**Rapporto di minoranza**

**7497 R2** 21 marzo 2018 ISTITUZIONI

**della Commissione della legislazione**

**sul messaggio 6 febbraio 2018 concernente la modifica della Legge sull’organizzazione giudiziaria concernente l’abolizione dei giudici supplenti in materia civile e amministrativa presso il Tribunale di appello**

# ORIGINE DEL MESSAGGIo

Il messaggio in esame prende origine dall'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).

L'iniziativa è stata presentata in occasione della modifica legislativa che ha portato all'aumento dei giudici supplenti da 12 a 27 e chiedeva 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 sull’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, in sintesi, erano e 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.

# 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.



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.

# POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULL’INIZIATIVA GENERICA

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.

# POSIZIONE DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE D'APPELLO SULL’INIZIATIVA GENERICA

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.

Dalla lettura dello scritto 31 marzo 2017 del Presidente del Tribunale d'appello emerge quindi 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.

# DECISIONE DEL GRAN CONSIGLIO SULL’INIZIATIVA GENERICA

Nella sua seduta del 22 gennaio 2018 il Gran Consiglio, con 45 voti favorevoli, 34 contrari e 3 astenuti ha accolto le conclusioni del rapporto di maggioranza secondo cui *“la figura del giudice supplente, salvo per il TPC e per la CARP, debba essere abolita. Per quanto attiene alla CARP deve essere introdotto il medesimo divieto di esercitare nel settore che figura per il TPC all'art. 52 cpv. 3 LOG e su questo punto la Commissione propone di accogliere parzialmente la seconda richiesta degli iniziativisti”*.

# MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel suo messaggio Il Consiglio di Stato, dopo avere ricordato che nell’organizzazione giudiziaria del Cantone Ticino la figura del giudice supplente è presente almeno dal 1855 ha ripercorso le vicissitudini storiche che hanno condotto il Gran Consiglio, in diversi passi, a fissare a 27 il numero di giudici supplenti al Tribunale d’appello.

Il Consiglio, in esecuzione della decisione adottata dal Gran Consiglio il 22 gennaio 2018, propone di modificare tre articoli della LOG riducendo il numero di giudici supplenti da 27 a 16, attribuiti in ragione di 8 al Tribunale penale cantonale e 8 alla Corte di appello e di revisione penale.

Il Consiglio di Stato invita inoltre il Gran Consiglio ad adottare le modifiche legislative in tempi rapidi, visti i tempi di scadenza dei mandati degli attuali giudici supplenti.

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie il Consiglio di Stato ha indicato che la riduzione del numero di giudici supplenti dovrebbe comportare una riduzione di circa il 40% delle indennità e spese versate oggi dal Tribunale d’appello ai giudici supplenti; applicando tale percentuale agli importi corrisposti negli ultimi anni si tratta quindi di una cifra di circa 200-250'000.- franchi l’anno.

Il Consiglio di Stato ha tuttavia evidenziato che la decisione di ridurre il numero di giudici supplenti (e di escluderli dagli ambiti diversi dal diritto penale” implica *“una riflessione generale da parte del Tribunale di appello non solo sulle implicazioni derivanti dall’abolizione della figura dei giudici supplenti, ma anche tenuto conto delle situazioni definite “preoccupanti” dal Consiglio della Magistratura nel Rendiconto 2016 concernente il Tribunale di appello e delle risultanze di cui al Rendiconto 2017, che verranno rese verosimilmente note la primavera prossima. Lo scrivente Consiglio – che ad oggi sta monitorando la situazione del Tribunale penale cantonale in particolare, a seguito di un potenziamento temporaneo dell’organico con due vicecancellieri derivante dall’aumento importante del carico di lavoro registrato nel 2016 e confermatosi nel 2017 – attende quindi dal Tribunale di appello una valutazione circostanziata dell’attività svolta in ogni Tribunale e Camera, dei correttivi introdotti per conseguire maggiore efficienza ed efficacia e quindi delle eventuali richieste puntuali di risorse, con relative necessità informatiche e logistiche*

## 7. LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione, in assenza di indicazioni concrete nel messaggio in relazione alle ipotesi valutate per compensare il mancato apporto di 11 giudici supplenti, ha chiesto chiarimenti al Consiglio di Stato.

La Commissione ha inoltre chiesto chiarimenti in merito alla decisione del Consiglio di Stato di mantenere, senza modifiche, l’art. 44 LOG, secondo cui *“i giudici che cessano l’attività per pensionamento possono fungere da giudici supplenti ordinari supplementari fino al termine del periodo di elezione; è riservato l’art. 21”.*

Con scritto del 20 febbraio 2017 il Consiglio di Stato ha rilevato di avere *“già indicato nel messaggio governativo sub V. la procedura che seguirà conseguentemente all'abolizione dei giudici supplenti attivi in ambito civile e amministrativo a partire dal giugno prossimo. Spetterà dapprima al Tribunale di appello valutare in maniera circostanziata le necessità di organico, in particolare per il Tribunale cantonale amministrativo e la seconda Camera civile (che avrebbero assorbito il 30-35% dell'attività dei giudici supplenti secondo le indicazioni del Rapporto di minoranza del 10 gennaio 2018 della Commissione speciale per la procedura di elezione dei magistrati sull'iniziativa parlamentare 13 ottobre 2015 presentata nella forma generica da Michela Delcò Petralli e cofirmatari per garantire una giustizia indipendente e imparziale, p.to 2.2), tenuto altresì conto del carico di lavoro delle varie Camere e Tribunali. Lo scrivente Consiglio, nel rispetto del principio della separazione dei poteri e dell'autonomia della Magistratura, non può difatti sostituirsi alle valutazioni del Tribunale di appello. Una volta ottenute le richieste dell'Autorità giudiziaria e sentito il Consiglio della Magistratura, il Governo sarà in grado di determinarsi sulle stesse”.*

