

# Messaggio

---

numero **4797**  
data **7 ottobre 1998**  
dipartimento **Istituzioni**

---

## Adeguamento delle disposizioni concernenti il Consiglio della magistratura alla nuova Costituzione cantonale

Onorevole signora Presidente,  
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci preghiamo illustrare il disegno di legge riguardante l'adeguamento delle disposizioni concernenti il Consiglio della magistratura alla nuova Costituzione cantonale. Per raggiungere quest'obiettivo occorre modificare la Legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 (in seguito LOG).

### **I. NECESSITÀ DELLA RIFORMA**

La precedente Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967, demandava alla legge, nell'art. 47 cpv. 1, il compito di organizzare il Consiglio di disciplina o sorveglianza per i funzionari giudiziari, senza nulla prescrivere in merito alla composizione di quest'Autorità. Il tema è stato disciplinato nella riforma della LOG, approvata dal Gran Consiglio il 5 ottobre 1993 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1994, con la quale è stato istituito il Consiglio della magistratura. A questo proposito, l'attuale art. 78 cpv. 1 LOG stabilisce che il Consiglio della magistratura è composto di sette membri e di cinque supplenti. Quattro membri e tre supplenti del Consiglio della magistratura devono essere scelti, giusta l'art. 78a LOG, tra i magistrati in carica che svolgono l'attività a tempo pieno; essi sono eletti dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno con il sistema della maggioranza relativa. In base all'art. 79 LOG, tre membri e due supplenti sono designati tra altri magistrati oppure tra altri cittadini attivi; essi sono eletti dal Gran Consiglio.

Tuttavia, la nuova Costituzione cantonale, approvata dal popolo il 14 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1998, regola direttamente la composizione del Consiglio della magistratura, dando a quest'organismo un assetto diverso rispetto a quello attualmente sancito dalla LOG. Infatti, l'art. 79 cpv. 2 della nuova Costituzione cantonale prevede che il Consiglio della magistratura si compone di sette membri: quattro eletti dal Gran Consiglio e tre dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno, secondo le modalità stabilite dalla legge.

Ora, la citata nuova norma costituzionale impone la modifica delle attuali disposizioni della LOG concernenti la composizione del Consiglio della magistratura. In quest'ambito, suggeriamo inoltre altre modifiche minori della LOG per armonizzare le norme sul Consiglio della magistratura con altri principi costituzionali e legali che si sono nel frattempo affermati.

Nel quadro della procedura di consultazione promossa dal Dipartimento delle istituzioni, i magistrati si sono espressi favorevolmente in merito a questo disegno di legge, mentre l'Ordine degli avvocati, pur non opponendosi almeno subordinatamente a ciò, ha formulato critiche circa la limitazione, di cui si dirà appresso, del numero degli avvocati stessi che possono essere eletti in seno al Consiglio della magistratura.

### **II. MODIFICHE DELLA LOG PROPOSTE**

L'art. 78 cpv. 1 LOG, il quale prevede in modo generico che il Consiglio della

magistratura è composto di sette membri e di cinque supplenti, può rimanere invariato, e lo stesso vale per il cpv. 2 di questa disposizione, che verte sull'incompatibilità fra la carica di membro e di supplente del Consiglio della magistratura e altre funzioni pubbliche.

Gli artt. 78a cpv. 1 LOG e 79 cpv. 1 LOG debbono invece essere modificati per adeguarne il testo al nuovo dettato costituzionale relativo alla composizione del Consiglio della magistratura. In tal modo, l'art. 78a cpv. 1 LOG indica, nella nuova versione, che tre membri e due supplenti devono essere scelti tra i magistrati in carica che svolgono l'attività a tempo pieno. La loro elezione avviene, come sinora, ad opera dell'assemblea dei magistrati a tempo pieno con il sistema della maggioranza relativa, alla presenza dei due terzi dei suoi membri.

Per quel che attiene alle persone facenti parte del Consiglio della magistratura che sono elette dal Gran Consiglio, proponiamo di modificare l'art. 79 cpv. 1 LOG nel senso di stabilire che quattro membri e tre supplenti sono designati tra altri magistrati, ex magistrati o altri cittadini attivi, e che non più di due membri e di un supplente sono scelti fra avvocati iscritti all'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino.

