

Il procuratore straordinario nell'ordinamento ticinese: base legale, precedenti e il caso non previsto

Questo studio approfondisce un profilo trattato in forma sintetica nel commento «Caso Zali: cronaca di una crisi istituzionale», pubblicato su Ticinus oggi, che a sua volta fa seguito all'analisi «Caso Zali: giustizia, media e responsabilità istituzionale» del 23 luglio 2026. Se ne può leggere anche indipendentemente.

I procedimenti richiamati sono in fase istruttoria e nessun accertamento è giunto a conclusione: la presunzione d'innocenza opera integralmente nei confronti di tutte le persone menzionate. Il testo non contiene giudizi sulla colpevolezza o sull'innocenza di alcuno, né valutazioni sulla veridicità dei materiali circolati, dei quali non riproduce alcun contenuto. Uno dei procedimenti sfiora la posizione di un minorenne in stato di detenzione: esso è qui considerato unicamente nei suoi profili istituzionali, con omissione deliberata di ogni elemento identificativo.

L'analisi affronta profili che il dibattito cantonale non ha finora esaminato, e alcuni elementi provengono da fonti disperse o da precedenti richiamati per il tramite di documenti governativi anziché per lettura diretta. Non è escluso che contenga imprecisioni: chi fosse in grado di segnalarle è vivamente invitato a farlo, e ogni rilievo fondato sarà incorporato in una versione aggiornata.

Il commento richiamato in apertura menzionava, tra gli strumenti già disponibili senza riforma legislativa, il precedente del procuratore pubblico straordinario nominato nell'agosto 2024 per un conflitto interno al Tribunale penale cantonale. Vale la pena ricostruirlo con qualche dettaglio in più, perché chiarisce sia le potenzialità sia i limiti dello strumento nel caso in esame.

Nel dicembre 2023 due giudici del Tribunale penale cantonale segnarono alla Commissione amministrativa del Tribunale d'appello un presunto caso di mobbing ai danni di una collaboratrice di cancelleria. Seguì una contro-segnalazione da parte di tre magistrati del medesimo tribunale, indirizzata al Consiglio della magistratura, e infine una querela penale per diffamazione promossa dai primi due nei confronti dei secondi — vicenda poi conclusasi, come si dirà, senza alcun addebito penale a carico di alcuno.

Il Tribunale d'appello compare quindi solo come primo destinatario della segnalazione amministrativa: l'incarto che richiese la nomina di un procuratore straordinario riguardava propriamente il Tribunale penale cantonale, che — come ricordò allora il comunicato governativo — è l'autorità chiamata a giudicare su atti e decreti d'accusa e che pertanto esercita un controllo giudiziario sull'attività dei procuratori pubblici. Da qui il conflitto strutturale che rendeva inadeguato qualunque procuratore ticinese ordinario.

Lo schema seguito, senza alcun intervento legislativo: richiesta motivata del Procuratore generale al Consiglio di Stato il 12 agosto; accordo con il Primo procuratore dei Grigioni, che rese disponibile un proprio magistrato; decisione del Consiglio di Stato il 14 agosto; comunicazione pubblica il 20 agosto. Il magistrato designato emanò, il 1° ottobre, un decreto di non luogo a procedere.

Il precedente conferma che l'ordinamento dispone già di uno strumento attivabile in circa una settimana.

Due fondamenti distinti, che conviene tenere separati

Sul piano giuridico, la nomina di un procuratore straordinario poggia su due basi di natura diversa, che il dibattito tende a sovrapporre.

Il fondamento *sostanziale* — la ragione per cui un magistrato esterno diventa necessario — è il meccanismo generale di riconsiliazione ed esclusione del diritto processuale penale svizzero, che impone l'astensione del magistrato, o dell'intera catena ordinaria, quando sussista un conflitto d'interesse tale da comprometterne l'imparzialità, effettiva o apparente.

