

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
relativo ad una modifica dell'art. 45 del Testo coordinato
della Costituzione del Cantone Ticino

(del 2 febbraio 1954)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

La questione del limite di età dei magistrati e funzionari dell'ordine giudiziario è stata sollevata a più riprese ed ha assunto oramai l'aspetto di problema, il cui esame più non può essere remorato.

Senza risalire oltre gli ultimi anni, ricordiamo la mozione presentata al Gran Consiglio il 26 giugno 1950 dall'on. Buetti e conf. del seguente tenore:

I sottoscritti deputati, valendosi delle facoltà loro concesse dal Regolamento del Gran Consiglio;

richiamato come recentemente la Sovrana Rappresentanza ebbe a decretare il limite di età (anni 65) per la cessazione delle funzioni degli impiegati dello Stato rispettivamente per la loro messa in pensione;

ritenuta l'opportunità di estendere tale misura anche a tutti i magistrati, docenti ed agenti o funzionari del Corpo della Gendarmeria, propongono:

a) alle « Disposizioni comuni » della legge organica giudiziaria del 22 settembre 1924 all'art. 66 viene aggiunto un nuovo paragrafo del seguente tenore:

§. Tutti i magistrati dell'ordine giudiziario cessano dalle loro funzioni con il 31 dicembre dell'anno in cui raggiungono il 68.mo anno di età.

Disposizioni transitorie: per i magistrati attualmente in carica e che hanno raggiunto il 68.mo anno di età, le loro funzioni cessano con il 31 dicembre 1950;

b) analoga disposizione sarà introdotta nell'organico dei docenti e della Gendarmeria, limitando il termine di età a 65 anni per il primo e a 60 anni per il secondo.

Discutendosi il 24 novembre 1953 la modifica della legge organica giudiziaria, sono intervenuti a chiedere che fosse introdotto un limite di età per i magistrati gli on. Soldini, Pelli e il relatore on. Lafranchi. Il capo del Dipartimento di giustizia ha constatato che sul problema intrinseco non vi era dissenso fra il suo convincimento e quello dei diversi oratori: egli ha tuttavia accennato alla necessità di studiare il problema sotto l'angolo delle disposizioni costituzionali, prima di dargli l'avvio: ha concluso che il problema sarebbe stato sollecitamente sottoposto ad esame, nell'intento di venire avanti alla Sovrana Rappresentanza con proposte concrete.

A seguito di quella discussione veniva presentata il 28 dicembre 1953 dall'on. P. Verda, firmata dai presidenti di tutti i gruppi parlamentari, la seguente mozione:

I sottoscritti deputati, in relazione alla discussione del 24 novembre u.s. sul progetto di riforma della legge organica giudiziaria, si pregiano di invitare il Consiglio di Stato a voler presentare con sollecitudine i necessari progetti di riforma legislativa, eventualmente costituzionale, al fine di:

a) introdurre, per la eleggibilità dei magistrati dell'ordine giu-

dizionario di nomina popolare il criterio del limite massimo di età, che non superi i 70 anni;

- b) modificare le condizioni di assicurabilità presso la Cassa pensioni dei magistrati dell'ordine giudiziario, senza limite di età per la loro ammissione, con aliquota progrediente secondo gli anni di servizio in qualità di magistrati.

Anche la Commissione extraparlamentare incaricata di preavvisare sulla modifica della legge organica giudiziaria si è occupata del problema della introduzione di un limite di età per i magistrati. Pure non ritenendosi investita del compito di far proposte al riguardo, la relativa legislazione rientrando nella esclusiva competenza del Governo e del Gran Consiglio, la Commissione ha espresso avviso favorevole alla fissazione di un limite di età.

Prima di accingerci a fare proposte, abbiamo ritenuto di informarci presso i Cantoni confederati per conoscere se avessero norme in merito al problema e quali. Lo specchietto che facciamo seguire prospetta i risultati della nostra inchiesta :

Appenzello-interno : A quanto ci consta non è previsto limite di età.

Appenzello-esterno : L'iniziativa popolare del 26 aprile 1942 ha introdotto il limite di età (65 anni) per i Giudici di appello.