A sostegno della limitazione del numero di avvocati iscritti all'Ordine degli avvocati che possono essere eletti, va in primo luogo messo in rilievo che come il Gran Consiglio non ha voluto, nell'ambito dell'esame della nuova Costituzione cantonale, attribuire ai magistrati eletti dall'assemblea degli stessi la maggioranza in seno al Consiglio della magistratura, così reputiamo che non sia opportuno, d'altro canto, adottare una soluzione che consenta agli avvocati iscritti all'Ordine di detenere a loro volta la maggioranza in seno a quest'organismo. Infatti, gli avvocati iscritti all'Albo, pur avendo di regola buoni rapporti con i magistrati, costituiscono comunque una categoria con interessi privatistici che per dovere professionale si trova ad essere frequentemente, nello svolgimento concreto delle cause, in posizione "contrapposta" a quella del Giudice o del Procuratore pubblico, a dipendenza della diversa natura dei reciproci ruoli. Inoltre, non va dimenticato che al Tribunale di appello è attribuito il potere disciplinare nei confronti degli avvocati: infatti, l'art. 22 cpv. 1 e 2 della Legge sull'avvocatura stabilisce che il Tribunale di appello - e per esso la Camera per l'avvocatura e il notariato - è l'Autorità superiore in materia disciplinare, e che esso decide inappellabilmente i ricorsi presentati contro le decisioni disciplinari della Commissione di disciplina dell'Ordine degli avvocati. Da tutto ciò discende a nostro avviso l'inopportunità di permettere che il Consiglio della magistratura possa essere costituito, nella sua maggioranza, di avvocati iscritti all'Albo cantonale: sarebbe come delegare agli avvocati, come categoria professionale, la vigilanza sulla magistratura. Si tratta pertanto, mediante la limitazione qui suggerita, di salvaguardare l'indipendenza della magistratura nei confronti degli avvocati, ossia nei confronti di coloro che sono - per il loro legittimo interesse privato connesso con l'esercizio della professione - gli utenti abituali e principali delle istituzioni giudiziarie.

Proponiamo invece di mantenere immutato l'art. 78a cpv. 3 LOG, nella misura in cui stabilisce che l'assemblea dei magistrati a tempo pieno, convocata e diretta dal Presidente pro tempore del Tribunale di appello, designa, tra i membri da essa scelti, il Presidente e il Vicepresidente del Consiglio della magistratura. A questo proposito, la nuova Costituzione cantonale si è limitata a modificare la composizione del Consiglio della magistratura, senza nulla prescrivere in merito alla presidenza di quest'organismo, e in particolar modo senza indicare che la presidenza dello stesso spetta a un membro eletto dal Gran Consiglio, cosicché la soluzione di questo tema è demandata alla legge.

Ora, siamo dell'avviso che sia opportuno, anche con la nuova composizione, affidare la presidenza e la vicepresidenza del Consiglio della magistratura a magistrati in carica, che svolgono l'attività a tempo pieno, designati dalla rispettiva assemblea. Il Consiglio della magistratura è un organismo tipico di alcuni Stati europei di tradizione romanica, quali la Francia, l'Italia, la Spagna e il Portogallo. Per quel che riguarda la composizione di quest'Autorità, sempre almeno la maggioranza dei membri è costituita

di magistrati, e pure la dottrina unanime considera tale composizione come manifestazione del principio fondamentale dell'indipendenza della magistratura, ovvero di indipendenza della giustizia dagli altri poteri dello Stato (cfr. Philippe Abravanel, *La déontologie du juge*, AJP/PJA 1995, pag. 424). In Svizzera, l'unico Cantone confederato che conosce, oltre al Ticino, l'istituto del Consiglio della magistratura è Ginevra, ove tale organismo, anche se le sue competenze sono ridotte rispetto a quelle del nostro Consiglio della magistratura, è tuttavia composto esclusivamente - salvo un membro - di magistrati. Certo, la nuova Costituzione cantonale ha rovesciato, per quel che attiene alla composizione del Consiglio della magistratura, il rapporto fra i membri designati dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno e i membri eletti dal Gran Consiglio, e questa scelta, che va pienamente rispettata, trova la sua espressione nella modifica degli artt. 78a cpv. 1 e 79 cpv. 1 LOG. Tuttavia, allo scopo di non scostarsi eccessivamente dai principi generali del diritto propugnati in questa particolare materia dalla dottrina e attuati concretamente negli analoghi organismi di altri Paesi o Cantoni, suggeriamo di lasciare invariato l'art. 78a cpv. 3 LOG, giusta il quale il Presidente e il vicepresidente del Consiglio della magistratura sono designati dall'assemblea dei magistrati a tempo pieno. Questa scelta risponde quindi all'esigenza di meglio garantire l'indipendenza della magistratura e di evitare di sancire, proprio in una funzione così importante (il che avverrebbe se a presiedere il Consiglio della magistratura fosse chiamato un non magistrato), un segnale di evidente sfiducia nei membri di questo potere dello Stato.

