

Messaggio

numero
8598

data
9 luglio 2025

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 19 giugno 2024 nella forma generica da Alessandro Mazzoleni e cofirmatari, per ottenere al più presto tutte le modifiche legislative necessarie ai fini di ottenere l'eliminazione della disparità di trattamento salariale che interessa i Pretori aggiunti

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

con riferimento all'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica dal deputato Alessandro Mazzoleni e cofirmatari il 19 giugno 2024, esprimiamo le seguenti considerazioni.

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

Gli iniziattivisti chiedono di modificare le basi legali affinché venga ripristinata la parità di trattamento nei confronti dei pretori aggiunti, correttivi che reputati di carattere urgente e non procrastinabile alla presentazione dei previsti ulteriori messaggi relativi alle autorità giudiziarie cantonali. L'iniziativa fa riferimento all'eccessiva disparità di trattamento salariale tra i pretori e i pretori aggiunti, richiamando anche quella tra pretori aggiunti e i segretari assessori delle preture.

II. SPECIFICITÀ DELLA FUNZIONE DI PRETORE AGGIUNTO

La figura del pretore aggiunto è regolata nella Legge sull'organizzazione giudiziaria (in seguito LOG) ed è stata creata nel 2011, nell'ambito dell'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC). I motivi che hanno portato alla creazione di questa figura sono da ricercare, da un lato nella giurisprudenza del Tribunale federale che ha ridimensionato il ruolo del segretario assessore sancendo che il segretario assessore non può esercitare "*un potere giurisdizionale civile autonomo*" poiché la Costituzione cantonale non lo include tra i giudici della giurisdizione civile (DTF 134 I 184, sentenza 4A_512/2007 del 13 maggio 2008) e, dall'altro, nell'introduzione dell'art. 124 cpv. 1 del Codice di procedura civile, che ha rafforzato il principio secondo cui solo il giudice può dirigere e gestire il procedimento.

Con il Messaggio n. 6313 del 22 dicembre 2009 il Governo ha quindi proposto, al fine di rivalutare almeno parzialmente il ruolo del segretario assessore di attribuire a questa figura la competenza di eseguire il tentativo di conciliazione in tutti i casi prescritti dalla procedura civile federale, riservati i casi in cui tale competenza fosse già devoluta a un'altra autorità.

Nel tempo non dedicato alla conciliazione, il segretario assessore assiste il pretore nella redazione dei progetti di sentenza. Nel medesimo Messaggio era stato altresì proposto di mantenere il numero di quindici pretori, lasciando immutata anche la giurisdizione territoriale delle preture, ma affiancando alla figura del pretore quella del pretore aggiunto. È stato quindi proposto di istituire nove pretori aggiunti con le medesime competenze giudicanti del pretore. A quest'ultimo è quindi stata attribuita la direzione della Pretura, compresa l'attribuzione dei casi al pretore aggiunto, il quale è in ogni caso autonomo nella trattazione dell'incarto e agisce sotto la propria responsabilità. Il pretore aggiunto sostituisce in parte l'attività giurisdizionale del segretario assessore. Il pretore e il pretore aggiunto suppliscono il segretario assessore, in caso di impedimento di questo o qualora lo esiga il buon funzionamento dell'ufficio. Di conseguenza, il pretore e il pretore aggiunto devono eseguire un numero limitato di tentativi di conciliazione (cfr. Messaggio citato, pag. 8-10). Contestualmente, si è proceduto a modificare la Legge sugli onorari dei magistrati del 14 maggio 1973 inserendo la figura del pretore aggiunto e proposto di fissare l'onorario di questa nuova figura all'87% dello stipendio di riferimento, importo superiore a quello previsto per il segretario assessore. L'art. 1 n. 8 relativo all'onorario del pretore aggiunto è stato introdotto dalla Legge di applicazione del codice di diritto processuale civile svizzero (LACPC) in vigore dal 1° gennaio 2011.