Argovia : Non esiste limite di età per i magistrati dell'ordine giudiziario.

Basilea-città : Per i magistrati dell'ordine giudiziario nominati dal popolo non esiste limite di età. Trattasi dei presidenti di Tribunale, del Procuratore pubblico e del Giudice istruttore.

Basilea-campagna : La legge del 14 novembre 1944 distingue quanto segue :

- a) non è previsto limite di età per i giudici;
- b) invece i procuratori pubblici e i giudici istruttori sono collocati in pensione nell'anno in cui raggiungono il 65.o anno di età.

Berna :

- a) Per i magistrati nominati dal popolo non esiste limite di età. Cadono in questa categoria anche i presidenti di Tribunale (pretori) e i giudici istruttori, i prefetti e gli ufficiali esecuzione e fallimentari;
- b) i funzionari nominati dal Gran Consiglio vengono collocati in pensione alla fine dell'anno in cui hanno raggiunto il 70.o anno di età; trattasi dei giudici di appello, del cancelliere, del procuratore generale e dei procuratori pubblici distrettuali nominati dal Tribunale di appello.

Friburgo : La legge del 13 maggio 1936 dispone che le persone che rivestono una funzione pubblica nello Stato o in una delle sue istituzioni sono tenute a cessare dalle loro funzioni al più tardi alla fine dell'anno civile o scolastico in cui raggiungono l'età di 70 anni, anche se il periodo di nomina non è spirato. La legge si applica alle persone la cui nomina è di competenza del popolo, a quelle pagate con gettoni di presenza o a giornata, ai professori dell'Università.

Ginevra : Non esiste nessuna norma legale che fissi il limite di età per i giudici dei tribunali civili e penali, il Procuratore pubblico e suoi sostituti e i giudici di istruzione, magistrati eletti dal popolo. E' però entrato nell'uso che i magistrati dell'ordine giudiziario che hanno passato l'età di 70 anni non sono più preposti per una rielezione.

Glarona :

- a) per i giudici non è previsto nessun limite di età;
- b) invece il Procuratore pubblico e il Giudice istruttore vengono collocati in pensione quando hanno raggiunto il 65.o anno di età.

Grigioni :

- a) non è previsto limite di età per i giudici di appello, per i giudici di Distretto e di circondario, per i giudici del Tribunale dei minorenni e per i membri degli Uffici di conciliazione;
- b) il Procuratore pubblico e il Giudice istruttore sono collocati in pensione con il raggiungimento del 65.o anno di età.

Lucerna : Sono da distinguere due casi :

- a) per i membri del Tribunale di appello non è previsto limite di età;
- b) tutti gli altri magistrati sono collocati in pensione con il raggiungimento del 68.o anno di età.

Neuchâtel : Secondo l'art. 22 cpv. 2 della legge sulle Casse pensioni per i magistrati e funzionari dello Stato « ogni assicurato che ha 65 anni di età è collocato d'ufficio in pensione ».

Nidwalden : Nessuna disposizione concernente il limite di età.

Obwalden : L'art. 14 della Costituzione prevede come limite di età il 70.o anno.

San Gallo :

- a) Nessun limite è previsto per i giudici di appello, i giudici distrettuali e i pretori; gli stessi, ad eccezione dei giudici di appello, sono nominati dal popolo;
- b) i procuratori pubblici, nominati dal Gran Consiglio, sottostanno alle disposizioni stabilite per i funzionari e vengono collocati in pensione con il 65.o anno di età. Tuttavia il Gran Consiglio può, per ragioni speciali, mantenere in attività questi magistrati.

Sciaffusa : La materia è regolata dal decreto del Gran Consiglio del 18 dicembre 1950 sulla Cassa Pensioni. Il limite di età (65 anni) è previsto per tutti i funzionari ma non per i magistrati nominati dal popolo.

Soletta : Non è previsto limite di età per i magistrati dell'ordine giudiziario.

Svitto : Nessuna disposizione circa il limite di età.

Turgovia : Nessuna disposizione legislativa; tuttavia si è introdotta la prassi che i magistrati dell'ordine giudiziario abbandonano la carica quando hanno raggiunto i 65 anni.

