

RISOLUZIONE (art. 111 LGC) - Messaggio alla popolazione e alle autorità

Riforme in favore della giustizia ticinese

del 14 ottobre 2024

I. PREMESSA

La Commissione giustizia e diritti, preso atto della necessità di procedere a delle riforme in favore della giustizia ticinese, esigenza manifestata da più parti, sia dagli operatori del settore che da semplici cittadini, ha proceduto nel corso degli ultimi mesi a elaborare delle linee guida che ora intende qui sottoporre all'attenzione del Gran Consiglio.

II. MERITO

La Commissione giustizia e diritti durante il proprio lavoro di analisi ha individuato i seguenti settori della giustizia che necessitano di un intervento e rispetto ai quali formula le seguenti proposte:

Codice etico

Alla luce delle recenti vicende, che hanno visto coinvolti alcuni giudici del Tribunale penale cantonale, appare urgente che la magistratura ticinese si doti di un proprio codice etico, così come proposto con l'iniziativa parlamentare elaborata n. IE789, presentata, in data 27.05.2024, dal deputato Matteo Quadranti.

In attesa della definizione della relativa base legale, la Commissione giustizia e diritti chiede al Consiglio della magistratura di allestire con urgenza una proposta di codice etico che possa rispondere alle necessità della magistratura ticinese e alle attese della cittadinanza.

Autonomia finanziaria, gestionale e amministrativa della giustizia

In diversi Cantoni l'autonomia finanziaria, gestionale e amministrativa della giustizia è già realtà. In Ticino il Dipartimento delle istituzioni, nel 2015, aveva indicato che avrebbe avviato una consultazione sul tema.

Per la giustizia è necessario:

- disporre di un proprio budget (che andrà preventivamente approvato dal Parlamento), con la possibilità di gestire in modo autonomo i crediti concessi;
- disporre di una propria Direzione, che si occupi di gestire l'organizzazione interna;
- disporre di un proprio regolamento interno;
- poter mantenere la possibilità di assumere e licenziare il personale amministrativo;
- poter acquistare libri, materiale di cancelleria e informatico, ecc.

La Commissione giustizia e diritti ritiene che il tema debba essere affrontato subito, anche perché, per raggiungere l'obiettivo dell'autonomia finanziaria, gestionale e amministrativa della giustizia, occorrerà inserire un'adeguata base legale nella Costituzione cantonale, modificare e/o allestire leggi e regolamenti e creare una Direzione, interna alla magistratura, dotata delle competenze organizzative necessarie.

In ragione di tutto quanto sopra esposto, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con la sua proposta e, in caso affermativo, le attese tempistiche per l'emanazione del relativo messaggio all'attenzione del Parlamento, che si auspica avvenga entro la fine del mese di giugno 2025. Il messaggio dovrà permettere di creare la necessaria base legale costituzionale, prendendo spunto dai modelli attualmente adottati dagli altri Cantoni e individuandone uno adeguato alla realtà del Cantone Ticino. La Commissione si riserva, in ogni caso, di presentare un'iniziativa parlamentare sul tema.

Ministero pubblico

Da anni il Ministero pubblico lamenta il crescente sovraccarico di lavoro, dovuto, in particolare, alle sempre più numerose competenze che gli sono state assegnate negli anni e alla carenza di personale giuridico e amministrativo. Vi sono inoltre questioni di natura organizzativa che richiedono con urgenza una soluzione.

La Commissione giustizia e diritti ritiene che il Ministero pubblico debba essere messo in condizione di poter svolgere al meglio i compiti che gli sono stati assegnati dal legislatore.

La Commissione giustizia e diritti propone quindi quanto segue:

- che il numero di Procuratori pubblici non debba, almeno per il momento, essere aumentato;
- che la figura del Segretario giudiziario sia mantenuta;
- che venga reintrodotta la figura del Sostituto procuratore pubblico;
- che venga creata una Direzione interna dotata dei poteri e delle competenze amministrative e finanziarie necessarie per poter gestire al meglio l'organizzazione del Ministero Pubblico e, in particolare, intervenire, ogniqualvolta ciò sia necessario, nei confronti dei singoli Procuratori pubblici, senza tuttavia per questo sostituirsi al Consiglio della Magistratura.

In ragione di tutto quanto sopra esposto, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione giustizia e diritti, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con la sua proposta e, in caso affermativo, le attese tempistiche per l'emanazione del relativo messaggio all'attenzione del Parlamento, che si auspica avvenga entro la fine del mese di giugno 2025. Il messaggio dovrà contenere le necessarie modifiche costituzionali e legislative atte a raggiungere gli obiettivi indicati ai punti precedenti. La Commissione si impegna, in ogni caso, ad evadere gli atti pendenti sul tema.