III. DELIMITAZIONE DELLE COMPETENZE DEL PRETORE AGGIUNTO PER RAPPORTO AL PRETORE E AL SEGRETARIO ASSESSORE

1. Le competenze del pretore aggiunto

Il ruolo del pretore aggiunto e il suo rapporto con il pretore sono disciplinati nella LOG, dove si definisce in particolare che, dal profilo giurisdizionale, il pretore aggiunto è un giudice a pieno titolo al quale sono attribuite le stesse competenze dei pretori. L'art. 34 LOG recita infatti che *“il pretore aggiunto tratta in modo autonomo e sotto la propria responsabilità le cause attribuitegli dal pretore”*. A livello di supplenza, l'art. 36 LOG ne determina la vicendevolezza. L'art. 37 LOG parifica le due figure allorché elenca gli ambiti di competenza del pretore e del pretore aggiunto *“Il pretore e il pretore aggiunto istruiscono e giudicano le cause...”*. Il Messaggio n. 6313 del 22 dicembre 2009 sull'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale civile svizzero specificava che *“Il pretore aggiunto avrà le medesime competenze del pretore e quindi potrà trattare qualsiasi procedura che rientra nelle competenze del pretore. Sarà quest'ultimo a attribuire i casi al pretore aggiunto. Una volta assegnato l'incarto, il pretore aggiunto è del tutto autonomo nella trattazione dell'incarto e agisce sotto la propria responsabilità.”* (cfr. citato Messaggio, capitolo VI.5).

Le figure del pretore e del pretore aggiunto sono dunque equivalenti per rapporto alle competenze e responsabilità connesse all'esercizio della funzione giudiziaria. Anche i requisiti necessari per assolvere la funzione, la procedura di nomina da parte del Gran Consiglio quale Autorità di nomina e la durata della carica, così come lo statuto di magistrati, sono i medesimi per le due categorie di giudici civili.

2. Le competenze del pretore

Le funzioni di pretore e pretore aggiunto si sovrappongono quindi per quanto riguarda le competenze richieste per l'esercizio della funzione giudicante, ma non per quanto riguarda i compiti di direzione della pretura, di vigilanza sul buon funzionamento dell'ufficio e di ripartizione delle cause (art. 33 cpv. 1 LOG), compiti legati a responsabilità gestionali e amministrative in capo al solo pretore, che comportano oneri divenuti vieppiù importanti negli ultimi anni.

In termini pratici, il pretore – autorità di nomina giusta l'art. 2 lett. c) della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti, LORD) – funge da responsabile per il personale giuridico (segretari assessori, praticanti legali) e amministrativo (funzionari attivi nel segretariato, stagiaires, apprendisti, ecc.) attivo in Pretura. La gestione del personale non è limitata solo alle incombenze di carattere amministrativo, andando ben oltre alla compilazione di moduli per la pubblicazione dei concorsi oppure la decisione di nomina, ma impone la procedura di selezione dei candidati, il loro accompagnamento nell'esercizio della funzione, la gestione del personale garantendo l'operatività dell'Autorità giudiziaria (assenze, vacanze, congedi di vario tipo pagati e non pagati, autorizzazione attività accessorie, cariche pubbliche, ecc.), la sua valutazione annuale (art. 21 LORD) come pure la stesura degli attestati di servizio.

Il pretore funge altresì da responsabile a livello amministrativo e finanziario dell'attività svolta in pretura: a lui compete la responsabilità ultima della conformità con le normative e le direttive di riferimento (Legge sulla gestione e il controllo finanziario dello Stato e relativo Regolamento, leggi federali e cantonali specifiche e risoluzioni del Consiglio di Stato, es. in merito all'abbandono di crediti inesigibili, la gestione decentralizzata degli averi di proprietà dello Stato e i terzi, tariffe dei traduttori, ecc.), che vengono analizzate regolarmente dal Controllo cantonale delle finanze nelle revisioni contabili-procedurali svolte. Il pretore è quindi responsabile dell'efficienza e dell'efficacia dei processi amministrativi e finanziari, dei processi e delle operazioni riguardanti i flussi finanziari della Pretura compreso il controllo interno, adeguato ai rischi presenti nei processi, considerando le liquidità, le spese e ricavi per tasse e spese giudiziarie e di cancelleria, come pure la gestione della cassa. Non da ultimo, a lui compete la responsabilità ultima della riconciliazione della contabilità tra i due applicativi AGITI/JURIS e SAP.

