

Rapporto

numero

data

30 gennaio 2023

competenza

GRAN CONSIGLIO

della Commissione giustizia e diritti sulla risoluzione 30 novembre 2020 presentata dalla Commissione giustizia e diritti e approvata dal Gran Consiglio il 14 dicembre 2020 concernente la Procedura di elezione dei magistrati

I. CRONISTORIA

In occasione dell'elezione di rinnovo del Ministero pubblico ticinese svoltasi nel 2020 sono emersi, a più livelli, problemi e criticità di natura organizzativa e procedurale.

Il 19 ottobre 2020 la Commissione giustizia e diritti (d'ora in avanti: la Commissione) ha pertanto deciso di incaricare il Prof. Claude Rouiller, già presidente del Tribunale federale e titolare della cattedra di diritto all'università di Neuchâtel, di allestire una perizia volta a fornire risposta ai seguenti quesiti relativi alla procedura di preavviso per l'elezione di rinnovo del Ministero pubblico:

- 1. In questo tipo di procedura, di quali garanzie processuali fruiscono i Procuratori pubblici candidati al rinnovo delle proprie cariche, alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale (ad esempio diritto di accesso agli atti raccolti dal Consiglio della Magistratura allo scopo di elaborare i propri preavvisi, diritto dei candidati di essere sentiti, partecipazione agli accertamenti, audizioni, richieste probatorie)?*
- 2. Nel caso in cui venga riconosciuto il diritto di accesso agli atti, esso è limitato ai soli atti riferiti al singolo candidato o si estende anche a quelli riferiti ad altri candidati alla conferma della carica?*
- 3. Nel caso in cui le garanzie procedurali siano riconosciute, i passi compiuti sinora dal Consiglio della Magistratura, rispettivamente dalla Commissione giustizia e diritti, sono sufficienti oppure è necessario compierne altri?*
- 4. La Commissione giustizia e diritti può procedere a formulare le proprie proposte di elezione al Gran Consiglio anche qualora sia ancora pendente davanti alla Commissione di ricorso per la Magistratura il ricorso con cui i cinque Procuratori pubblici con preavviso negativo contestano sia la validità del preavviso sia il diniego di accesso agli atti in possesso del Consiglio della Magistratura?¹*

Sulla scorta delle conclusioni cui è giunta la prima perizia allestita il 30 ottobre 2020 dal Prof. Rouiller, il mese successivo (30 novembre 2020) la Commissione ha sottoposto al Gran Consiglio una proposta di risoluzione, il cui testo recita:

- 1. alla Commissione giustizia e diritti è affidato l'incarico di approfondire le problematiche di natura organizzativa e procedurale emerse nell'ambito della procedura di rinnovo*

¹ Lettera del 20 ottobre 2020 inviata dalla Commissione giustizia e diritti al Prof. Claude Rouiller.

delle cariche in seno al Ministero pubblico, allo scopo di valutare eventuali necessità d'intervento a livello organizzativo e normativo;

- 2. a tale fine, alla Commissione giustizia e diritti è data facoltà di avvalersi della consulenza di uno o piú esperti indipendenti, cui affidare il compito di redigere un rapporto specialistico che si esprima sulle questioni indicate e che formuli concrete proposte di miglioramento, sia sul piano organizzativo sia normativo.*

Il Gran Consiglio ha adottato la proposta di risoluzione il 14 dicembre 2020².

La Commissione ha quindi avviato i propri lavori, costituendo un primo gruppo di lavoro con il compito di allestire un elenco di temi da approfondire (febbraio 2021) e incontrando il Consigliere di Stato Norman Gobbi, Direttore del Dipartimento delle istituzioni, l'avv. Frida Andreotti, Direttrice della Divisione giustizia, e il Procuratore generale Andrea Pagani (marzo 2021).

Vista la situazione d'incertezza giuridica emersa sia dall'esito delle vicende legate alla procedura di rinnovo del Ministero pubblico, sia da quanto emerso in sede di audizioni, con scritto del 3 maggio 2021 la Commissione ha incaricato il Prof. Rouiller di allestire una seconda perizia giuridica che rispondesse a una serie di domande «*volte ad avviare una discussione generale sulle procedure di preavviso per l'elezione dei Magistrati e sulla riorganizzazione del Ministero pubblico*» (si veda l'allegato 1 al presente rapporto). Questa seconda perizia è stata consegnata alla Commissione il 24 agosto 2021.

La Commissione, preso atto delle conclusioni cui è giunta la seconda perizia, ha quindi proseguito i propri lavori incontrando il Procuratore generale Andrea Pagani, il Giudice Ivo Eusebio, presidente della Commissione d'esperti indipendenti per l'elezione dei magistrati (dicembre 2021) e il Giudice Werner Walser, presidente *pro tempore* del Consiglio della Magistratura (gennaio 2022). Alle audizioni ha preso parte anche l'avv. Frida Andreotti, Direttrice della Divisione giustizia, in rappresentanza del Dipartimento delle istituzioni.