Magistratura dei minorenni

Negli ultimi anni il carico di lavoro della Magistratura dei minorenni è aumentato in modo esponenziale. Ora questa si occupa di circa 1'400 incarti all'anno. Per contro l'organico è stabile da oltre vent'anni.

La Commissione giustizia e diritti propone quindi quanto segue:

- che, a breve termine, venga valutata la fattibilità di introdurre una delega generale al segretario giudiziario per poter svolgere tutte le attività delegabili del Magistrato dei minorenni, in particolare i picchetti;
- che, a medio termine, venga nominato un nuovo Magistrato dei minorenni, un sostituto e un segretario, al fine di creare una nuova colonna;

- che, a medio termine, vengano nominati uno o due educatori.

In ragione di quanto sopra, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con le sue proposte e, valutata la fattibilità di introdurre una delega generale al segretario giudiziario per poter svolgere tutte le attività delegabili del Magistrato dei minorenni, le attese tempistiche di emanazione dei relativi messaggi all'attenzione del Parlamento, che si auspica avvenga, almeno per la delega generale al segretario giudiziario, entro la fine del mese di giugno 2025. I messaggi dovranno contenere le necessarie modifiche costituzionali e/o legislative atte a raggiungere gli obiettivi indicati ai punti precedenti. La Commissione si riserva, in ogni caso, di presentare degli atti parlamentari sul tema.

Pretura penale

Il Governo ha recentemente deciso di concedere i potenziamenti richiesti dalla Pretura penale, che si trova in forte difficoltà ormai da diversi anni, a causa del sovraccarico di lavoro. Il Governo ha quindi approvato e inserito a piano finanziario il credito di CHF 408'000.--, per la designazione di un nuovo Giudice, di un nuovo Vicecancelliere e di un funzionario amministrativo in più. In ragione di quanto sopra, si chiede al Consiglio di Stato di procedere prontamente con le relative assunzioni e con l'emanazione del messaggio per la nomina del nuovo Giudice e comunque entro e non oltre la fine del mese di novembre del corrente anno.

Preture di Valle

La Commissione giustizia e diritti intende effettuare degli approfondimenti e organizzare delle audizioni per capire la situazione e le esigenze delle Preture di Valle. La Commissione valuterà in un secondo tempo se siano necessarie delle riforme in tale ambito.

Giudicature di Pace

Le Giudicature di Pace sono nate nel 1803 e si sono evolute insieme alla società ticinese. Nel 2013 era stato costituito il gruppo di lavoro "giudicatore di pace" che, nel 2014, aveva presentato il suo rapporto sulla riorganizzazione vertente su vari aspetti. Nel 2018 il Governo ha posto in consultazione il messaggio, dal quale è emersa la questione della costituzionalità della figura del giudice di pace laico, ossia senza una formazione giuridica. Il Consiglio di Stato ha quindi organizzato una formazione per i giudici di pace che si presenta come imprescindibile alla luce dei principi costituzionali di indipendenza e di garanzia di un processo equo.

La Commissione giustizia e diritti ritiene che le Giudicature di Pace necessitino di importanti riforme sia a breve sia a lungo termine.

La Commissione propone quindi, nel breve termine, quanto segue:

- una maggiore professionalizzazione dei Giudici di Pace, che dovranno avere una formazione di base adeguata e specifica, oltre che continua;
- la riduzione del numero dei circoli, mantenendone però la presenza nelle zone periferiche del Cantone;
- la modifica del sistema di remunerazione, in particolare abolendo la possibilità per i Giudici di Pace di incassare le spese e le tasse di giustizia;

- valutare la parificazione dei Giudici di Pace agli altri magistrati, eliminando quindi la relativa elezione popolare e introducendo invece la competenza di nomina del Gran Consiglio.

Nel lungo termine, la Commissione ritiene invece che occorrerà valutare se il mantenimento delle Giudicature di Pace sia ancora sensato oppure se queste debbano essere integrate in altre Autorità giudiziarie, ad esempio nelle Preture. In alternativa, un'altra soluzione potrebbe essere quella di mantenerle unicamente come Autorità di conciliazione, lasciando la trattazione del merito alle Preture.

In ragione di quanto sopra, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con le sue proposte e, in caso affermativo, le attese tempistiche di emanazione del relativo messaggio, concernente le riforme a breve termine, all'attenzione del Parlamento, che si auspica avvenga entro la fine del mese di giugno 2025. Il messaggio dovrà contenere le necessarie modifiche costituzionali e legislative atte a raggiungere gli obiettivi indicati ai punti precedenti. La Commissione si riserva, in ogni caso, di presentare degli atti parlamentare sul tema.