Oltre agli aspetti contabili-procedurali-finanziari, il pretore funge da referente responsabile verso i Servizi cantonali preposti per gli interventi logistici e informatici necessari per poter lavorare nelle migliori condizioni. Quanto all'informatica, rammentiamo qui il complesso (quanto rivoluzionario per le nuove modalità di lavoro) progetto nazionale di trasformazione digitale della giustizia denominato "Justitia 4.0", che vedrà in prima linea i pretori, quali responsabili su questo fronte dell'attività svolta nelle Preture.

Il pretore è anche chiamato a determinarsi sia nei confronti del Consiglio della Magistratura contestualmente ai resoconti annuali corredati dalle relative statistiche, sia verso il Dipartimento delle istituzioni e per esso la Divisione della giustizia, nell'elaborazione delle molte procedure di consultazione federali, intercantonali e cantonali, come pure nella stesura del preventivo dello Stato in riferimento allo specifico Centro di costo di riferimento budgetario e a tutte le incombenze di carattere finanziario in termini generali (assistenza giudiziaria, ecc.). Il pretore è chiamato a partecipare regolarmente a incontri tra

Dipartimento delle istituzioni e Magistrati è invitato a condividere internamente alla Pretura le informazioni d'interesse comune che giungono anche tramite comunicazioni puntuali. Esso tiene pure regolarmente dei corsi di formazione continua ai giudici di pace. Il pretore partecipa a gruppi di lavoro cantonali e federali in ambito di riforme giudiziarie, ma anche di progetti del Consiglio di Stato approvati dal Parlamento e/o promossi da quest'ultimo. Il pretore assume su designazione del Governo funzioni giudiziarie aggiuntive previste per legge (es. presidenza della Commissione giuridica in materia di assistenza sociopsichiatrica sancita dalla Legge sull'assistenza sociopsichiatrica, Giudice delle misure coercitive giusta la Legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, ecc.).

Stante quanto precede, appare dunque chiaro come vi sia una differenziazione significativa delle attività extra giudiziarie, di conduzione e di carattere finanziario-organizzativo-procedurale tra le due funzioni di magistrati attivi nelle Preture.

3. Le competenze del segretario assessore

I compiti attribuiti ai segretari assessori sono esplicitati nell'art. 35 cpv. 2 LOG. Questa figura – che, si rammenta, dispone di una formazione giuridica completa nella maggior parte dei casi con brevetto di avvocato – esperisce i tentativi di conciliazione nei casi stabiliti dalla legge e fornisce assistenza al pretore e al pretore aggiunto nella redazione delle sentenze e nelle altre incombenze. La nomina, in questo caso, è competenza del pretore (autorità di nomina giusta l'art. 2 lett. c) LORD).

Vi è quindi una diversità per rapporto alla funzione di pretore aggiunto, magistrato a tutti gli effetti, e quella del segretario assessore, che ha lo statuto del funzionario in seno alla Magistratura.

IV. CONFRONTO RETRIBUTIVO

1. In generale

Ai sensi dell'art. 59 cpv. 1 lett. I della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino, il Gran Consiglio fissa la retribuzione ai magistrati e ai dipendenti. La Costituzione ticinese non prevede alcuna direttiva vincolante per il Legislatore.

2. La definizione del salario dei pretori aggiunti

2.1 Salario dei pretori aggiunti rapportato a quello dei pretori

L'art. 1 della Legge sugli onorari dei magistrati (LOM) stabilisce gli onorari dei magistrati in essere dal 1° gennaio 2018 con l'entrata in vigore della revisionata Legge sugli stipendi del personale dello Stato (LStip). La remunerazione annua dei pretori è fissata in fr. 197'415.-- e quella dei pretori aggiunti in fr. 144'938.--. Si segnala che per decisione governativa concernente tutti i funzionari dello Stato, nel 2023, tali importi sono stati rincarati del 2.5%, e nel 2025 dello 0.5%, senza tuttavia modificare la LOM.