La Commissione ha poi proseguito nelle proprie discussioni e, trattandosi di finalizzare il mandato ricevuto, a inizio estate 2022 ha istituito un'apposita sottocommissione, il cui primo passo è stato individuare e approfondire gli elementi critici viepiù emersi a partire dalla pubblicazione dei concorsi per il rinnovo del Ministero pubblico nel maggio 2020, elaborando tracce di superamento delle criticità riscontrate.

Il 23 gennaio 2023 la Commissione ha incontrato il Giudice Damiano Stefani, che dal 1° gennaio presiede il Consiglio della Magistratura (quasi interamente rinnovato), il quale ha illustrato l'impostazione che, con l'avvio del suo mandato, intende dare al Consiglio della Magistratura.

La Commissione ha potuto apprezzare l'approccio positivo e costruttivo del nuovo corso, teso a ripristinare proattivamente, con disponibilità, i rapporti di fiducia, nel rispetto delle procedure, delle persone coinvolte e anche dei vari rapporti istituzionali; in questa occasione è stato pure affrontato il tema della necessità di un regolamento interno del

² Proposta di risoluzione *Procedura di elezione dei magistrati* (PR10), del 30 novembre 2020; adottata dal Gran Consiglio il 14 dicembre 2020 (*Raccolta dei verbali di Gran Consiglio*, anno 2020/21, seduta XXVII del 14 dicembre 2020).

Consiglio della Magistratura, strumento di cui l'organo intende dotarsi al più presto, riformulando documenti di lavoro interni e mutuando per la nostra realtà soluzioni già consolidate in altri Cantoni.

Gli esiti delle discussioni e degli approfondimenti effettuati dalla sottocommissione, fatti propri dalla Commissione, sono illustrati nel presente documento.

II. PROCEDURA DI ELEZIONE DEI MAGISTRATI

1. Le attuali Autorità di preavviso

Valutate le indicazioni fornite dalla seconda perizia del Prof. Rouiller e considerato quanto riferito dalle persone sentite in audizione, vagliate le possibili alternative e soluzioni adottate da altri Cantoni, la Commissione ritiene comunque tutt'ora valido e sostenibile il sistema attualmente in vigore nel Canton Ticino, il quale prevede una scadenza per i mandati in Magistratura e, di conseguenza, la necessità anche per i magistrati in carica di chiedere il rinnovo del proprio mandato, prevedendo così due distinte autorità di preavviso: una incaricata di valutare i candidati che postulano una prima elezione a una carica in Magistratura e una per candidati che postulano il rinnovo della nomina nella propria carica.

Tuttavia, la Commissione rileva che le disparità esistenti fra i criteri e il metro di giudizio adottati per valutare l'idoneità alla carica in Magistratura delle due tipologie di candidati (coloro che postulano il rinnovo della carica e coloro si candidano *ex novo* per quella carica) possono lasciare in difficoltà i Commissari chiamati a scegliere i candidati da proporre al plenum del Gran Consiglio per l'elezione. È evidente che per i nuovi candidati si tratta di fare una proiezione sulla qualità dell'apporto nella funzione messa a concorso mentre l'analisi del Consiglio della Magistratura dovrebbe potersi fondare sulla prova di sé già fornita da magistrati uscenti, ma lo scopo dell'esercizio dovrebbe poter condurre alla ricerca dei migliori candidati contenendo l'incidenza dei sostegni politici, sebbene la scelta finale permanga inevitabilmente di natura politica.

Pur confermando l'impostazione che fa capo a due distinte autorità di preavviso, la Commissione ritiene che occorra trovare un miglior coordinamento o una mediazione fra gli esiti dei due preavvisi che consenta di mitigare le ravvisate disparità e rendere fra loro più equilibrati e meglio comparabili i preavvisi espressi da Consiglio della Magistratura e Commissione d'esperti per ogni singolo concorso.

Il compito di fungere da organo di coordinamento o mediazione potrebbe venir mantenuto dalla stessa Commissione giustizia e diritti, la quale è già oggi destinataria dei preavvisi emanati dalle due autorità di preavviso e ha l'incarico di sottoporre al Gran Consiglio le proposte di elezione dei magistrati.

2. Il Consiglio della Magistratura quale Autorità di preavviso

Contrariamente alla Commissione d'esperti indipendenti, che esamina le nuove candidature poste a concorso in Magistratura e si è dotata di un regolamento pubblicato nella Raccolta delle leggi del Canton Ticino (Regolamento della Commissione d'esperti indipendenti per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati; RL 177.415), per i magistrati uscenti il Consiglio della Magistratura agisce senza un proprio regolamento.

La Commissione ritiene pertanto imprescindibile inserire nella Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG; RL 177.100) una norma che imponga anche al Consiglio della Magistratura di dotarsi di un regolamento, analogamente a quanto previsto dalla norma applicata alla Commissione d'esperti indipendenti per l'elezione dei magistrati. Lo stesso Giudice Walser aveva reso noto che il Consiglio della Magistratura stava lavorando di propria iniziativa alla stesura di questo regolamento³, riconoscendo in tal modo l'importanza del passo.

