

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Fiorenzo Dadò per la modifica di alcuni articoli della Legge sull'organizzazione giudiziaria e dell'art. 1e della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (Per una vera autonomia amministrativa del Potere giudiziario ticinese)

27 ottobre 2025

1. Introduzione

L'art. 188 cpv. 3 della Costituzione federale (Cost.), accettato nella votazione popolare federale del 12 marzo 2000, in vigore dal 1° gennaio 2007, recita: "il Tribunale federale gode di autonomia amministrativa". Con tale disposto il Costituente federale ha voluto rafforzare l'indipendenza della Corte suprema della Confederazione. Tale autonomia va intesa soprattutto nei confronti del potere esecutivo e dell'amministrazione. Come autonomia amministrativa si intende tutto ciò che non è né legislazione né giurisprudenza: in altre parole si tratta di un'autonomia organizzativa, finanziaria e di assunzione del personale. Diversamente dall'attività giurisdizionale, che soggiace all'esame unicamente dei rimedi di diritto previsti dall'ordinamento giuridico (appelli, reclami, ricorsi e in ultima analisi ricorso al Tribunale federale), la gestione amministrativa soggiace all'Alta vigilanza parlamentare e al controllo cantonale delle finanze (in dettaglio si veda JOHANNES REICH, Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 4ª edizione, 2023, N 43 segg. ad art. 188 Cost.).

A livello cantonale, il Potere giudiziario non ha autonomia amministrativa, ma tale finalità è stata contemplata nella risoluzione generale del 14 ottobre 2024 "Riforme in favore della giustizia ticinese" approvata dal Gran Consiglio.

L'autonomia finanziaria, gestionale e amministrativa se da un lato comporta un rapporto diretto con il Parlamento, da un altro lato ha per conseguenza una maggior disciplina dei singoli magistrati e una maggior organizzazione (regolamenti, direttive interne, ecc.) al fine di garantire il divieto dell'arbitrio e di tutelare la parità di trattamento. L'autonomia amministrativa comporta delle responsabilità ben precise anche perché il singolo magistrato non potrà più accontentarsi di difendere la propria posizione personale, ma dovrà ragionare in ottica funzionale per tutto l'Ufficio giudiziario a cui appartiene (il giudice di appello per l'intero Tribunale di appello, il procuratore pubblico per l'intero Ministero pubblico, il singolo Pretore anche per le altre Preture, ecc.).

I tempi per una riforma atta a garantire e migliorare l'indipendenza del Potere giudiziario sono maturi e rappresentano una priorità adeguata ai tempi e ai cambiamenti intervenuti nella società moderna. È quanto auspicato dalla Commissione giustizia e diritti e dal Parlamento nella propria risoluzione e, da diversi anni, dalla Magistratura stessa, come attestano alcune interviste ad autorevoli magistrati apparse sulla stampa e in modo eloquente nei propri rendiconti all'indirizzo del Consiglio di Stato e soprattutto del Parlamento, in qualità di autorità di nomina e Alta vigilanza. Già nel rendiconto del Tribunale d'Appello del 2018, l'allora Presidente Mauro Mini scriveva: *La riflessione principale e più urgente riguarda il principio della separazione dei poteri (...) Nel Cantone, con riferimento al potere giudiziario, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura è limitata in modo importante dall'assenza di autonomia organizzativa e finanziaria, e delle modalità di scelta dei magistrati. L'assenza di autonomia organizzativa e finanziaria della magistratura la rende tributaria, per ogni aspetto organizzativo e finanziario, dalla Divisione della giustizia e/o dal Consiglio di Stato.* L'anno dopo, nel Rendiconto 2019, nel capitolo 3. Indipendenza, leggiamo la necessità di agire nella preoccupante situazione denunciata dall'allora Presidente: *Per un incremento dell'indipendenza della magistratura in Ticino non sembrano prefigurarsi tempi favorevoli. In luogo di favorire l'indipendenza organizzativa e finanziaria delle diverse magistrature (come auspicato), la Divisione della giustizia avrebbe l'intenzione di riprendersi le competenze di nomina del personale...* Nel rendiconto 2023, si legge, *il Tribunale è per contro regolarmente costretto a rivendicare il rispetto del proprio spazio di autonomia nei confronti della*

Divisione della giustizia (Dipartimento delle Istituzioni) Senza peraltro disporre di una specifica base legale, la Divisione si ritiene in diritto di subordinare le decisioni sul personale a propri obiettivi o desideri, spesso in contrasto con quelli del Tribunale o, in alcuni casi, addirittura in violazione delle norme applicabili. Ciò comporta crescenti difficoltà, ritardi e un uso irrazionale delle risorse.

