



LUIGI PEDRAZZINI  
Dipartimento delle istituzioni

**Convegno di studio: L'indipendenza del Giudice nell'ambito della  
procedura di elezione,  
in particolare nel Cantone Ticino**

*"Elezione dei magistrati in Ticino: e se fosse la quadratura del cerchio ?"*

*Lugano, 17 settembre 2003*

Gentili Signore, Egregi Signori,

grazie, innanzitutto, per avermi reso partecipe di questa iniziativa. Non so, e lo dico senza falsa modestia, in che misura potrò oggettivamente contribuire alla riuscita di questo seminario. Soggettivamente sono però molto grato a chi mi ha invitato perché ciò mi consente di poter dedicare queste considerazioni alla memoria di un magistrato che ho conosciuto relativamente poco, ma che ho molto stimato. I contatti che ho avuto con Mario Luvini, soprattutto nella sua funzione di presidente del Consiglio della Magistratura, mi hanno permesso di cogliere lo straordinario spessore morale della sua persona.

Consentitemi una premessa. Quanto andrò dicendo non sarà il frutto di un approfondimento scientifico della tematica, di una ponderazione attenta e prudente dei diversi possibili metodi per giungere alla scelta dei Magistrati. Ho preparato queste note riflettendo sulla mia esperienza personale di parlamentare, di uomo di parte (presidente di Partito) e, da qualche anno, di Consigliere di Stato direttore del Dipartimento delle Istituzioni.

Ho sempre sostenuto, e non vedo perché non ribadirlo quest'oggi a chiare lettere, che da quanto mi è stato dato di giudicare nel passato e mi è dato di giudicare nel presente, non esiste fortunatamente per la Magistratura ticinese un grave problema d'indipendenza nei confronti dei Partiti politici.

Certo: il Ticino è un paese dove i partiti contano ancora, in ogni ambito (fuorché nella politica verrebbe talvolta voglia di dire !). Non credo però che questa situazione abbia originato Magistrati dipendenti dalle segreterie dei Partiti politici. Giudici forti e saldi nelle loro convinzioni certamente, ma non incapaci di cogliere il confine fra la testimonianza politica e l'esercizio della professione. Anzi !

Ciò nonostante è giusto parlare dell'indipendenza del Giudice nell'ambito della procedura di elezione perché voi mi insegnate che il presupposto dell'indipendenza non deve valere soltanto in termini sostanziali, ma anche di apparenza: deve essere riconosciuto come tale

dal cittadino che ricorre ai servizi della Magistratura. E allora come non cogliere un cambiamento di situazione che ha reso inevitabile la ricerca di nuove modalità di elezione dei Giudici, tali da onorare sia in termini di sostanza che di apparenza il principio dell'indipendenza.

Non vi è infatti chi non possa vedere come l'evoluzione della vita sociale e politica di questi ultimi anni poteva creare, perdurando il precedente sistema di elezione, problemi d'indipendenza dei magistrati nei confronti di differenti componenti della società e non soltanto dei partiti politici, così come problemi di apparenza.

Se può infatti essere indipendente il Procuratore Pubblico proposto dal Comitato Cantonale del Partito "X", egli arrischia di non apparire tale agli elettori degli altri partiti ! Se può essere indipendente il Giudice di Appello o il Pretore eletto sulla lista del Partito "X", il suo operato può oggettivamente apparire condizionato dalla campagna elettorale agli occhi non solo degli elettori di altra lista, ma anche dei suoi stessi elettori !

Un cambiamento s'imponesse e questo cambiamento ha portato in Ticino, come ben sapete, a tre innovazioni principali: all'elezione di tutti i magistrati da parte del Gran Consiglio (fanno eccezione per i Giudici di Pace e per i giurati), alla creazione di una commissione d'esperti indipendente per la valutazione dei candidati e alla messa a concorso delle cariche giudiziarie.

Noto che a questo punto potrei terminare la mia relazione dal momento che il potere esecutivo è stato giustamente esonerato dalla procedura, se non per la possibilità che gli è data (e di cui ha dovuto purtroppo fare uso anche in tempi recenti) di nominare magistrati straordinari.