Fra i contenuti minimi del regolamento, la Commissione ritiene indispensabile la presenza di una norma che riconosca ai candidati ai concorsi in Magistratura il diritto di essere sentiti comprensivo di un adeguato accesso agli atti – norma che forse anche la Commissione d'esperti indipendenti dovrebbe precisare meglio nel proprio regolamento - ma non ritiene necessario fissare nella legge indicazioni specifiche sui contenuti del regolamento.

La Commissione intende presentare una proposta di modifica dell'art. 79 cpv. 4 LOG, il cui progetto di iniziativa generica *Modifica della LOG. Consiglio della Magistratura* è allegato al presente rapporto.

3. Ricusa

Partendo dalle norme derivanti dall'art. 55 CostTI (esclusione e ricusa), la Commissione rileva che il Consiglio della Magistratura non vi deve soggiacere unicamente quando agisce nel suo ruolo di autorità disciplinare, bensì anche quando agisce quale autorità di preavviso o di esonero.

La Commissione intende presentare anche su questo aspetto una proposta di modifica dell'art. 87 cpv. 1 LOG, il cui progetto di iniziativa generica *Modifica della LOG. Consiglio della Magistratura* è allegato al presente rapporto.

Come rilevato dal Prof. Rouiller nella sua perizia, per i magistrati membri del Consiglio della Magistratura e per i loro supplenti deve inoltre valere quale motivo di ricusa anche l'appartenenza alla medesima sezione o Camera di cui il candidato fa parte:

Les trois magistrats permanents membres du Conseil de la magistrature et leurs deux suppléants doivent se récuser pour le traitement des candidatures émanant de membres de la section ou chambre de justice à laquelle ils appartiennent.

(note: tous choisis parmi les magistrats en charge conformément à l'article 77, premier alinéa, LOG)⁴

III. REVOCABILITÀ DELLE CARICHE IN MAGISTRATURA

La Commissione si è chiesta se, a fronte della durata decennale delle cariche in Magistratura prevista dall'art. 81 cpv. 1 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino (CostTI; RL 101.000), non sia necessaria una norma sulla revoca propriamente

³ *Rapporto del Consiglio della Magistratura e delle autorità giudiziarie 2021*, p. 13.

⁴ Claude Rouiller, *Expertise juridique pour la Commissione giustizia e diritti*, 24 agosto 2021, p. 34.

detta dei magistrati che non paiono (piú) in grado di adempiere adeguatamente alle loro funzioni.

Al riguardo rileva tuttavia che già l'attuale formulazione dell'art. 79 cpv. 2 lett. d e cpv. 3 LOG estende anche ad «*altre cause*» l'esonero dei magistrati che non adempiono convenientemente ai compiti assegnati loro, anche in assenza di motivi disciplinarmente rilevanti, in parallelo rispetto a quanto già previsto nella Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD; RL 173.100).

La Commissione ritiene che la presenza di una norma ulteriore non sia indispensabile ma che, ai fini della revoca di magistrati, sia sufficiente fare riferimento a quella già prevista nella LOG, esortando pertanto il Consiglio della Magistratura a verificare gli esatti estremi di questa norma e ad applicarla laddove occorra farlo.

IV. ORGANIZZAZIONE E CONTROLLO DELL'ATTIVITÀ DEL MINISTERO PUBBLICO

1. L'ultimo rapporto del Consiglio della Magistratura e delle Autorità giudiziarie (2021)

Nell'ultimo rapporto annuale (riferito al 2021) il Consiglio della Magistratura ha evidenziato i cronici problemi strutturali e logistici con cui la Magistratura è confrontata, problemi dovuti alla costante crescita di incarti che deve evadere (e che solo in parte è stata mitigata negli ultimi anni dagli effetti della pandemia), alla situazione logistica ancora irrisolta e all'insufficiente numero di magistrati all'interno delle varie autorità, cui i recenti potenziamenti sembrano non essere stati in grado di porre rimedio, anche a causa dei lunghi tempi necessari per la sostituzione dei singoli magistrati. In particolare, desta preoccupazione la situazione in cui versa il Ministero pubblico, nonostante il buon lavoro svolto da chi vi opera.

In generale il Consiglio della Magistratura ha evidenziato «*la fragilità delle strutture e degli effettivi della magistratura, non piú al passo con i tempi, chiamata ad attuare esigenti standard procedurali federali, in continua evoluzione, con cui anche il Cantone Ticino è chiamato a confrontarsi*»⁵.

2. Il rapporto 2009 del Consiglio della Magistratura sul Ministero pubblico

Nel corso del 2009, d'intesa con il Consiglio di Stato, la Giudice Giovanna Roggero-Will, allora presidente del Consiglio della Magistratura, ha effettuato un'analisi dell'attività del Ministero pubblico nei precedenti cinque anni, tesa a verificare se le numerose e pesanti critiche che da mesi erano rivolte a quell'Ufficio fossero fondate ed esigessero un intervento riparatore.

