Presidente del Tribunale d'appello. Peraltro, nell'ottica del rapporto di maggioranza, l'esclusione dei giudici supplenti dall'ambito civile/pubblico non consentirebbe di evitare che si producano delle problematiche anche con i giudici supplenti attivi nell'ambito penale. Per esempio un avvocato attivo sia nel penale che nel civile, potrebbe sentirsi a disagio a "scontrarsi" in ambito civile con un collega che potrebbe ritrovarsi come giudice supplente nell'ambito di una procedura penale.
2. In alcuni ambiti, per esempio in ambito tributario e notarile, non sussiste alcuna problematica di possibili conflitti di interesse (nel senso inteso dal rapporto di maggioranza) ritenuto che in quei contesti non c'è un contenzioso tra due parti private, ma – per lo più – una divergenza tra l'Ente pubblico (Cantone o Comune, notai) e un cittadino. Non si capisce quindi per quali ragioni dovrebbero essere aboliti questi giudici supplenti.
3. È quantomeno discutibile – quantomeno dal profilo dell'opportunità e della credibilità delle istituzioni – che il Gran Consiglio riduca il numero di membri di un'autorità giudiziaria, o modifichi i criteri di accesso alla medesima, dopo che è stato aperto (e chiuso!) il concorso e dopo che sono stati effettuati e rilasciati i pareri di idoneità da parte del Consiglio della Magistratura e da parte della Commissione di esperti indipendenti.
4. È inoltre prematuro intervenire in modo così drastico sulla figura del giudice supplente, ritenuto che la nuova organizzazione è stata attuata da poco più di 3 anni e non è ancora a regime. Inoltre in diversi ambiti il lavoro prestato dai giudici supplenti è apprezzato.

5. L'eventuale sostituzione dei giudici supplenti mancanti con dei vice-cancellieri apparirebbe problematica già per il fatto che – a parte il TRAM (che è stato tuttavia confrontato a una situazione straordinaria) – le risorse liberate dalla rinuncia ai giudici supplenti non consentirebbero ad alcuna camera l'assunzione di un vice-cancelliere a tempo pieno e sarebbe poco ragionevole che un vice-cancelliere si occupi contemporaneamente di materie giuridiche disparate. Esiste quindi il concreto rischio che l'abolizione di giudici supplenti (non compensabili con assunzioni di vice-cancellieri al 20%-30%, che non potrebbero nel contempo svolgere alcuna altra attività professionale in ambito giuridico) possa comportare, in diversi settori, un rallentamento delle procedure e delle decisioni.

In definitiva la minoranza della Commissione invita il Gran Consiglio ad accogliere parzialmente l'iniziativa, limitatamente all'introduzione di più stringenti criteri di incompatibilità nell'attribuzione di incarti ai giudici supplenti, segnatamente per evitare che il giudice supplente si trovi a lavorare su fattispecie che riguardano avvocati o persone con cui lui ha già avuto a che fare in ambito professionale.

\* \* \* \* \*

Per tutto quanto sopra riportato, la minoranza Commissione chiede al Gran Consiglio di voler accogliere parzialmente, nel senso dei considerandi, l'iniziativa parlamentare.

Per la minoranza della Commissione speciale procedura elezione magistrati:

Maurizio Agustoni, relatore  
Ducry - Durisch - Dadò