Se non che proprio dal Governo sono attese indicazioni per un ulteriore cambiamento della procedura, e allora diventa nuovamente giustificata qualche mia considerazione.

Dichiaro immediatamente, a scanso di equivoci, che non ritengo esistano ragioni per modificare in misura rilevante la soluzione adottata recentemente dal Cantone Ticino, ancorata nella nuova costituzione cantonale. Essa sembra avere infatti risolto i principali problemi per cui era stata adottata.

Il trasferimento al Parlamento della competenza dei Magistrati ha in effetti giustamente sottratto ai partiti la competenza di designare direttamente i magistrati (come avveniva per i Procuratori Pubblici quando il voto del Gran Consiglio era di fatto un voto di ratifica) o di ospitarli sulle loro liste e, più in generale, evita ai futuri magistrati le insidie, dal profilo dell'indipendenza, di una campagna elettorale.

L'apertura di un concorso formale per l'elezione dei magistrati fa sì che la strada partitica non sia indispensabile, almeno finora in teoria, per entrare nella Magistratura.

L'intervento della commissione indipendente per preavvisare l'elezione dei Giudici dà credibilità all'intero processo e riduce il rischio che vengano eletti magistrati non degni della carica.

Parimenti riconosco però che la nuova procedura conosce alcuni difetti d'infanzia e che va perciò tenuta sotto controllo o, se si preferisce, usando un termine alla moda, va "monitorata".

Osservando soprattutto da spettatore - come è giusto che sia per il direttore del DI - i primi anni di applicazione delle nuove norme, ho constatato che il processo che porta alla rielezione dei magistrati già in carica, rispettivamente all'elezione dei nuovi magistrati non va esente da preoccupazioni in rapporto al rischio di condizionamento dell'attività del Giudice da parte dei partiti o di altri gruppi interni o esterni ai partiti stessi aventi interesse a farlo.

Dove la concretizzazione del rischio non passa necessariamente e soltanto per un'effettiva possibilità d'intervento esterno, ma anche per l'atteggiamento di quel magistrato che soggettivamente si sente condizionato e, di conseguenza, non agisce più in modo indipendente (vale anche qui un fenomeno ben conosciuto nel giornalismo: quello dell'autocensura).

Quali, a parer mio, gli aspetti degni di attenzione in previsione di ulteriori cambiamenti della procedura ?

**Il problema forse più importante, che invero già esisteva parzialmente con il sistema precedente, mi sembra essere quello relativo alla rielezione dei Giudici in carica.**

La messa a concorso e la nomina congiunta di magistrati già in carica e di nuovi magistrati per posti vacanti, così come la possibilità di candidature per funzioni già occupate, potrebbe apparire il "massimo" della democrazia. In realtà espone i magistrati in carica a rischi di non rielezione determinati da fattori non sempre prevedibili e razionali. Se non sembra opportuno realizzare in modo assoluto il principio dell'inamovibilità dei giudici, nemmeno pare opportuno un sistema che può rendere concretamente precaria, senza valide ragioni, la rielezione di magistrati che hanno operato con competenza.

La soluzione al problema deve essere cercata nella distinzione fra il procedimento di rielezione dei giudici e quello di elezione di nuovi giudici per funzioni vacanti. La nuova procedura dovrà comunque essere collegata a una possibilità di valutazione dell'operato dei giudici in carica, dal momento che la commissione di valutazione delle candidature non si esprime sull'idoneità dei magistrati che concorrono per la funzione per la quale già operano. Penso che la strada da seguire sia quella di prevedere una specifica competenza del Consiglio della Magistratura, da esercitare su richiesta dell'ufficio presidenziale del Gran Consiglio. Annoto che una mancata soluzione a questo problema dovrà presto o tardi essere compensata da un riesame del sistema pensionistico dei Giudici, oppure da un sensibile prolungamento del periodo di nomina (Jean François Auberd). In caso contrario si creerebbe un pericolo di provvisorietà nell'attività di magistrato che potrebbe avere ripercussioni sul tema che ci sta a cuore, quello dell'indipendenza.