Messaggio n. 8598 del 9 luglio 2025

Al momento dell'introduzione della funzione del pretore aggiunto nell'ordinamento giudiziario cantonale, vigeva una scala stipendi con classificazioni e importi differenti che per gli onorari dei magistrati, prevedeva un calcolo sulla base di percentuali dello stipendio massimo previsto per i funzionari iscritti nell'allora 39a classe d'organico, escluso l'aumento straordinario dell'art. 7a LStip. Per il pretore era quindi fissata una percentuale del 118.5%, mentre per il pretore aggiunto dell'87%.

Di seguito una visione complessiva degli onorari dei magistrati prima e dopo il 2018 e il decreto esecutivo sull'adeguamento degli stipendi al rincaro 2025

	<i>LOM dal 2018</i>	<i>LOM prima Prima del 2018</i>	<i>Salario DE 2025</i>
1. Giudici del Tribunale di appello	214'908	129%	221'382
2. Procuratore generale	213'242	128%	219'666
3. Procuratori generali sostituti	208'244	125%	214'517
4. Giudici dei provvedimenti coercitivi	208'244	125%	214'517
5. Procuratori pubblici	204'912	123%	211'085
6. Pretori, presidente della Pretura penale, presidente del Tribunale di espropriazione e magistrato dei minorenni	197'415	118.5%	203'362
7. Sostituto magistrato dei minorenni	166'595	100%	171'614
8. Pretore aggiunto	144'938	87%	149'304

Per quanto riguarda la funzione di pretore e di pretore aggiunto si evidenzia, allo stato attuale, una differenza di fr. 54'058.- all'anno, pari a una percentuale di circa il 36%, .

2.2 Salario dei pretori aggiunti rapportato a quello dei segretari assessori

Per quanto attiene alla funzione di segretario assessore, dalla quale, come descritto in ingresso, la funzione di pretore aggiunto ha preso origine, la stessa è prevista nel Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato, capitolo Magistratura, e prevede l'attribuzione della classe 10 (fr. 88'633 - fr. 141'990) o della classe 11 (fr. 93'625 - fr. 150'736) in funzione agli anni di esperienza nel ruolo. Ciò determina che all'ultimo scatto in classe 11, un segretario assessore percepisce un compenso più elevato di quello del pretore aggiunto.

2.3 Salario dei pretori aggiunti raffrontato ad altre funzioni simili in Magistratura

La LOM prevede il medesimo onorario del pretore, anche per il magistrato dei minorenni. Quest'ultima figura fa capo a un sostituto magistrato dei minorenni che presenta delle similitudini importanti con la figura del pretore aggiunto, pensando alla responsabilità in capo al magistrato dei minorenni per le attività extra giudiziarie, uguali a quelle del pretore. L'unico aspetto divergente nell'attività – evidentemente per materia diversa – svolta dai due magistrati attivi presso la magistratura dei minorenni, è il servizio di picchetto, al di fuori del lavoro normale settimanale e giornaliero, svolto di fatto a turno da parte del magistrato dei minorenni e del sostituto magistrato dei minorenni.

A titolo di paragone, la differenza percentuale tra il magistrato dei minorenni e il sostituto magistrato dei minorenni corrisponde al 18%, mentre quella tra sostituto magistrato dei minorenni e segretario assessore 14%.

V. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato riconosce il ruolo fondamentale svolto dai pretori aggiunti nell'ambito della giustizia civile di primo grado del Cantone. Parimenti, il Governo evidenzia l'importanza circa un adeguato quanto equilibrato sistema salariale, altresì nell'ambito delle cariche e delle funzioni che caratterizzano la Magistratura, nel rispetto dei ruoli reciproci e delle relative responsabilità, anche dal punto di vista organizzativo nella direzione dell'Autorità giudiziaria. A tal proposito, con la Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti entrata in vigore il 1° gennaio 2018 si è in effetti venuta a creare una disparità di trattamento all'interno delle Preture, con riferimento al salario fisso del pretore aggiunto stabilito dalla Legge sugli onorari dei magistrati rispetto alla classificazione di un segretario assessore a fine carriera. Un elemento che oltre a configurare un'oggettiva disparità di trattamento – che peraltro oggi si concretizza in almeno una situazione – non consente altresì di favorire un sistema di carriera interno alle Preture, con la carica di pretore aggiunto che per i segretari assessori che dispongono di tale esperienza ne limita l'attrattiva, perlomeno dal profilo salariale.

In tale contesto, il Governo condivide lo spirito dell'iniziativa – elemento peraltro già tematizzato dal Consiglio di Stato nella riforma sull'organizzazione delle Autorità di protezione, con la creazione delle nuove Preture di protezione di cui al Messaggio n. 8097 del 22 dicembre 2021, tutt'ora parzialmente pendente in Parlamento –, tesa a inserire correttamente il salario della figura del pretore aggiunto all'interno delle ulteriori cariche che interessano la Magistratura quale Terzo potere dello Stato.

Per tale motivo, con il presente Messaggio il Governo propone di allineare il salario del pretore aggiunto con quello del sostituto magistrato dei minorenni; un adeguamento, oltre che giustificato dalle motivazioni di cui sopra, altresì coerente con la parificazione che già sussiste tra il salario del pretore e quello del magistrato dei minorenni.

VI. IMPATTO FINANZIARIO

Sono attualmente previsti dalla Legge sull'organizzazione giudiziaria 9 pretori aggiunti, secondo la seguente attribuzione: Locarno città (1), Locarno campagna (1), Bellinzona (2), Lugano (4) e Mendrisio sud e Mendrisio nord (1 suddiviso sulle due preture).

Il salario previsto dalla Legge sull'onorario dei magistrati per il pretore aggiunto è pari a fr. 144'938.-- (attualizzato al rincaro complessivo del 3% tra il 2023 e il 2025 l'importo effettivo è di fr. 149'286.--), quello del sostituto magistrato dei minorenni è pari a fr. 166'595.-- (attualizzato al rincaro fr. 171'593.--). Il maggior onere finanziario derivante dalla parificazione dei due salari, compresi gli oneri sociali, è pari, per ciascun pretore, a fr. 27'437.-- annui. Tale importo, per 9 pretori aggiunti, corrisponde a un costo complessivo per lo Stato nell'ordine di fr. 246'933.-- annuali (salari e oneri sociali compresi).

VII. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE

La misura di cui al presente Messaggio s'inserisce coerentemente in termini generali con il Programma di Legislatura del Consiglio di Stato 2023-2027, rientrando la stessa nel computo del ruolo dello Stato quale datore di lavoro.

VIII. IMPATTO SUGLI ENTI LOCALI

Non si segnalano impatti sugli Enti locali.

IX. CONSEGUENZE AMBIENTALI

Non si segnalano conseguenze ambientali, trattandosi di una misura prettamente salariale.

X. CONCLUSIONI

In conclusione, ritenuto quanto sopra esposto il Consiglio di Stato invita ad accogliere l'iniziativa parlamentare in oggetto e di conseguenza adottare la modifica dell'art. 1 n. 8 della Legge sugli onorari dei magistrati.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore deputate e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Messaggio n. 8598 del 9 luglio 2025

Disegno di

**Legge
sugli onorari dei magistrati**

modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio del Stato n. 8598 del 9 luglio 2025,

decreta:

I

La legge sugli onorari dei magistrati del 14 maggio 1973 è modificata come segue:

Abbreviazione del titolo

LOM

Art. 1 cpv. 1 n. 7 e 8

¹L'onorario annuo dei magistrati è così stabilito:

(...)

7. Sostituto magistrato dei minorenni e pretore aggiunto: fr. 166'595.00.

8. *abrogato*

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.