Nomina dei magistrati

La procedura di nomina dei magistrati ha ancora recentemente mostrato i suoi limiti.

La Commissione giustizia e diritti ritiene pertanto che:

- la composizione della Commissione d'esperti indipendenti debba essere rivista. Al suo interno dovrà infatti esserci almeno una persona specializzata nella valutazione dei candidati (esperto in gestione delle risorse umane), il Procuratore generale, il Presidente del Tribunale d'appello, e altri magistrati. La nomina degli esperti dovrà rimanere di competenza del Gran Consiglio;
- la valutazione dei candidati da parte della Commissione d'esperti indipendenti non dovrà più essere esclusivamente incentrata sulle sole competenze giuridiche, bensì dovrà estendersi anche all'aspetto della personalità e alle altre competenze richieste per un adeguato svolgimento della funzione;
- dopo una prima scrematura dei candidati da parte della Commissione d'esperti indipendenti, la Commissione giustizia e diritti valuterà se e quali candidati sottoporre ad un *assessment* il cui esito, per quanto concerne l'aspetto dell'idoneità, è vincolante per la Commissione giustizia e diritti;
- il regolamento della Commissione d'esperti indipendenti deve essere completato mediante, tra le altre cose, la previsione di sostituti, nel caso in cui uno dei membri sia impossibilitato, per una qualsiasi ragione, a partecipare ai lavori commissionali;
- occorre introdurre un periodo di prova per i magistrati;
- occorre semplificare la procedura di destituzione.

In ragione di quanto sopra, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con le sue proposte e, in caso affermativo, le attese tempistiche di emanazione del relativo messaggio all'attenzione del Parlamento che si auspica siano entro giugno 2025. Messaggio che dovrà contenere le necessarie modifiche costituzionali e legislative atte a raggiungere gli obiettivi indicati ai punti precedenti. La Commissione si riserva, in ogni caso, di presentare degli atti parlamentare sul tema

Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato

La Commissione giustizia e diritti ritiene che l'attuale Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato debba essere trasformato in una vera prima istanza amministrativa indipendente.

Il Consiglio di Stato, con la risoluzione governativa RG1385, del 20.03.2024, ha comunicato di essere aperto a discutere la proposta degli iniziativaisti, purché la trasformazione Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato in una prima istanza indipendente non comporti costi accresciuti per il Cantone. Contestualmente alla presente risoluzione, la Commissione evaderà, con rapporto separato, l'iniziativa parlamentare generica IG727, presentata dal deputato Fiorenzo Dadò. Si chiede al Consiglio di Stato di comunicare, entro e non oltre il 31.12. 2024, le tempistiche di emanazione del relativo messaggio all'attenzione del Parlamento, che si auspica avvenga entro la fine del mese di giugno 2025. Il messaggio dovrà contenere le necessarie modifiche costituzionali e legislative atte a raggiungere l'obiettivo indicato.

Consiglio della magistratura

In occasione dell'audizione di alcuni membri del Consiglio della magistratura sono emerse varie problematiche, tra le quali anche talune legate alla composizione e alle competenze dello stesso Consiglio.

La Commissione giustizia e diritti ritiene pertanto che:

- l'attuale composizione del Consiglio della magistratura, che vede magistrati affiancati da membri laici, debba essere mantenuta;
- la carica di Presidente del Consiglio della magistratura debba essere professionalizzata. L'incarico non potrà essere ricoperto da un magistrato ancora in carica e la percentuale di impiego dovrà essere, di principio, del 100%. Anche la segretaria/il segretario del Consiglio della magistratura dovrà svolgere la propria funzione al 100%;
- occorra chiarire i compiti del Consiglio della magistratura, modificando la formulazione dell'art. 80 cpv. 1 LOG, in modo da precisare che il Consiglio ha la facoltà e il dovere di intervenire in modo autonomo per verificare e garantire, tra le altre cose, l'efficienza e l'efficacia dei magistrati in carica. Anche l'art. 79 LOG dovrà essere modificato, in modo da permettere al Consiglio della magistratura di raccogliere, in modo autonomo, tutti i dati e le informazioni presso le diverse Autorità;
- la commissione di ricorso del Consiglio della magistratura non dovrà più essere Autorità di ricorso per le questioni legate ai dipendenti pubblici attivi negli uffici giudiziari. Tale competenza dovrà essere attribuita all'istanza che si occupa di tutti gli altri dipendenti pubblici, ossia al Tram così come proposto dalla deputata Lara Filippini nell'iniziativa parlamentare elaborata IE551. rispetto alla quale lo stesso Consiglio di Stato ha già indicato di voler prendere posizione;
- occorra pubblicare le decisioni definitive, in forma anonimizzata, del Consiglio della magistratura o della Commissione di ricorso sulla magistratura, al fine, ad esempio, di fornire ai magistrati dei chiari e noti precedenti in materia di comportamento consono alla carica;