Il fondamento *formale* — il potere di designare concretamente quel magistrato — è invece ricondotto dalla prassi cantonale all'art. 24 della Legge sull'organizzazione giudiziaria, che il Tribunale federale ha riconosciuto base legale valida e sufficiente per la designazione da parte del Consiglio di Stato.

Vale però la pena leggere quella norma. L'art. 24 LOG è rubricato «Supplenze durevoli» e prevede che, «in caso di vacanza di qualsiasi seggio giudiziario o di impedimento di carattere durevole, il Consiglio di Stato può designare un supplente a ricoprire l'ufficio fino alla sostituzione o alla cessazione dell'impedimento». È dunque una disposizione concepita per coprire una funzione rimasta scoperta — un seggio vacante, un titolare durevolmente impedito — non per affiancare al titolare, che resta pienamente in carica, un magistrato incaricato di un singolo incarto.

L'applicazione dell'art. 24 alla nomina di un procuratore straordinario riposa quindi su un'interpretazione estensiva: avallata dal Tribunale federale, e come tale non contestabile, ma pur sempre estensiva. L'assetto attuale non è fondato su una norma scritta per questo scopo, bensì su una norma scritta per altro e adattata in via interpretativa.

Il che spiega anche perché la disposizione non contempli — né potrebbe — l'ipotesi in cui a essere implicato sia il collegio designante. Non è una lacuna del legislatore: è la conseguenza del fatto che la norma disciplina tutt'altro. Un'analogia regge finché il caso resta prossimo alla fattispecie da cui è tratta; la configurazione qui in esame se ne allontana proprio nel punto decisivo.

Va infine distinto tutto ciò dall'art. 89a LOG, disposizione transitoria che attribuisce al Ministero pubblico, fino al 31 dicembre 2028, un procuratore pubblico straordinario nominato dal Gran Consiglio per fare fronte al carico ordinario della Procura. Si tratta di una figura stabile e organizzativa — nel giugno 2026 il Parlamento vi ha eletto un avvocato con il compito di liberare un procuratore ordinario per la digitalizzazione della giustizia — e non di uno strumento di terzietà per conflitti puntuali.

Un precedente più vicino di quanto sembri: il caso dell'incidente in Leventina

Prima di descrivere la configurazione attuale, occorre dare conto di un precedente cantonale che il dibattito di questi giorni ha finora trascurato, e che merita di essere richiamato per correttezza — perché in parte attenua e in parte rafforza il ragionamento che segue.

Nella notte del 14 novembre 2023, sull'A2 in zona Stalvedro, un tamponamento coinvolse l'auto del consigliere di Stato Norman Gobbi, allora direttore del Dipartimento delle istituzioni e dunque politicamente responsabile tanto della polizia quanto della magistratura. La vicenda divenne pubblica solo nel marzo 2024, per il tramite di un'interpellanza parlamentare, e il 26 marzo il Ministero pubblico aprì un procedimento penale coordinato dal Procuratore generale, con ipotesi di abuso di

autorità e favoreggiamento. Gli imputati furono, progressivamente, tre agenti della Polizia cantonale, in relazione alla procedura di constatazione seguita all'incidente. Nell'ottobre 2025 due di essi sono comparsi in Pretura penale. Il consigliere di Stato non è mai stato imputato, e il Governo ha confermato, rispondendo a un atto parlamentare nel luglio 2026, l'assenza di conseguenze penali a suo carico.

In quella circostanza nessuno chiese la nomina di un procuratore straordinario. Il rimedio adottato fu di natura politica: pochi giorni dopo l'apertura del procedimento, il consigliere di Stato si autosospese dalla conduzione politica della polizia, subentrando nel ruolo il collega Claudio Zali. È utile registrarlo: la rinuncia temporanea alla conduzione del settore in conflitto non è una soluzione inventata il 23 luglio 2026, ma una prassi cantonale già applicata due anni prima, nella medesima forma e con il medesimo effetto.