Uri :

- a) il § 20 dell'organico dispone che i funzionari, tra i quali sono da includere anche i giudici istruttori, vengono collocati in pensione con il raggiungimento del 65.o anno di età;
- b) un tale limite non esiste invece per i giudici e il Procuratore pubblico.

Vallese :

- a) non esiste limite per i procuratori pubblici, i giudici di pace e i giudici del Tribunale di appello;
- b) esiste limite di età per i giudici istruttori, i loro segretari, i giudici di appello e i loro segretari; il limite di età in questo caso è fissato a 70 anni.

Vaud :

- a) la legge 4 settembre 1933 sulla durata delle funzioni pubbliche cantonali dispone che tutti i membri del Tribunale di appello e i presidenti dei Tribunali distrettuali sono collocati in pensione dopo 35 anni di attività se hanno 65 anni di età oppure in ogni caso quando abbiano raggiunto il 70.o anno di età;
- b) la legge 9 giugno 1947 sullo statuto generale e le pubbliche funzioni cantonali dispone che il Procuratore generale e i suoi supplenti sono collocati in

pensione con il 65.o anno di età. Tuttavia se non hanno diritto alla pensione possono stare in servizio sino al 70.o anno (art. 92).

Zugo : Nessuna disposizione.

Zurigo : L'organico del 15 marzo 1948 dispone :

- a) per i magistrati dell'ordine giudiziario nominati dal popolo non è previsto limite di età; sono nominati dal popolo i giudici di appello, i pretori e i giudici istruttori. Tuttavia si è formata la prassi per cui questi magistrati non si presentano più quali candidati se hanno raggiunto il 65.o anno di età;
- b) i procuratori pubblici, nominati dal Consiglio di Stato, vengono collocati in pensione con il raggiungimento del 65.o anno di età.

Come appare dal prospetto, si è lontani assai da una soluzione univoca. Se numerosi sono i Cantoni i quali ritengono che, almeno per i magistrati eletti dal popolo, non deve essere fissato limite di età, lasciando alla discrezione dei magistrati stessi di scegliere il momento del ritiro, non mancano neppure quelli — e sono particolarmente i Cantoni romandi — i quali hanno ritenuto di disciplinare la materia in via legislativa.

Dal canto nostro riteniamo che valide ragioni possono essere messe in campo in favore del limite di età. Non si può ignorare il moto sostanziato da preoccupazioni di indole sociale che tende ad assicurare ad ogni dipendente, in qualunque posizione operi, un riposo e una quiescenza decorosi, dopo raggiunto un determinato numero di anni. E' giusto, inoltre, assicurare — e specie nella magistratura — un rinnovamento nelle persone, non già che necessariamente la validità piena sempre cessi, ad esempio, in un uomo che ha raggiunto i settant'anni : la realtà quotidiana darebbe, ad un simile asserto, una solenne smentita. Ma d'altra parte è giusta preoccupazione, quella che vuole che le generazioni si avvicino a dare il loro contributo di pensiero e di operosità e di sensibilità ai nuovi indirizzi della scienza giuridica. Il fatto che il problema dei limiti di età viene sollevato con tanta unanime insistenza e con autorevolezza, ne attesta l'esistenza e la necessità, quindi, di una soluzione.

Amnesso il principio, resta da considerare in quale modo ed entro quali limiti possa venir da noi attuato. Mentre la mozione Buetti e conf. propone un'aggiunta all'art. 66 della legge organica giudiziaria che introduce il limite di età al 68.o anno, la mozione Verda e conf. chiede che siano allestiti i necessari progetti di riforma legislativa, eventualmente costituzionali, in modo che per la eleggibilità dei magistrati dell'ordine giudiziario sia introdotto il criterio di età non superiore ai 70 anni.

Riteniamo giustificato l'interrogativo affacciato da quest'ultima mozione, per sapere se la soluzione del problema involge la necessità di una riforma costituzionale.