Per questi e altri motivi tutt'altro che sorvolabili, segnalati ancora recentemente dall'Autorità giudiziaria, la presente proposta atta a rendere il Terzo Potere concretamente indipendente anche negli aspetti pratici e amministrativi, è tempestiva, attuale e assolutamente prioritaria, così come indicato in modo chiaro con la risoluzione decisa e approvata dal Parlamento.

2. Il progetto pilota di Unità amministrativa autonoma (UAA) per il Tribunale di appello

Oggettivamente “fuori tempo massimo”, il 6 agosto 2025 il Consiglio di Stato ha proposto al Tribunale di appello (TA) di aderire al progetto pilota di Unità amministrativa autonoma (UAA). L'11 settembre 2025 la Commissione amministrativa del TA (CA-TA) all'unanimità ha respinto la proposta per i seguenti motivi:

- il legislatore aveva già rifiutato esplicitamente di applicare il sistema delle UAA per il Potere giudiziario;
- il sistema delle UAA è specificatamente concepito per l'amministrazione cantonale, tant'è che l'UAA è ancorata a un Dipartimento;
- l'UAA non garantirebbe una risposta ai bisogni di personale del TA;
- i conti del TA non prevedono residui da riportare all'anno successivo.

La CA-TA ha comunque espresso la piena disponibilità a continuare le discussioni con la Commissione giustizia e diritti del Gran Consiglio per introdurre le basi legali necessarie per implementare l'autonomia amministrativa.

Bisogna dare atto che il tentativo del Consiglio di Stato di voler dare in qualche modo una risposta alla tematica sia stato per lo meno poco astuto. Infatti, se questa fosse stata la vera volontà del Consiglio di Stato, esso avrebbe potuto implementarla già da almeno 10 anni. Questo dimostra che ci si deve quindi concentrare sull'autonomia amministrativa in quanto tale.

3. Breve accenno ai sistemi vigenti nella Confederazione e nei Cantoni

Nella Confederazione e i Cantoni convivono diversi sistemi di autonomia amministrativa, anche perché nei limiti del diritto federale i Cantoni sono sovrani di elaborare la struttura che meglio ritengono adeguata. Le ragioni di questa differenza sono molteplici: la grandezza degli Uffici giudiziari, loro localizzazione geografica e verosimilmente anche per ragioni storiche. Senza pretesa di completezza, si possono annoverare in grandi linee almeno i seguenti sistemi:

1) autonomia amministrativa dei singoli Uffici giudiziari (con eventuale vigilanza del Tribunale superiore o di un'autorità di vigilanza)

sistema applicabile a livello federale, ove il Tribunale federale, il Tribunale penale federale, il Tribunale amministrativo federale, il Tribunale federale dei brevetti e il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) sono entità distinte con i propri organi di condotta interni (Commissione amministrativa e Conferenza dei presidenti [delle Corti] designati dal Plenum (il Presidente e il Vicepresidente sono eletti dall'Assemblea federale su proposta del Plenum; il Procuratore generale [PG] e i sostituti PG designati direttamente dall'Assemblea federale). La Commissione amministrativa del Tribunale federale (CA-TF) funge da autorità di vigilanza sulla gestione del Tribunale penale federale, del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale dei brevetti (art. 1 cpv. 2 e 17 cpv. 4 lett. g LTF; RS 173.110). I conti degli altri tribunali della Confederazione giungono alle Camere federali per il tramite della CA-TF. L'MPC è soggetto a un'autorità di vigilanza a sé stante, la quale è incaricata di trasmettere i conti alle Camere federali.