Oltre a questa ragione tratta dal principio fondamentale dell'indipendenza della magistratura, vi sono altri motivi, di natura più pratica, che pure militano a favore dell'attribuzione a magistrati della presidenza e della vicepresidenza del Consiglio della magistratura. Infatti, i magistrati conoscono particolarmente bene l'organizzazione, il funzionamento e le condizioni di lavoro della magistratura, il che è di indubbia importanza per poter svolgere adeguatamente il compito di Presidente o di Vicepresidente del Consiglio della magistratura. Inoltre, il Presidente del Consiglio della magistratura (rispettivamente il Vicepresidente in caso di assenza o di astensione del primo) è chiamato quasi quotidianamente ad attività gestionali più o meno importanti (gestione delle pratiche, corrispondenza con altre Autorità, corrispondenza con privati cittadini, ecc.), che possono essere svolte adeguatamente solo da coloro, come i magistrati, che vivono ogni giorno nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria. In quest'ambito, va ancora sottolineato che come ogni Presidente, anche quello del Consiglio della magistratura è colui che porta la maggior parte dell'onere redazionale, in particolare nel settore disciplinare.

Ora, le decisioni emanate dal Consiglio della magistratura sono definitive a livello cantonale, e possono essere impugnate unicamente mediante ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale; appare pertanto scontato che il magistrato abbia più dimestichezza di altri con il compito di redigere sentenze in questo delicato settore.

Gli altri adeguamenti della LOG concernono aspetti, relativi al Consiglio della magistratura, di minore importanza.

In primo luogo, reputiamo che sia opportuno, per evitare in quest'ambito una divergenza difficilmente giustificabile, far coincidere la durata della carica di membro e di supplente del Consiglio della magistratura, attualmente fissata in cinque anni, con il periodo di nomina dei magistrati, che la nuova Costituzione cantonale determina, nell'art. 81 cpv. 1, in sei anni. Di conseguenza, proponiamo di modificare l'art. 78 cpv. 3 LOG nel senso di stabilire che la durata della carica è di sei anni, e che membri e supplenti del Consiglio della magistratura sono rieleggibili al massimo per complessivi dodici anni. Parimenti, anche nell'art. 78a cpv. 3 LOG va indicato che il Presidente e il Vicepresidente del Consiglio della magistratura stanno in carica per sei anni.

L'art. 79a LOG va adeguato alla nuova impostazione, proposta nel messaggio del 26 maggio 1998 concernente il disegno di legge sull'esercizio dei diritti politici, che mira a sostituire, per i membri delle Autorità, il giuramento o la promessa solenne con la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi. In modo particolare, il citato

messaggio prevede la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi, oltre che per i Consiglieri di Stato e i membri del Gran Consiglio, anche per i Giudici, suggerendo a questo riguardo la modifica dell'art. 73 LOG. Di conseguenza, per uniformare la materia occorre modificare l'art. 79a LOG, il quale prevede attualmente il giuramento, nel senso di stabilire che i membri e i supplenti del Consiglio della magistratura assumono la carica con il rilascio della dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi, firmando il relativo attestato che viene loro consegnato dal Consiglio di Stato.

L'attuale art. 88 cpv. 5 LOG prescrive che la sentenza del Consiglio della magistratura è intimata al magistrato, al Consiglio di Stato e, per i magistrati di nomina parlamentare, al Gran Consiglio, per il tramite del Presidente, e che essa è inoltre intimata al denunciante, se del caso, per estratto. La nuova Costituzione cantonale ha però introdotto il principio della nomina dei magistrati ad opera del Gran Consiglio, riservando al popolo unicamente l'elezione dei Giudici di pace, il che rende opportuna una nuova formulazione dell'art. 88 cpv. 5 LOG che ponga maggiormente l'accento sull'intimazione della sentenza al Gran Consiglio per i magistrati di nomina parlamentare. Così, la nuova versione, da noi proposta, dell'art. 88 cpv. 5 LOG stabilisce che la sentenza è intimata al magistrato, al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio, per il tramite del suo Presidente, che essa è intimata al solo Consiglio di Stato se concerne magistrati di elezione popolare, e che essa è inoltre intimata al denunciante, se del caso, per estratto. In tal modo, il nuovo art. 88 cpv. 5 LOG dà concreta attuazione all'art. 79 cpv. 1 della nuova Costituzione cantonale, il quale stabilisce che la vigilanza sui magistrati è esercitata dal Consiglio della magistratura che ne riferisce al Gran Consiglio. Ciò è anche in sintonia con il nuovo art. 69e lett. c), entrato in vigore il 7 agosto 1998, della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, il quale prevede che l'Ufficio presidenziale trasmette al Gran Consiglio, almeno dodici giorni prima dell'elezione dei magistrati, un rapporto comprendente copia degli eventuali rapporti del Consiglio della magistratura allestiti nel corso del precedente periodo di nomina relativi a sanzioni pronunciate contro i candidati in carica.