In ragione di tutto quanto sopra esposto, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con le summenzionate proposte e, in caso affermativo, di indicare le tempistiche di emanazione del relativo messaggio all'attenzione del Parlamento, che si auspica avvenga entro la fine del mese di giugno 2025. Il messaggio dovrà contenere le necessarie modifiche costituzionali e legislative atte a raggiungere gli obiettivi indicati ai punti precedenti.

Onorari dei magistrati

L'11 marzo 2015 il Consiglio di Stato istituì un gruppo di lavoro con il compito di elaborare un progetto di revisione totale della legge sugli onorari dei magistrati. Il Consiglio di Stato auspicava un coordinamento con il gruppo di lavoro "Ministero Pubblico", il quale doveva proporre l'introduzione di una scala retributiva al suo interno. Il gruppo di lavoro ha nel frattempo consegnato il suo rapporto.

Un aspetto urgente da sistemare è la mancanza di un piano di carriere con i rispettivi salari dei magistrati, nonché la presenza di disparità di trattamento che vanno eliminate.

Attualmente l'art. 1 cpv. 1 della legge sugli onorari dei magistrati del 14 maggio 1973 prevede che l'onorario dei magistrati è così calcolato:

1. Giudici del Tribunale di appello: CHF 214'908. -
2. Procuratore generale: CHF 213'242. -
3. Procuratori generali sostituti: CHF 208'244. -
4. Giudici dei provvedimenti coercitivi: CHF 208'244. -
5. Procuratori pubblici: CHF 204'912. -
6. Pretori, Presidente della pretura penale, Presidente del Tribunale di espropriazione e magistrato dei minorenni: CHF 197'415. -
7. Sostituto magistrato dei minorenni: CHF 166'595. -
8. Pretore aggiunto: CHF 144'938.-.

Il gruppo di lavoro proponeva per ogni categoria di magistrati uno stipendio con un minimo e un massimo, con quattro scatti ogni tre anni. Per evitare discriminazioni tra gruppi di magistrati si proponeva che la differenza tra minimo e massimo fosse percentualmente uguale per tutti. Gli scatti fra lo stipendio minimo e quello massimo avrebbero dovuto essere stabiliti ad intervalli regolari.

Per quanto concerne la definizione delle categorie e le differenze di retribuzione fra le stesse, la proposta prevedeva che si tenesse conto dell'impegno oggettivo richiesto, del grado, della responsabilità, della diversità di funzioni, della visibilità, ma anche della difficoltà delle materie e della molteplicità delle leggi da applicare. Il gruppo di lavoro aveva elaborato una scala di stipendi fissando lo stipendio minimo al 90% dello stipendio massimo e prevedendo 4 scatti: 92.5%, 95%, 97.5% e 100%.

Il gruppo di lavoro, con lettera del 14 ottobre 2015, ha reso attento il Direttore del Dipartimento che occorreva pure rimuovere con urgenza la disparità di trattamento che attualmente paralizzava e paralizza i Pretori aggiunti. Al riguardo si cita il contributo dottrinale intitolato "un'originalità da correggere: l'eccessiva disparità salariale tra i pretori e i pretori aggiunto" apparso sulla rivista ticinese di diritto I-2015. Da allora sono trascorsi 8 anni e nulla è stato fatto.

In considerazione di quanto precede, la Commissione propone l'introduzione di un piano di carriera per i magistrati con uno stipendio minimo di ingresso in carriera e quattro scatti di anzianità ogni 5 anni, insieme alla possibilità di negare il riconoscimento dei suddetti scatti, qualora nei confronti del magistrato sia stata inflitta una sanzione disciplinare oppure nel caso in cui questi non raggiunga, per propria colpa, gli obiettivi lavorativi stabiliti a inizio anno. La Commissione concorda inoltre sul fatto che occorra rimuovere con urgenza la

disparità di trattamento salariale che tocca gli attuali Pretori aggiunti, così come richiesto dall'iniziativa parlamentare generica n. IG782, presentata dal deputato Alessandro Mazzoleni, che verrebbe in questo modo evasa.