2) autonomia amministrativa del Potere giudiziario in quanto tale

sistema in vigore nel Canton Ginevra: i presidenti delle autorità giudiziarie e il PG formano una Conferenza dei presidenti del Potere giudiziario (art. 43 LOG/GE; rsGE E 2 05), i quali eleggono una Commissione della gestione del Potere giudiziario, il cui PG è membro di diritto (art. 38 LOG/GE). Quest'ultima ha ampie competenze (art. 41 LOG/GE), poiché per il Potere giudiziario adotta la bozza di preventivo, coordina l'uso dei mezzi finanziari, determina la dotazione del personale, determina le qualifiche per l'assunzione del personale in base al preventivo approvato dal Gran Consiglio, sorveglia l'apparato amministrativo, organizza i controlli amministrativi e di gestione, stabilisce il rendiconto annuale all'indirizzo delle autorità politiche, conferma l'elezione delle presidenze dei tribunali, ratifica i regolamenti degli Uffici giudiziari e emana i regolamenti per il Potere giudiziario.

Nel Canton Berna il sistema è analogo. In quel caso però la Direzione amministrativa della Magistratura è composta soltanto del presidente del Tribunale di appello, del presidente del Tribunale amministrativo e del PG e deve decidere all'unanimità (art. 17 LOJM; RSB 161.1) e comunque lasciando ampia autonomia ai tre Uffici giudiziari.

3) *autonomia amministrativa limitata alle autorità giudiziarie supreme e aggregazione dei tribunali inferiori*

sistema in vigore nel Canton Zurigo: le autorità giudiziarie supreme, ossia il Tribunale di appello, il Tribunale amministrativo e il Tribunale delle assicurazioni sociali sono amministrativamente indipendenti (§ 68 cpv. 1 GOG; 211.1). In aggiunta agli organi dei singoli tribunali, al fine di mantenere una certa coordinazione sono previsti una Delegazione dei Plenum dei tre tribunali (§ 70 GOG) e a sua volta una Commissione amministrativa (§ 71 GOG), a cui compete la comunicazione con il Gran Consiglio e nell'emanazione di direttive. I tribunali distrettuali sono aggregati all'amministrazione del Tribunale di appello (§ 76 cpv. 1 GOG). Il Ministero pubblico non fa parte della Magistratura.

Nel Canton Vaud il Tribunale cantonale dirige il Potere giudiziario (art. 8 cpv. 1 LOJ; RSV 173.01), nomina tutti gli altri magistrati (art. 24 cpv. 1 LOJ) e i funzionari (art. 8 cpv. 2 LOJ). I giudici del Tribunale cantonale sono eletti dal Gran Consiglio (art. 23 LOJ). Il Tribunale cantonale propone la bozza del preventivo del Potere giudiziario all'indirizzo del Parlamento (art. 8 cpv. 5 LOJ), il quale passa prima dal Consiglio di Stato (art. 9 cpv. 1 lett. b LOJ). L'infrastruttura e l'economato restano di pertinenza del Consiglio di Stato (art. 9 LOJ). Al Consiglio della magistratura è riservata la vigilanza sui magistrati e sul funzionamento della giustizia (art. 10 LOJ).

Analogamente è organizzata la giustizia del Canton Grigioni. L'amministrazione della giustizia è sostanzialmente centralizzata al Tribunale di appello, il quale è l'organo di direzione e di condotta supremo interno alla giustizia (art. 112 cpv. 1 LOG/GR; CSC 173.000). Esso esercita la vigilanza sui tribunali regionali, sull'ufficio cantonale del giudice dei provvedimenti coercitivi e sull'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi nonché l'alta vigilanza sulle autorità di conciliazione soggette alla vigilanza dei tribunali regionali (art. 112 cpv. 2 LOG/GR) ed esamina e approva il preventivo e il conto annuale dei tribunali regionali (art. 111 cpv. 1 LOG/GR).

4. Proposta concreta di autonomia amministrativa nel Cantone Ticino

La presente iniziativa deve essere intesa come una *prima proposta concreta* in favore del Potere giudiziario e non vuole già determinare la scelta di un determinato modello. Si tratta di una ragionevole ponderazione dei diversi elementi in gioco calibrati sulla realtà ticinese, senza alcuna volontà di stravolgimento dell'attuale assetto giudiziario. Revisioni più ampie possono essere senz'altro progettate, ma il rischio sarebbe quello di apparire fuorvianti o di volere cogliere questa occasione per far passare imposizioni dall'alto. Del resto, la Giustizia ticinese si caratterizza per peculiarità proprie (si pensi per esempio ai Giudici di pace per Circolo o agli assessori-giurati nella Giustizia penale).