Il rapporto finale, del 30 giugno 2009, rilevava fin dalle prime pagine l'importanza di dotare il responsabile del Ministero pubblico (il Procuratore generale) degli strumenti utili a esercitare un maggiore controllo sull'attività dei Procuratori pubblici, «*cosí da porre rimedio in modo tempestivo a situazioni che, per sovraccarico o incapacità di organizzare correttamente il proprio lavoro da parte del singolo magistrato, mettono a rischio la celere*

⁵ Rapporto sulla Magistratura 2021, p. 13.

evasione delle inchieste e, con essa, l'efficacia della magistratura e la sua credibilità»⁶; necessità condivisa anche dal legislatore che ha di conseguenza adeguato l'art. 68 LOG.

Come aveva chiaramente specificato nel suo rapporto la Commissione parlamentare che elaborò la proposta poi accolta dal Gran Consiglio, tale controllo restava comunque limitato alla sola ripartizione degli incarti attribuiti ai vari Procuratori pubblici: *«il PG, assistito dai tre PGA, deve vigilare sui carichi di lavoro dei singoli magistrati e riequilibrarli là dove se ne presenta la necessità nell'ottica di garantire il rispetto del principio di una celere evasione delle inchieste»⁷. Le conclusioni cui giungeva il rapporto del Consiglio della Magistratura ribadivano la «necessità di un rafforzamento ulteriore delle competenze di controllo interne al MP [...] l'unica via percorribile perché qualcuno vigili e possa intervenire tempestivamente e con cognizione di causa nelle situazioni a rischio per la qualità e la celerità delle inchieste»⁸.*

Il rapporto concludeva con l'auspicio che il Procuratore generale potesse avvalersi del supporto di un collaboratore esperto in grado di *«rivedere l'impostazione informatica in atto al MP»⁹* e in tal modo liberare il Procuratore generale da una parte delle sue incombenze amministrative: questo auspicio ha trovato un seguito concreto nel 2021 con l'assunzione della figura descritta, ma il tempo trascorso da allora non permette di valutare il reale sgravio e l'effettivo miglioramento nel monitoraggio.

3. Esiti delle audizioni effettuate dalla Commissione giustizia e diritti

In occasione della propria audizione il Procuratore generale ha posto in particolare l'accento sui seguenti aspetti:

- Circa i limiti del potere di vigilanza e controllo del Procuratore generale sui Procuratori pubblici egli ha affermato che *«sostanzialmente non vi sono norme, a parte una lettera di un articolo della LOG in cui si dice che il PG vigila sull'attività dei sost PG e sui PP»*; tale potere si esplica di fatto solo *«quando è constatata una manifesta inadempienza o un manifesto ritardo in un incarto, con la conseguenza che il PG può spostare il singolo procedimento penale; altro la legge oggi non prevede»*. In altre parole *«oggi la norma generale astratta dice unicamente che vi è il PG, il quale vigila. Non abbiamo altro: questo è il problema»¹⁰*. Ha quindi chiesto di dettagliare meglio la formulazione dell'art. 67 cpv. 6 LOG, che recita: *«Ogni procuratore pubblico agisce autonomamente nell'ambito dei procedimenti di sua competenza; in caso di gravi inadempienze o ritardi il procuratore generale, d'intesa con il procuratore generale sostituto interessato, può assegnare la competenza ad altri procuratori pubblici»¹¹*.

⁶ *Rapporto sul Ministero pubblico*, 2009, p. 3.

⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁸ *Ibid.*, p. 61.

⁹ *Rapporto sul Ministero pubblico*, 2009, p. 63.

¹⁰ Verbale della Commissione giustizia e diritti del 29 marzo 2021.

¹¹ Resta il fatto che l'art. 67 cpv. 4 LOG già oggi afferma che: *«Il procuratore generale stabilisce la composizione delle sezioni, nonché i criteri di ripartizione dei procedimenti e può attribuire singoli casi ai procuratori pubblici, sentito il procuratore generale sostituto o il procuratore pubblico capo interessato»*, ragion per cui l'uniformità di carico e la (ri-)distribuzione in modo puntuale di singoli procedimenti già rientra nelle facoltà dei vertici di Ministero pubblico, anche in assenza di *«gravi inadempienze o ritardi»*.

- Circa la strutturazione gerarchica del Ministero pubblico: *«la vigilanza sui PP, alla luce della mole di incarti che ogni anno arrivano al MP, probabilmente richiederà una struttura perché il PG da solo non sarà mai in grado di svolgere tale compito con venti (e fra poco ventidue) persone costantemente in attività. Si dovrà prevedere di costituire gruppi interni al MP con responsabili intermedi che possano selezionare e portare i veri problemi sul tavolo della direzione, altrimenti il compito è impossibile»; «occorrerà prevedere una struttura codificata all'interno del MP con figure intermedie di controllo che sappiano "scremare" e identificare ciò che veramente merita l'intervento del PG e dei suoi sostituti»; «con il potenziamento previsto il MP si avvicinerà alle cento unità, e senza una strutturazione gerarchica non potrà funzionare bene [...] abbiamo comunque bisogno di poter identificare figure di riferimento chiare e riconosciute con funzioni direttive anche intermedie [...] dovremo prevedere all'interno del MP funzioni con salario minore ma che possano occuparsi di casistiche diverse rispetto ai PP a tempo pieno».*
- Circa le norme che definiscono le competenze del Procuratore generale e dei Procuratori pubblici: *«avere norme precise e non discutibili permetterebbe di creare una maggiore e migliore coesione interna e di sentirsi veramente parte di una squadra».*