In ragione di quanto sopra, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con le sue proposte e, in caso affermativo, di indicare le tempistiche di emanazione del relativo messaggio all'attenzione del Parlamento che si auspica avvenga entro la fine del mese di giugno 2025. Il messaggio dovrà contenere le necessarie modifiche costituzionali e legislative atte a raggiungere gli obiettivi indicati ai punti precedenti. Nel caso in cui il Consiglio di Stato non intendesse procedere come proposto dalla Commissione, quest'ultima presenterà un'iniziativa elaborata.

III. PROPOSTA DI RISOLUZIONE

La Commissione giustizia e diritti chiede al Gran Consiglio di esprimersi e di fare proprie le proposte di riforme in favore della giustizia ticinese sopra descritte e di dare quindi mandato alla Commissione di redigere, ove necessario, gli atti parlamentari utili per la sua pronta attuazione.

Unitamente alla presente proposta di risoluzione e a complemento del progetto di riforme sopra delineato la Commissione giustizia e diritti procederà inoltre a evadere celermente gli atti parlamentari attualmente pendenti presso la stessa Commissione e concernenti la modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria e precisamente:

- IE560, *Modifica degli art. 41 cpv.1 lett. b (Pretura penale - Competenze), art. 65 cpv. 1 (Ministero Pubblico - Composizione e sede) e art. 67 cpv. 7 (Competenze e organizzazione) della Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006*, del 20.01.2020, presentata da Galusero Giorgio (ripresa da Cristina Maderni) per Gruppo PLR;
- IE697, *Modifica dell'art. 42 della Legge sull'organizzazione giudiziaria (Basta presidenti a vita delle Sezioni e Camere del Tribunale di appello)*, presentata da Pronzini Matteo Per MPS-POP-Indipendenti;
- IE785, *Modifica degli art. 5, art. 6, art. 7 e art. 17 della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) del 10 maggio 2006 (Stato 22 dicembre 2023)*, del 15.04.2024, presentata da Mobiglia Massimo e Beretta Piccoli Sara;
- IE789, *Aggiunta di un nuovo art. 27b nella Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) (Per un Codice etico nel Potere giudiziario ticinese)*, del 27.05.2024, presentata da Quadranti Matteo;
- IG717, *Modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) prevedendo l'obbligatorietà di fare capo a un assessment esterno per la nomina dei magistrati*, del 14.12.2020, presentata da Soldati Roberta e Filippini Lara;
- IG724, *Modifica dell'art. 79 della Legge sull'organizzazione giudiziaria (Prevedere che, per la formulazione del preavviso del candidato che postula un nuovo periodo di nomina, venga considerato anche l'ammontare del risarcimento pagato dallo Stato dovuto ad errori professionali)*, del 15.03.2021, presentata da Soldati Roberta;
- IG727, *Istituire un Tribunale amministrativo (indipendente e imparziale) di prima istanza anche in Ticino*, del 12.04.2021, presentata da Dadò Fiorenzo;

- IG737, *Modifica del processo di nomina dei Procuratori pubblici*, del 13.12.2021, presentata da Bertoli Marco (ripresa da Cristina Maderni) per il Gruppo PLR;
- IG757, *Modifica degli articoli 79 e 87 della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG)*, del 13.02.2023, presentata da Pagani Luca Per la Commissione giustizia e diritti;
- IG776, *Modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG). Nomine della giustizia: il mercato delle vacche deve terminare!*, del 11.03.2024, presentata da Pronzini Matteo e Sergi Giuseppe Per MPS-Indipendenti;
- IG778, *Per la revisione parziale della Costituzione. Nomine della giustizia: il mercato delle vacche deve terminare!*, del 15.04.2024, presentata da Pronzini Matteo e Sergi Giuseppe;
- MO1651, *Ministero Pubblico: nell'attesa delle riforme 2030 (?), migliorare l'operatività a breve*, del 21.02.2022, presentata da Quadranti Matteo;
- PE80, *Petizione presentata da Roberta Soldati e Marco Noi per allineare la modalità di nomina dei Magistrati e delle Magistrate nel nostro Cantone con quella utilizzata a livello federale, ma con degli importanti correttivi per lasciare maggiore spazio a chi non si riconosce in nessun partito*, del 06.03.2024, primi firmatari Soldati Roberta e Noi Marco.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Fiorenzo Dadò, Presidente

Aldi - Caccia - Demir - Durisch -

Gendotti - Genini Simona - Lepori -

Maderni - Minotti - Noi - Pasi -

Quadranti - Soldati - Tenconi - Zanetti