Di principio si propone di concedere autonomia amministrativa a tutti gli uffici giudiziari.

Infatti, già dalla breve illustrazione di cui sopra, il Ticino denota le seguenti caratteristiche:

- il PG non vanta storicamente un ruolo centrale per l'intero Potere giudiziario (come nel Canton Ginevra; del resto in Ticino è al presidente del Tribunale di appello che compete l'insediamento del Consiglio di Stato o la presidenza dell'Assemblea dei magistrati);
- non esiste alcun concetto di Potere giudiziario come entità propria e di insieme (come nel Canton Zurigo, Canton Grigioni, Canton Vaud o Canton Ginevra);
- le giurisdizioni inferiori non sono mai state dipendenti amministrativamente o gerarchicamente dal Tribunale di appello (come nel Canton Zurigo, nel Canton Vaud o nel Canton Grigioni).

È anche vero, eccezion fatta per il Tribunale di appello e il Ministero pubblico, che tutte le altre autorità giudiziarie (singole Preture civili, Pretura penale, Ufficio GPC, Tribunale di espropriazione) sono relativamente piccole e con un organico relativamente ridotto. L'autonomia amministrativa comporta la presenza di servizi amministrativi propri/centrali e con tante piccole autorità si arrischierebbe di creare molti doppioni. È poi indubbio che occorra peraltro una certa coordinazione, anche all'indirizzo del Gran Consiglio. Sarebbe impensabile che "a spizzico" le singole autorità giudiziarie provvedano a inviare i conti in Gran Consiglio. La creazione di ulteriori entità/gremi/autorità aumenterebbe però inutilmente i costi. Si propone quindi che sia la CA-TA con il segretariato generale a fungere per così dire da "ufficio collettore", senza che però essa debba assumere responsabilità politiche o istituzionali, le quali rimangono alla singola autorità giudiziaria. Così facendo, riallocando personale dalla Divisione della giustizia al Tribunale di appello e al Ministero pubblico, sarebbe verosimilmente possibile implementare senza troppe difficoltà l'autonomia delle autorità giudiziarie.

Nella Confederazione e nei Cantoni non di rado il personale dipendente presso la Magistratura è retto da normative in parte divergenti da quelle applicabili per tutto il resto dell'amministrazione. Tale iniziativa, proprio perché è soltanto un primo passo, si prefigge di stabilire le condizioni essenziali. In sede di consultazione i singoli Uffici potranno esprimersi ampiamente e consigliare ulteriori elementi.

5. Breve commento delle singole norme di legge

Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG)

Art. 27 cpv. 2

Mal si comprende perché sia il Consiglio di Stato a stabilire quali sentenze debbano essere pubblicate. Di principio tutte le competenze residue della LOG in merito all'amministrazione della magistratura saranno stralciate con questa iniziativa.

Art. 27b

Ispirazione di questa norma è l'art. 25 della legge sul Tribunale federale (LTF). Ciascuna autorità giudiziaria sarà autonoma. Si mantiene la sola eccezione delle Giudicature di pace, anche perché parte dell'infrastruttura è a carico dei Comuni. Per ragioni puramente pratiche, come si è già scritto, si stabilisce che il Tribunale di appello raccolga tutti i conti delle autorità giudicanti e il Ministero pubblico quelli delle autorità inquirenti. Dal profilo legislativo occorre ricordarsi che l'autonomia amministrativa non necessita di un tessuto normativo a livello di legge formale molto denso. Saranno poi i regolamenti delle singole autorità giudiziarie emanate da loro stesse – e pubblicati regolarmente – a stabilire i dettagli. In questo modo basterebbe aggregare al Tribunale di appello e al Ministero pubblico quel personale amministrativo che oggi si occupa della gestione della magistratura. Per quanto concerne la presentazione della contabilità bisognerà valutare quali voci rientreranno nella stessa, in particolare per le entrate che potranno indicare le tasse e le spese così come le confische di beni ai sensi delle normative penali.