La Costituzione del 1830 aveva previsto, per i giudici di appello, una durata in carica di 4 anni. Più tardi, con la riforma del 10 febbraio 1883 la durata venne prevista in 6 anni e questo per garantire meglio l'indipendenza del Magistrato (messaggio del Consiglio di Stato in P.V.G.C. sessione ordinaria novembre 1882, pag. 410). La riforma costituzionale del 1910 ha portato a 10 anni la durata della carica : « tale misura verrà a sancire l'inaffidabilità di fatto per tutti quei magistrati che avranno saputo adempiere il loro dovere (messaggio del Consiglio di Stato in P.V.G.C. sessione ordinaria autunnale 1909, pag. 315).

Sicché, l'attuale art. 45 del Testo coordinato della nostra Carta fondamentale dispone : « La durata in carica dei magistrati dell'ordine giudiziario è di dieci anni ».

Ne discende che il Magistrato, con l'atto di sua nomina, è al beneficio di un termine che non può essere decurtato per legge ?

Per rispondere all'interrogativo non è possibile far riferimento alle norme giurisprudenziali in vigore per gli impiegati. Com'è noto, secondo le esplicite pronunce della Corte Suprema, i diritti del funzionario devono permanere quali erano al momento della nomina, solo se esplicitamente sia stata garantita la loro invariabilità. In questo caso si ha un cosiddetto diritto bene acquisito, che viene considerato alla stessa stregua del diritto di proprietà. In tutti gli altri casi invece i diritti del funzionario possono essere modificati dalla legge; trattasi infatti di un rapporto di diritto pubblico, che non è inviolabile, come il diritto di proprietà (cfr. STF 1944, I, 21 segg. e sentenze ivi richiamate). Naturalmente la modifica non dev'essere in contrasto con l'art. 4 CF; in concreto, dev'essere giustificata da validi motivi.

Questa giurisprudenza non sembra applicabile ai Magistrati dell'Ordine giudiziario. Qui l'elemento patrimoniale, individualistico che esiste in ogni rapporto tra lo Stato e un cittadino che ha assunto delle funzioni — tant'è vero che si parla di diritto bene acquisito allo stipendio — sparisce di fronte all'elemento pubblicistico, costituzionale che predomina nella Magistratura. La Magistratura giudiziaria è un'emanazione diretta del popolo sovrano; le norme della Costituzione circoscrivono e descrivono il modo come il potere giudiziario esiste nel quadro della vita pubblica del Cantone. Non si può quindi porre la domanda se il diritto alla carica sia un diritto bene acquisito, come può essere quello del funzionario, garantito cioè dallo Stato nei confronti dello Stato come persona giuridica.

E' quindi unicamente l'interpretazione della Costituzione che può fornire la risposta alla questione posta.

Oltre al citato art. 45 del Testo coordinato dev'essere tenuto in considerazione l'art. 46 il quale recita :

« Ogni altra disposizione è presa dalla legge, la quale organizza in ispecie le supplenze, le cancellerie, il pubblico ministero, l'istruzione giudiziaria ed il Consiglio di disciplina e sorveglianza per i funzionari giudiziari.

La supplenza dei pretori può essere organizzata sia per reciprocità, sia a mezzo dei segretari-assessori.

La legge determina inoltre i requisiti di eleggibilità di tutti i funzionari e stabilisce le cause di sospensione, rimozione ed esonero dall'ufficio ed ogni altra misura disciplinare ».

A stare a questo testo sembrerebbe (« la legge determina inoltre i requisiti di eleggibilità ») che alla legge non è sottratta la fissazione del limite di età : e tanto più che l'ultimo alinea prevede che la legge determina « i requisiti di eleggibilità di tutti i funzionari ».

Benchè si parli di « funzionari » e non di « magistrati » la disposizione deve essere riferita anche a questi. Su di essa si basano infatti le norme che il legislatore ha dettato per la disciplina giudiziaria, in cui si prevedono appunto le cause di rimozione, sospensione ed esonero dei magistrati (chiamati « funzionari giudiziari » art. 77 e seg. LOG). Se ne può dedurre che un limite di età rientra nelle condizioni di eleggibilità e quando è raggiunto, la condizione non verificandosi più, il magistrato deve cessare dalla carica ?