Va segnalata, per completezza, un'asimmetria di quel precedente che allora non fu rilevata: l'autosospensione riguardò la sola polizia — l'organo la cui condotta era investigata — mentre l'interessato rimase alla direzione del Dipartimento delle istituzioni, che fino all'arrocchino del settembre 2025 comprendeva anche il settore magistratura. Per l'intera durata dell'istruttoria, dunque, l'autorità inquirente operò in un settore la cui conduzione politica faceva capo al consigliere di Stato all'origine della vicenda. Il rimedio copriva l'organo investigato, non quello investigante.

Va aggiunta, a questo punto, una nota personale che l'onestà del ragionamento impone. Chi scrive si occupò di quella vicenda su Liberatv il 25 marzo 2024, in un contributo che trattava insieme — e non è una coincidenza da poco — le procedure di nomina dei procuratori e la condotta del consigliere di Stato coinvolto. Il profilo qui discusso non vi comparve. L'asimmetria tra l'organo investigato e quello investigante non fu notata da alcuno: né dai partiti, né dalla stampa, né dall'autore di queste righe, che pure di entrambi quei temi si stava occupando nello stesso momento.

È forse la migliore dimostrazione che il problema non è di malafede né di distrazione di qualcuno in particolare. Quando una configurazione non è codificata, semplicemente non la si vede finché non produce un danno visibile. È esattamente la ragione per cui codificarla ha senso.

Tre differenze che rendono la configurazione attuale inedita

Il richiamo a quel precedente è doveroso, ma non conduce a equipararlo alla situazione odierna. Tre differenze lo distinguono, e sono cumulative.

La prima riguarda la qualità processuale dell'interessato. Nel caso del 2023-2024 il consigliere di Stato non fu mai imputato: gli imputati erano funzionari della polizia, e il conflitto verticale nella sua forma piena — membro dell'Esecutivo accusato, autorità inquirente sotto la sua responsabilità politica — non si materializzò mai. Oggi quella soglia è stata superata: risulta aperta un'istruttoria per abuso di autorità e tentata coazione a carico del consigliere di Stato medesimo.

La seconda, e più rilevante, riguarda la posizione di denunciante. L'interessato ha dichiarato di aver promosso denuncia penale nei confronti dei presidenti di PLR, Centro e PS — circostanza confermata pubblicamente da uno dei tre, che ha reso noto di essere stato denunciato. Nel precedente del 2024 nulla di simile esisteva: il Procuratore generale agì di propria iniziativa a seguito di notizia di reato, senza che alcun membro dell'Esecutivo avesse investito la Procura di alcunché.

La differenza non è di grado ma di natura, e conviene spiegarne la ragione, che è controintuitiva. Nella posizione di imputato, il sospetto di indulgenza dell'autorità inquirente può essere sciolto dall'operato dell'autorità stessa: un'istruttoria rigorosa dimostra l'indipendenza dell'organo, ed esiste dunque una condotta che rimuove il dubbio. Nella posizione di denunciante, invece, il rapporto si rovescia e nessuna condotta produce quell'effetto. Il Ministero pubblico dovrà decidere se dare seguito a una denuncia promossa da chi, fino al 23 luglio, aveva la conduzione politica del settore cui esso appartiene: dare seguito lo esporrebbe all'accusa di compiacenza, non darvi seguito a quella speculare di volersene distanziare. Ogni esito resta leggibile alla luce del rapporto istituzionale pregresso, e non esiste, cioè, alcun modo attraverso il quale l'organo possa dimostrare la propria imparzialità.

A ciò si aggiunge la particolare delicatezza della materia. La valutazione di una denuncia relativa a dichiarazioni rese nel dibattito politico impone un bilanciamento tra tutela della personalità e libertà di critica che il diritto svizzero e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risolvono con criteri articolati, tanto più quando i soggetti coinvolti sono figure pubbliche e l'oggetto è una questione di interesse generale. È precisamente il tipo di apprezzamento nel quale l'autorità chiamata a decidere deve poter contare su una posizione di piena terzietà — non perché l'esito sia scontato in un senso o nell'altro, ma perché qualunque esito sarà scrutinato con particolare attenzione.