In modo particolare, i magistrati la cui elezione la nuova Costituzione cantonale non affida più al popolo, bensì al Gran Consiglio, sono i Pretori e i Giudici del Tribunale di appello: ora, allo scopo di dare al Parlamento cantonale un'adeguata informazione, suggeriamo di inserire, nelle Disposizioni transitorie e finali della LOG, il nuovo art. 11, il quale prevede l'intimazione al Gran Consiglio delle sentenze finora emesse dal Consiglio della magistratura a carico di Pretori e di Giudici del Tribunale di appello.

### **III. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE 1996-1999 E RIPERCUSSIONI FINANZIARIE**

L'argomento in questione non figura nell'Allegato 4, concernente il piano delle principali modifiche legislative, delle Linee direttive 1996-1999. Tuttavia, come è già stato messo in rilievo in precedenza, la necessità di questa riforma della LOG concernente il Consiglio della magistratura discende direttamente dalla nuova Costituzione cantonale, e meglio dall'art. 79 cpv. 2 della stessa. In considerazione del fatto che il mandato degli attuali membri del Consiglio della magistratura scadrà il 31 dicembre 1998, auspichiamo inoltre che la presente modifica della LOG possa essere sollecitamente approvata.

Questo disegno di legge non comporta, per lo Stato e per i Comuni, alcuna conseguenza né di natura finanziaria né a livello di personale.

Vogliate gradire, onorevole signora Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

**Per il Consiglio di Stato:**  
La Presidente, M. Masoni

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di  
LEGGE

**concernente l'adeguamento delle disposizioni riguardanti il Consiglio della magistratura alla nuova Costituzione cantonale**

**Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino**

visto il messaggio 7 ottobre 1998 n. 4797 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

**I.**

La Legge organica giudiziaria civile e penale, del 24 novembre 1910, è modificata come segue:

Composizione del Consiglio, incompatibilità	Art. 78 cpv. 3 <sup>3</sup> La durata della carica è di sei anni; membri e supplenti sono rieleggibili al massimo per complessivi dodici anni.
Elezioni:	<b><u>Art. 78a cpv. 1 e 3</u></b>
a) dall'assemblea dei magistrati	<sup>1</sup> Tre membri e due supplenti devono essere scelti tra i magistrati in carica che svolgono l'attività a tempo pieno  <sup>3</sup> L'assemblea dei magistrati a tempo pieno, convocata e diretta dal Presidente pro tempore del Tribunale di appello, designa, tra i membri da essa scelti, il Presidente e il Vicepresidente del Consiglio della magistratura, che stanno in carica per sei anni.
b) dal Gran Consiglio	<b><u>Art. 79 cpv. 1</u></b>
Dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi	<sup>1</sup> Quattro membri e tre supplenti sono designati tra altri magistrati, ex magistrati o altri cittadini attivi; non più di due membri e di un supplente sono scelti fra avvocati iscritti all'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino <b><u>Art. 79a</u></b>  I membri e i supplenti del Consiglio della magistratura assumono la carica con il rilascio della dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi, firmando il relativo attestato che viene loro consegnato dal Consiglio di Stato.
Sentenza	<b><u>Art. 88 cpv. 5</u></b>  <sup>5</sup> La sentenza è intimata al magistrato, al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio, per il tramite del suo Presidente; essa è intimata al solo Consiglio di Stato se concerne magistrati di elezione popolare; è inoltre intimata al denunciato, se del caso, per estratto.

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Intimazione delle  
sentenze emesse dal  
Consiglio della  
magistratura

### Art. 11 (nuovo)

Con l'entrata in vigore della modifica concernente il Consiglio della magistratura, quest'ultimo intima al Gran Consiglio, per il tramite del suo Presidente, le sentenze finora emesse a carico di pretori e di giudici del Tribunale d'appello.

### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.