Quest'ultimo aspetto è stato ribadito dalla Direttrice della Divisione giustizia: *«è stata di recente pubblicata una sentenza del TF [...] in cui si afferma che le nostre norme sono troppo generali e quindi occorre definire in maniera puntuale e specifica i compiti del presidente della Pretura, dei Pretori eccetera. Quindi questo tema investe non solo il MP ma l'intera organizzazione giudiziaria ticinese»¹².*

L'avv. Andreotti ha inoltre affermato che *«purtroppo uno dei problemi è che oggi si cerca di sfruttare l'occasione del rinnovo dei mandati in Magistratura per raggiungere quell'efficacia che apparentemente non si riesce a ottenere tramite l'agire del CdM. Un elemento centrale della perizia Rouiller è proprio l'aver considerato che il CdM deve funzionare come in quegli Stati in cui i magistrati sono eletti a vita, salvo incapacità». E ha così proseguito: «se il CdM fa bene il proprio lavoro, di magistrati incapaci o problematici non dovremmo averne; se la politica fa bene il proprio lavoro, al momento del rinnovo dei mandati deve chiedersi politicamente se sia preferibile perdere un magistrato che ha già dato prova di sé per integrarne uno nuovo ma di nuova sensibilità (una questione politica) oppure mantenere lo status quo perché si privilegia il buon funzionamento delle istituzioni. Questo è lo spirito che io ho colto nelle indicazioni della seconda perizia Rouiller: ridare alla politica il ruolo della politica e alla Magistratura la centralità della propria organizzazione ma anche della verifica interna del proprio buon funzionamento».*

A sua volta, il Procuratore generale ha avanzato la proposta di dotarsi della figura del *«Procuratore supplente, in analogia con i Giudici supplenti del TA, figure già individuate e nominate dal GC e che all'occorrenza possono portare a termine determinati dossier che altrimenti non si riuscirebbero a chiudere, oppure possono "togliere dagli armadi" dossier giacenti da lungo tempo»¹³* Per contro, si è mostrato prudente sull'ipotesi di dotare il Ministero pubblico della figura del sostituto Procuratore pubblico, in attesa di poter vedere

¹² Verbale della Commissione giustizia e diritti del 29 marzo 2021. La sentenza cui si riferisce la Direttrice Andreotti è la n. 8C_611/2020 del 5 marzo 2021, emessa dalla I Corte di diritto sociale del Tribunale federale.

¹³ Verbale della Commissione giustizia e diritti del 20 dicembre 2021.

i frutti del recentissimo potenziamento voluto dal Parlamento con la nomina di due nuovi Procuratori pubblici.

A proposito della strutturazione gerarchica del Ministero pubblico, il Procuratore generale ha precisato che *«la struttura organizzativa non deve essere verticistica nella forma ma nella sostanza. La forma serve a poco: occorre che vi sia una direzione riconosciuta per volontà dell'autorità legislativa del Gran Consiglio. Altrimenti il PG e i sost PG sono considerati alla stregua di semplici primi inter pares»*, e ha aggiunto a mo' di chiosa: *«uno degli elementi che contribuiscono a creare la sensazione che si sia tutti sullo stesso piano è il fatto che lo stipendio rimane il medesimo dal primo all'ultimo giorno di carriera»*; *«con una direzione in grado di espletare con efficacia il proprio compito dirigenziale saremo a cavallo, altrimenti potremo continuare a discutere ma le cose non cambieranno»*.

A proposito dei compiti di controllo e disciplinare del Consiglio della Magistratura sull'attività dei Procuratori pubblici, ha poi osservato: *«il CdM [...] non può essere latitante per dieci anni e farsi sentire a sei mesi dalle rinomine. Occorre trovare un meccanismo normativo per cui il controllo del CdM diventi annuale»*.

Sulla questione è intervenuto anche il Giudice Walser, il quale ha affermato che *«a livello di dirigenza del MP, come accade in un'azienda, il PG dovrebbe svolgere le proprie valutazioni sentendo i PP; per i funzionari è prevista una valutazione annua: sarebbe opportuno fare lo stesso anche con i PP [...] In tal modo si avrebbe un controllo costante e approfondito della situazione, si renderebbe possibile intervenire tempestivamente quando le circostanze lo richiedano, con un certo anticipo rispetto alle scadenze dei rinnovi e vi sarebbe il tempo per dirimere eventuali ricorsi contro le decisioni del CdM, senza attendere di giungere all'ultimo momento. Ciò faciliterebbe anche il lavoro del CdM e potrebbe garantire che al momento del rinnovo saremo pronti con i preavvisi, senza i rischi di impugnazione degli stessi che si hanno con il sistema attuale»¹⁴*.