Osservo che la soluzione a questo problema nella direzione indicata comporta una modifica della Costituzione cantonale !

**In seconda priorità pongo la questione del carattere vincolante del preavviso della commissione indipendente, nel senso che un candidato non idoneo non può essere eletto !**

La commissione che esamina le candidature esprime un parere di idoneità che, in base alle norme attuali, non deve essere necessariamente rispettato dal Gran Consiglio. Penso che si debba ulteriormente riflettere su questo aspetto. A mio parere l'intervento di una commissione alla quale si vuole attribuire autorevolezza nel processo di selezione dei magistrati deve essere completato con una norma che sancisce il carattere vincolante di un'eventuale dichiarazione di non idoneità. La questione non è di semplice soluzione; occorre esaminare se un rafforzamento nella direzione indicata delle competenze della commissione comporta una revisione della Costituzione. Ciò potrebbe non essere il caso se la decisione formale di esclusione dal concorso sulla base del parere della Commissione viene adottata dall'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio. Dovrebbe però essere data un'istanza di ricorso. Il santo sembra però valere la candela se vuole essere aumentata la credibilità del processo di selezione dei magistrati. L'eventuale accoglimento di una simile proposta, dovrebbe a parer mio portare a un'ulteriore precisazione: la dichiarazione di idoneità dei magistrati dovrebbe essere fatta senza ulteriori commenti o in modo tale da non permettere all'autorità di nomina di speculare, come in effetti è già avvenuto, su virgole o aggettivi contenute nel preavviso della commissione.

**Un terzo e ultimo problema dato dalla soluzione vigente è legato alle modalità di preparazione delle decisioni parlamentari.**

Chi ha seguito le discussioni che hanno portato alla designazione dei nuovi magistrati da parte del Gran Consiglio esprime, legittimamente, qualche perplessità. Il rischio che il "vecchio" rientri dalla finestra in forma ancora peggiore, perché meno trasparenti, è molto concreto.

Vi dico francamente di non disporre al momento di proposte di soluzioni adeguate al problema.

Come giunge il parlamento a esercitare la sua competenza nell'elezione dei magistrati in modo tale da evitare che abbiano la preminenza preoccupazioni o aspettative di parte ?

Nel recente passato si è proceduto mediante contatti informali fra i capi gruppo, rispettivamente fra persone designate dai gruppi parlamentari per condurre le trattative nell'ambito o al di fuori dell'ufficio presidenziale. Come ben si sa le indicazioni più o meno ufficiali dei partiti non sono state sempre rispettate, anche se finora non è mai stato messo concretamente in discussione il principio di un'equa ripartizione dei magistrati fra le diverse aree politiche presenti nel parlamento cantonale (principio che al sottoscritto sta bene, sempre che non vada a mettere in discussione la competenza e l'indipendenza dei magistrati).

Non credo passerà molto tempo che il Gran Consiglio eleggerà candidati privi di tessera di partito. Forse lo farà per punire un partito, piuttosto che per premiare un candidato. La breccia sarà però fatta e finalmente avremo magistrati che per entrare in magistratura non avranno dovuto bussare alle porte dei partiti.

Io penso che il Gran Consiglio deve trovare la sua strada, senza necessariamente mettere a punto delle norme di comportamento precise e vincolanti. Non nascondo di avere poca

simpatia per commissioni parlamentari ristrette che, in questo ambito, cucinano tutto per tutti. Preferisco la trasparenza, l'indicazione aperta e manifesta dei gruppi parlamentari.

Anche perché una cosa vorrei dire a conclusione di questo mio intervento: l'indipendenza dei Giudici non deve valere soltanto nei confronti dei partiti, ma anche di altri gruppi d'interesse che oggi interagiscono nelle dinamiche sociali, economiche e anche politiche, e non sempre lo fanno con la trasparenza dei partiti, e qualche volta lo fanno con finalità meno confessabili.

Luigi Pedrazzini