In vista di un successivo incontro tra la Commissione e un rappresentante del Consiglio di Stato, il Consiglio di Stato, in uno scritto elettronico del 21 febbraio 2017, ha ribadito che *“si possono ipotizzare l’aumento di vicecancellieri (come fatto in questo frangente in via straordinaria per il TPC) e/o di giudici ordinari (e relativo personale di supporto). Ogni decisione per ovviare alla perdita dei giudici supplenti ha delle conseguenze di carattere finanziario, logistico e informatico che devono essere valutate e giustificate, prima di qualsiasi ulteriore passo. Per questo motivo, una risposta immediata non può essere data, ma Dipartimento e Divisione sono in contatto con il TA, in particolare per ovviare alle conseguenze pratiche per le camere interessate, TRAM in primis che sappiamo sarà la camera maggiormente toccata dal provvedimento”*.

Il Consiglio di Stato ha inoltre ribadito la propria posizione in merito al mantenimento della possibilità per i giudici ordinari che di operare quali giudici supplenti.

**8. POSIZIONE DELLA MINORANZA COMMISSIONALE**

La minoranza della Commissione ritiene innanzitutto ribadire i motivi che avevano portato la minoranza della Commissione speciale per la procedura di nomina dei magistrati a proporre al Gran Consiglio di respingere il rapporto di maggioranza in merito all’iniziativa generica presentata da Michela Delcò Petralli, in particolare:

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 – se non altro 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.

Alla luce del messaggio del Consiglio di Stato le motivazioni indicate in quel rapporto mantengono intatta la loro validità.

I giudici supplenti – presenti nel nostro ordinamento giudiziario da almeno 163 anni – non hanno mai dato adito, almeno in tempi recenti, ad alcun particolare rimprovero in relazione ad eventuali conflitti di interessi (che in alcuni casi non si pongono neppure in astratto) e non si capisce pertanto quale vantaggio potrebbe trarre il nostro sistema giudiziario dalla modifica legislativa in oggetto, soprattutto se si pensa all’assenza, nel messaggio, di qualsiasi indicazione sulle modalità con cui verrà compensato il mancato apporto di ben 11 giudici supplenti che forniscono un contributo apprezzato e necessario (si pensi in particolare alla presa di posizione del presidente della Camera di protezione del Tribunale d’appello).

Peraltro le risorse che verrebbero liberate dalla riduzione dei giudici supplenti – ca. 200-250'000.- franchi – sarebbero a malapena sufficienti per assumere 2 vice-cancellieri o 1 giudice ordinario (escluse le conseguente logistiche), fermo restando che sarebbe impensabile esigere da queste persone di occuparsi contemporaneamente delle disparate discipline giuridiche lasciate “scoperte” dai giudici supplenti di cui sarebbe decisa l’abolizione.

Il Gran Consiglio aveva del resto deciso di aumentare il numero di giudici supplenti proprio per la grande flessibilità del loro impiego.

A ciò si aggiunga che i pareri di idoneità degli attuali candidati alla carica di giudice supplente sono stati formulati con la premessa che essi avrebbero potuto operare in diversi ambiti del diritto e non, invece, nel solo diritto penale.

V’è da chiedersi se una simile, sensibile riduzione dell’ambito di attività dei giudici supplenti non debba portare a un riesame delle candidature.

La minoranza della Commissione ritiene che tutti questi aspetti problematici – in particolare l’assenza di certezze in merito alla compensazione del lavoro fornito dai giudici supplenti – dovrebbero insomma indurre il Gran Consiglio a una particolare prudenza, per evitare che siano adottate decisioni affrettate, se non addirittura avventate.

In un ambito delicato come l’amministrazione della giustizia è indispensabile che le riforme siano ponderate con estremo scrupolo e siano adottate solo in presenza di adeguate garanzie che non si pregiudichi, neppure parzialmente, il buon funzionamento della giustizia.

La situazione venutasi a creare in relazione all’Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi è indicativa e andrebbe evitato che si ripeta la medesima situazione di difficoltà per le autorità giudiziarie chiamate ad operare.

A tale proposito la minoranza commissionale ritiene giustificata la proposta del Consiglio di Stato, formulata nell’ambito della discussione sull’iniziativa generica, di attribuire un giudice supplente l’Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi e invita il Consiglio di Stato a presentare il relativo messaggio.

La minoranza della Commissione ritiene in oltre che vada in tutti i casi meglio precisato il regime dell’art. 44 LOG.

In particolare, per coerenza con i motivi che hanno indotto il Gran Consiglio ad accogliere parzialmente l’iniziativa generica della deputata Delcò Petralli, andrà precisato che *“i giudici che cessano l’attività per pensionamento possono fungere da giudici supplenti ordinari supplementari fino al termine del periodo di elezione”* unicamente presso il Tribunale penale cantonale e la Camera di appello e revisione penale.

Per tutto quanto sopra riportato, la minoranza della Commissione della legislazione chiede al Gran Consiglio di voler respingere il messaggio n. 7497 del 6 febbraio 2018, ai sensi dei considerandi.

Per la minoranza della Commissione della legislazione

Maurizio Agustoni, relatore

Corti - Ducry - Gendotti - Ghisolfi - Lepori