Sull'ipotesi che sia il Consiglio della Magistratura a farsi carico di valutazioni periodiche più frequenti rispetto ai dieci anni attuali, ha osservato che *«si dovrà però valutare se il CdM sia in grado di svolgere il proprio lavoro con le dotazioni attuali [...] Se introduciamo un monitoraggio più regolare occorrerà modificare anche il sistema, perché oggi ciò è impensabile»*; *«più si fa a livello di PG e sost PG, tanto più il compito del CdM si può limitare a questioni puntuali o a un esame della situazione generale, comunque "predigerita" all'interno del MP. Fondamentali qui saranno le valutazioni su compiti e responsabilità che si intende affidare al PG o all'organo direttivo del MP e sulla distribuzione dei compiti fra direzione del MP e CdM»*.

V. VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE GIUSTIZIA E DIRITTI

1. Sul Ministero pubblico

Il mandato conferito dal Gran Consiglio con la risoluzione *Procedura di elezione dei magistrati* del 14 dicembre 2020 invitava a *«valutare eventuali necessità di intervento a livello organizzativo e normativo»* con particolare riferimento al Ministero pubblico; in

¹⁴ Verbale della Commissione giustizia e diritti del 17 gennaio 2022.

proposito la Commissione, richiamate le considerazioni che precedono, ritiene che per una migliore e più efficace operatività occorra mantenere alta l'attenzione sui seguenti aspetti:

- impiego accorto delle norme che definiscono le competenze del Procuratore generale quale autorità di direzione del Ministero pubblico (art. 68 LOG), sia per quanto attiene agli aspetti organizzativi e di struttura interna, sia per quelli prodromici all'avvio di procedimenti disciplinari;
- rafforzamento del controllo interno per un carico quanto più omogeneo e celermente evaso, distinguendo adeguatamente i casi ascrivibili a carenze anche solo contingenti di singoli magistrati rispetto a difficoltà oggettive di natura organizzativa;
- garanzia di un adeguato inserimento dei Procuratori pubblici di nuova nomina e di una adeguata transizione in caso di passaggio a diverso settore di attività;
- verifica dell'opportunità di ulteriori specializzazioni e, laddove necessario, di formazione di team di Procuratori pubblici per la gestione di casi particolarmente complessi.

Visti non solo i contenuti del messaggio governativo dell'11 settembre 2019 n. 7714 (cui la Commissione giustizia e diritti ha già dato parziale risposta con il suo rapporto del 1° marzo 2021, accolto dal Gran Consiglio nella sua sessione del 15 marzo 2021) ma anche i numerosi atti parlamentari già presentati (o preannunciati) tesi a proporre una modifica o una riorganizzazione del Ministero pubblico, occorrerà, dopo il passaggio in aula del presente rapporto, mantenere uno sguardo organico e coordinato sulla questione generale.

2. Sul Consiglio della Magistratura

La Commissione ritiene che, al fine di garantire il corretto funzionamento del Ministero pubblico e la qualità del lavoro svolto dai suoi membri, sia necessario aumentare la frequenza con cui il Consiglio della Magistratura effettua un esame periodico dell'attività dei magistrati. Si ritiene infatti che un esame di natura perlopiù statistica e indifferenziata svolto a cadenza annuale e uno più approfondito ma svolto unicamente con l'approssimarsi della fine del mandato non siano sufficienti a vagliare il raggiungimento degli obiettivi minimi esigibili da singoli magistrati in carica.

È opportuno che l'esame non si limiti alla sola raccolta dei dati statistici concernenti gli incarti delle varie autorità giudiziarie, ma che si estenda anche a considerare l'operato dei singoli magistrati, in termini certo quantitativi ma anche qualitativi, come il Procuratore generale è già invitato a fare nell'ambito del proprio compito di controllo interno, attività che spetterebbe anche alle Presidenze presso le altre autorità giudiziarie. A tal fine il Consiglio della Magistratura è invitato a esercitare pienamente le proprie competenze quale autorità di sorveglianza dei magistrati di anno in anno.

La Commissione auspica che, sulla scorta delle informazioni raccolte tramite un esame più approfondito e completo dell'attività dei magistrati, così come appena proposto, il Consiglio della Magistratura sappia fare corretto e appropriato uso degli strumenti legali a sua disposizione (e più precisamente l'art. 79 cpv. 2 lett. d e cpv. 3 LOG) per intervenire con prontezza ed efficacia nel caso in cui si dovessero verificare situazioni tali da pregiudicare il corretto funzionamento dell'apparato giudiziario cantonale.

Affinché l'esame periodico raggiunga gli obiettivi indicati, ovvero una quanto più compiuta rappresentazione della qualità dell'operato di ciascun magistrato di ogni ordine, la Commissione invita le dirigenze delle autorità giudiziarie a confrontarsi maggiormente con il Consiglio della Magistratura, estendendo gli attuali scambi tesi alla reportistica annua e derivanti dal dovere di segnalazione a un dialogo tenuto su basi più regolari, frequenti, secondo necessità, di confronto e informazione più puntuale.

Non basta in effetti il resoconto allestito dal Consiglio della Magistratura a cadenza annuale e occorre correggere il fatto che lo stesso viene trasmesso al Consiglio di Stato e non al Gran Consiglio, depositario del compito di alta vigilanza anche sull'ordinamento giudiziario; la Commissione presenterà a tal riguardo una proposta di modifica dell'art. 79 cpv. 2 lett. a LOG, il cui progetto di iniziativa generica *Modifica della LOG. Consiglio della Magistratura* è allegato al presente rapporto.