Simile interpretazione ci sembra per lo meno dubbia. Ad essa si può contrapporre che il legislatore fissando in modo esplicito la durata nella carica dei magistrati giudiziari, ha voluto metterli, in modo assoluto, al riparo di ogni limitazione introdotta per legge, da qualunque causa provocata : e ciò in sequela al proposito di porli al beneficio di una « inamovibilità di fatto ». D'altra parte, l'interpretazione letterale della Costituzione lascia il dubbio, se fra i « requisiti di eleggibilità » deve essere compreso anche un limite di età, un fatto cioè che normalmente si può verificare solo quando l'elezione già è avvenuta e che, quindi, non concerne a propriamente dire le condizioni di eleggibilità, ma le condizioni per cui il magistrato deve decadere da una carica già assunta.

Questi brevi accenni indicano come la materia sia opinabile. A troncane

ogni possibilità di contestazione e a mettersi al riparo di una giurisprudenza che scendesse in giudizio diverso, riteniamo sia prudente procedere ad un ritocco della Costituzione. Proponiamo pertanto che il citato art. 45 riceva la seguente formulazione :

« Art. 45. — La durata in carica dei magistrati dell'Ordine giudiziario di nomina popolare è di dieci anni. La legge stabilirà il limite di età, raggiunto il quale cesseranno dalle funzioni, anche se il periodo di nomina non è esaurito.

Gli assessori giurati cantonali vengono nominati per un periodo di sei anni contemporaneamente agli assessori giurati federali ».

Nello stesso ordine di idee, allo scopo di togliere ogni possibilità di dubbio e nel pensiero che i limiti d'età debbono potersi applicare ai magistrati attualmente in carica, proponiamo che alla modifica costituzionale sia aggiunta la seguente :

« *Norma transitoria* : I limiti di età che fossero previsti dalla legge saranno dichiarati applicabili anche per i magistrati che sono in carica al momento dell'adozione della legge stessa ».

La norma ci appare necessaria : i magistrati in carica sono al beneficio di una durata decennale espressamente voluta dalla Costituzione e difficilmente si può sostenere che un requisito che non esisteva al momento della nomina possa esser posto più tardi e tanto più quando la Costituzione stessa si riferisce a requisiti che devono esistere, affinché un cittadino sia eleggibile e non all'avverarsi di una condizione risolutiva.

E' appena necessario far notare, che non è, evidentemente nelle nostre intenzioni di emettere un giudizio di sfavore nei confronti dell'attività di quei magistrati che hanno dato e danno quanto di meglio possono al loro ufficio; ma è insito nella natura e negli scopi del provvedimento che abbia a trovare subito e in modo uniforme la sua applicazione. In sede di elaborazione della legge si vedrà, se si giustifica e in quale modo, di regolare situazioni particolari, allo scopo di evitare durezza. Pure in quella sede dovrà essere concretamente fissato il limite di età (che la mozione Buetti propone a 68 anni e quella Verda a 70); e le categorie dei magistrati giudiziari a cui si applica, come pure ogni ulteriore particolare aspetto che la questione solleva.

Per i motivi esposti Vi proponiamo di dare il Vostro assenso all'annesso disegno di riforma costituzionale che dovrà essere sottoposto a votazione popolare.

Vogliate gradire, onorevoli Signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
Celio

Il Cons. Segr. di Stato :
Canevascini

Disegno di

RIFORMA COSTITUZIONALE
(modificazione dell'art. 45 del Testo coordinato)

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 2 febbraio 1954 n. 469,

d e c r e t a :

Art. 1. — L'art. 45 del Testo coordinato della Costituzione del Cantone Ticino (art. 9 della Riforma costituzionale del 6 marzo 1910) è abrogato e sostituito dal seguente :

Art. 45. — La durata in carica dei magistrati dell'Ordine giudiziario di nomina popolare è di dieci anni. La legge stabilirà il limite di età, raggiunto il quale cesseranno dalle funzioni, anche se il periodo di nomina non è esaurito.

Gli assessori giurati cantonali vengono nominati per un periodo di sei anni contemporaneamente agli assessori giurati federali.

Norma transitoria : i limiti di età che fossero previsti dalla legge saranno dichiarati applicabili anche per i magistrati che sono in carica al momento dell'adozione della legge stessa.

Art. 2. — La presente riforma entrerà in vigore con l'accettazione da parte del popolo.