Art. 27c

Si tratta della riformulazione a livello cantonale dell'art. 25a LTF.

Art. 33 cpv. 3 e 36 cpv. 2

Evidentemente è il collegio dei Pretori di Lugano a dover stabilire le supplenze e non il Consiglio di Stato.

Art. 68 lett. i

Di principio è il Plenum dell'autorità giudiziaria interessata a emanare il regolamento. Per quanto attiene al Ministero pubblico conviene però dare tale mansione al PG, il quale già oggi ha ampie competenze (lo stesso vale per l'MPC; cfr. art. 9 cpv. 3 LOAP).

Art. 90

Salvo per le Giudicature di pace, il Consiglio di Stato non deve più disporre di alcuna competenza esecutiva in merito. Per il Tribunale di appello farà stato il nuovo art. 27b cpv. 8. L'art. 90 può quindi essere abrogato.

Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD)

Art. 1e

Attualmente l'organico di personale della Magistratura è stabilito dalle stesse autorità giudiziarie d'intesa con il Consiglio di Stato. Evidentemente tale ratifica deve essere abrogata.

6. Proposta di disegno legislativo

I

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 è modificata come segue:

Art. 27 cpv. 2

²Ciascuna autorità giudiziaria ne stabilisce le modalità.

Amministrazione

Art. 27b

¹Eccezion fatta per le Giudicature di pace, le autorità giudiziarie godono di autonomia amministrativa.

²Istituiscono i propri servizi e assumono il personale necessario.

³Tengono una contabilità propria.

⁴Le autorità giudiziarie adottano il progetto di preventivo e il consuntivo a destinazione del Gran Consiglio.

⁵Il Tribunale di appello si occupa di riprendere i progetti di preventivo e di consuntivo di tutte le autorità giudiziarie e di trasmetterli con i propri al Gran Consiglio.

⁶Il Ministero pubblico si occupa di riprendere i progetti di preventivo e di consuntivo della Magistratura dei minorenni e di trasmetterli con i propri al Gran Consiglio.

⁷Le autorità giudiziarie possono chiedere consulenza al Tribunale di appello in merito a qualsiasi questione di natura amministrativa.

⁸Ciascuna autorità giudiziaria emana regolamenti concernenti l'organizzazione e l'amministrazione.

Infrastruttura

Art. 27c

¹Il Consiglio di Stato è competente per l'approntamento, la gestione e la manutenzione degli edifici utilizzati dalle autorità giudiziarie. Esso tiene adeguatamente in considerazione le esigenze delle autorità giudiziarie.

²Le autorità giudiziarie possono sopperire autonomamente ai loro bisogni in beni e servizi nell'ambito della logistica.

³Le autorità giudiziarie e il Consiglio di Stato disciplinano in una convenzione i dettagli della collaborazione in relazione all'infrastruttura. In singoli punti possono pattuire una ripartizione delle competenze diversa da quanto stabilito nei capoversi precedenti.

Art. 28 cpv. 4

⁴Il Consiglio di Stato disciplina le norme di applicazione in un regolamento.

Art. 33 cpv. 3

³Il collegio dei pretori di Lugano disciplina mediante regolamento l'organizzazione e la ripartizione delle cause della pretura di Lugano.

Art. 68 lett. i

Il procuratore generale ha le seguenti attribuzioni:

i) disciplina per il resto in un regolamento l'organizzazione e l'amministrazione del Ministero pubblico;

Art. 90

Abrogato

II

La legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD) del 15 marzo 1995 è modificata come segue:

Art. 1e

²Il fabbisogno di personale nominato o incaricato del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre Magistrature permanenti viene stabilito da queste autorità giudiziarie.

^{2bis}Il fabbisogno di personale nominato o incaricato dai Servizi del Gran Consiglio è stabilito dall'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

³Il fabbisogno di personale ausiliario viene stabilito annualmente dal Consiglio di Stato; quello del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre Magistrature permanenti, da queste autorità giudiziarie; quello dei Servizi del Gran Consiglio, dall'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

III

¹La presente modifica legislativa è soggetta al referendum facoltativo.

²La Commissione giustizia e diritti del Gran Consiglio ne stabilisce l'entrata in vigore.

Fiorenzo Dadò