La Commissione è consapevole del fatto che l'auspicato aumento dei compiti di controllo dei magistrati da parte del Consiglio della Magistratura possa dover comportare la concessione ai membri togati di uno sgravio dalla loro attività principale svolta quali magistrati, oltre alla messa a disposizione di migliori risorse amministrative per garantire il necessario supporto operativo; si dovesse procedere in fase iniziale con l'impiego esteso della facoltà di proporre supplenze, dalla fase sperimentale d'inizio occorrerà poi consolidare con soluzione normata questi primi "cerotti". La questione andrà in ogni caso monitorata già nel breve periodo.

3. Sulla stessa Commissione giustizia e diritti

Nell'espletamento del mandato delegato, la sottocommissione ha ravvisato alcune criticità nella formulazione dei compiti descritti all'art. 23 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC; RL 171.100) concernenti la Commissione giustizia e diritti.

La Commissione coglie l'occasione per presentare una proposta di modifica dell'art. 23 LGC, il cui progetto di iniziativa elaborata *Modifica della LGC, Commissione giustizia e diritti* è allegato al presente rapporto.

VII. CONCLUSIONI

Con l'approvazione del presente rapporto e delle considerazioni in esso contenute, la Commissione ritiene adempiuto il mandato affidato con la risoluzione *Procedura di elezione dei magistrati* del 30 novembre 2020, accolta dal Gran Consiglio il 14 dicembre 2020.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Luca Pagani, relatore

Aldi - Bertoli - Corti - Dadò - Durisch - Gaffuri -

Galusero - Gendotti - Guscio - Lepori C. - Maderni -

Minotti - Noi - Petrini - Soldati - Viscardi

Allegato 1

Domande concernenti la procedura di preavviso per l'elezione dei magistrati e la riorganizzazione operativa del Ministero pubblico

trasmesse al Prof. Claude Rouiller il 19 aprile 2021

A. Elezione dei Magistrati e preavvisi del Consiglio della Magistratura

1. Verifichi il perito il quadro normativo e operativo esistente per l'attività di sorveglianza e di preavviso al rinnovo delle cariche da parte del Consiglio della Magistratura; in particolare dica il perito quali sono i diritti delle parti e come garantirne il rispetto. Nel caso in cui vi siano criticità, quali soluzioni il perito propone?
2. Indichi il perito quali principi operativi devono essere garantiti durante la procedura di preavviso per il rinnovo delle cariche dei Magistrati (ad esempio: composizione del Consiglio della Magistratura; astensione; ricusa; quorum; registrazione e verbalizzazione delle audizioni; raccolta d'informazioni; comunicazione della conclusione degli accertamenti preliminari con l'indicazione del possibile esito del preavviso e, per i candidati, facoltà di presa di posizione e di formulare richieste di complementi). Dica il perito quali criticità intravede e quali soluzioni prospetta.
3. Indichi il perito se è opportuno che i diritti e i principi evidenziati alle domande 1 e 2 siano codificati e in quale forma (con un regolamento interno del Consiglio della Magistratura o tramite una disposizione legale da parte del Gran Consiglio). Indichi il perito quali temi principali necessitano di essere disciplinati nell'eventuale base legale.
4. Ritenuto che il preavviso del Consiglio della Magistratura non è vincolante per il rinnovo delle cariche dei Magistrati, dica il perito qual è il grado esigibile di motivazione di detto preavviso, sia esso contrario oppure favorevole alla rielezione di un Magistrato.
5. Dica il perito quali limiti può opporre il Consiglio della Magistratura alla Commissione giustizia e diritti per quanto concerne l'accesso ai dati raccolti e agli atti in sede di procedura rinnovo delle cariche dei Magistrati.
6. Alla luce delle risposte che saranno date alle domande precedenti, valuti il perito se anche il regolamento della Commissione di esperti indipendenti per l'elezione dei Magistrati debba essere aggiornato e, se del caso, con quali contenuti (ad esempio, anche in relazione a una migliore definizione del concetto d'indipendenza dei suoi membri).

B. Organizzazione e vigilanza del Ministero pubblico

1. Verifichi preliminarmente il perito la persistenza e l'incidenza dei problemi rispetto alla ripartizione del carico di lavoro, la logistica e l'organico riscontrati in conclusione dal Consiglio della Magistratura nel suo *Rapporto sul Ministero pubblico* del 30 giugno 2009.
2. Verifichi il perito il quadro normativo e operativo attuale del Ministero pubblico in Ticino per quanto concerne il controllo operativo interno e la vigilanza esterna da parte del Consiglio della Magistratura. Dica inoltre il perito se le figure operative attualmente previste dall'organico sono sufficienti a definire una efficace impostazione gerarchica della strutturazione organizzativa del Ministero pubblico e se tali figure operative sono impiegate in modo ottimale, oppure se ritiene che si renda necessario dotarsi di altre figure (ad es.: sostituti Procuratori pubblici, o segretari giudiziari con compiti e competenze accresciuti, o altro) al fine di rispondere meglio all'esigenza di un più efficiente ed efficace funzionamento del Ministero pubblico.
3. Dica il perito quali sono le competenze effettive in ambito di vigilanza sul Ministero pubblico da parte del Procuratore generale/della Direzione del Ministero pubblico, se intravede criticità e quali strumenti eventualmente propone per un più efficace controllo operativo interno (ad es.: definizione di direttive vincolanti sulla conduzione degli incarti, assegnazione e gestione dei lavori, possibilità d'intervento sulle scelte dei singoli Procuratori pubblici, abrogare i picchetti, istituire collegi di Procuratori per la gestione di casi complessi, margini sanzionatori diretti del Procuratore generale o indiretti, tramite il Consiglio della Magistratura).
4. Dica il perito se e quando si applica il dovere di segnalazione dei Procuratori pubblici al Consiglio della Magistratura da parte del Procuratore generale.
5. Dica il perito quando il Consiglio della Magistratura è tenuto a intervenire d'ufficio e come può essere eventualmente implementato un maggior controllo periodico; ad es.: accessibilità ai documenti della banca dati AGITI a fini di verifica; informazioni del rendiconto annuo allestito dal Consiglio della Magistratura più frequenti – ogni 2-3 anni – e più dettagliate per ogni sezione del Ministero pubblico, per i singoli Procuratori pubblici e per i Pretori; trasmissione al Consiglio della Magistratura dei verbali degli incontri annuali fra il Procuratore generale (o i suoi sostituti) e i Procuratori pubblici.
6. Nel caso in cui vi siano criticità, quali proposte di miglioramento il perito avanza.

Allegato 2

Progetto di iniziativa generica Modifica degli artt. 79 e 87 della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG). Consiglio della Magistratura presentata dalla Commissione giustizia e diritti

Visto il rapporto 30 gennaio 2023 *Procedura di elezione dei magistrati*, la Commissione giustizia e diritti, la Commissione Giustizia e diritti propone di modificare gli articoli della LOG che seguono, i quali potrebbero assumere il seguente tenore:

Art. 79 cpv. 2 lett. a LOG

²Sono suoi compiti:

- a) l'esame del funzionamento della giustizia con la presentazione di un rapporto annuale al Gran Consiglio;

Art. 79 cpv. 4 (nuovo) LOG

⁴Il Consiglio della magistratura elabora e aggiorna il proprio regolamento, che viene pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Art. 87 cpv. 1 LOG

¹Per la ricusa dei membri e dei supplenti del Consiglio della magistratura e della commissione di ricorso, nell'esercizio delle rispettive competenze, si applicano per analogia le disposizioni della LPAm.

Il Consiglio di Stato è inoltre invitato a proporre un progetto di legge che estenda l'applicabilità delle disposizioni concernenti la ricusa anche alla Commissione d'esperti indipendenti.

Allegato 3

Progetto di iniziativa elaborata

Modifica dell'art. 23 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC). Commissione giustizia e diritti

presentata dalla Commissione giustizia e diritti

L'attuale formulazione dell'art. 23 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) prevede, alla lett. b, che la Commissione giustizia e diritti «*preavvisa l'elezione dei magistrati*». La Commissione ritiene inesatto l'impiego del verbo "preavvisa" attribuito all'esercizio di questa competenza. In realtà essa, raccolti i preavvisi della Commissione di esperti indipendenti per l'elezione dei magistrati e del Consiglio della Magistratura, formula all'attenzione del Gran Consiglio la propria proposta di elezione.

La questione, evidenziata in sede di rapporto 30 gennaio 2023 *Procedura di elezione dei magistrati*, nasce dalla scelta attuale di impiegare per l'esercizio di tutte le competenze previste all'art. 23 LGC l'azione verbale «*esamina e preavvisa*».

L'occasione risulta pertanto data per definire meglio, con scelte verbali specifiche, l'esercizio di ciascuna delle competenze attualmente assegnate alla Commissione giustizia e diritti, e meglio:

Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC)

Commissione giustizia e diritti

Art. 23

La Commissione giustizia e diritti ~~esamina e preavvisa~~:

- a) esamina le questioni inerenti all'alta vigilanza sulle autorità giudiziarie, curando altresì le relazioni con il Consiglio della magistratura;
- b) formula le proposte di elezione dei magistrati, secondo quanto disposto dalla legge sull'organizzazione giudiziaria, istituendo a tal fine un'apposita sottocommissione, composta di un membro per gruppo, alla quale potrà delegare l'esercizio di determinate competenze;
- c) esamina gli oggetti riguardanti l'organizzazione giudiziaria, nonché la procedura civile, penale e amministrativa;
- d) esamina e preavvisa le petizioni indirizzate al Gran Consiglio relative a oggetti non assegnati ad altre Commissioni;
- e) esamina e preavvisa le domande di naturalizzazione;
- f) esamina e preavvisa le domande di grazia;
- g) esamina e propone le decisioni sui ricorsi interposti al Gran Consiglio non assegnati ad altre Commissioni.