La terza differenza riguarda la qualità dei denunciati. I tre non sono soltanto presidenti di partiti rappresentati in Governo: siedono anche in Gran Consiglio. Il Ministero pubblico si troverebbe dunque a valutare una denuncia diretta contro tre membri dell'organo che elegge i magistrati e che esercita l'alta vigilanza sull'amministrazione della giustizia — promossa da chi, fino a pochi giorni prima, esercitava sul medesimo settore la conduzione politica per conto dell'Esecutivo.

Il risultato è una configurazione in cui l'autorità inquirente si trova simultaneamente in rapporto con entrambi i poteri dai quali dipende: con l'Esecutivo attraverso il denunciante, con il Legislativo attraverso i denunciati. Nessuno dei precedenti richiamati — né quello del 2024 sul Tribunale penale cantonale, né quello ticinese del 2000, né quello dell'incidente in Leventina — presenta nulla di paragonabile.

Le garanzie applicabili

Tale configurazione pone in questione le garanzie di imparzialità dell'autorità penale. Va precisato che le garanzie del giudice indipendente e imparziale sancite dall'art. 30 cpv. 1 Cost. e dall'art. 6 n. 1 CEDU si riferiscono all'autorità giudicante e non si applicano direttamente al Ministero pubblico, che nel procedimento riveste la posizione di parte. Al pubblico ministero si applica invece l'art. 29 cpv. 1 Cost., che garantisce a ognuno, nei procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, la parità e l'equità di trattamento — garanzia concretizzata sul piano procedurale dagli artt. 56 e seguenti CPP in materia di ricsuzione.

La medesima distinzione si ritrova negli standard internazionali. Mentre i Principi di Bangalore sulla condotta giudiziaria si rivolgono ai giudici, l'indipendenza funzionale dell'accusa rispetto al potere esecutivo è oggetto delle Linee guida delle Nazioni Unite sul ruolo dei procuratori del 1990 e della Raccomandazione Rec(2000)19 del Consiglio d'Europa, che raccomanda agli Stati di adottare misure atte a garantire che i pubblici ministeri possano esercitare le proprie funzioni senza interferenze indebite e senza esporsi a responsabilità che eccedano il proprio mandato.

L'art. 56 CPP elenca i motivi che impongono l'astensione a chi opera in seno a un'autorità penale. Tra questi figurano, per quanto qui rileva, l'esistenza di un interesse personale nella causa (lett. a) e — con una clausola di chiusura volutamente ampia — ogni altro motivo tale da far dubitare dell'imparzialità (lett. f). L'art. 57 impone di dichiarare tempestivamente tali motivi alla direzione del procedimento, mentre l'art. 58 disciplina la ricsuzione richiesta da una parte. L'art. 59 individua infine l'autorità competente a decidere, secondo un criterio di risalita: il Ministero pubblico se è coinvolta la polizia, la giurisdizione di reclamo se è coinvolto il Ministero pubblico, il Tribunale d'appello se è coinvolta la giurisdizione di reclamo, il Tribunale penale federale quando è interessato l'intero Tribunale d'appello di un Cantone.

Quest'ultimo meccanismo rivela una logica di sistema che tornerà utile più avanti: quanto più ampio è il grado di coinvolgimento, tanto più in alto — e tanto più all'esterno — si sposta la competenza a decidere.

La rinuncia del 23 luglio risolve il problema?

Si potrebbe obiettare che la questione sia già stata risolta: avendo l'interessato rinunciato il 23 luglio alla responsabilità politica su magistratura e polizia, la sovrapposizione verticale sarebbe venuta meno, e con essa l'esigenza di un magistrato esterno. L'obiezione è seria e merita una risposta esplicita, ma non regge per tre ragioni distinte.

La prima è di ordine temporale. L'apparenza di imparzialità non si misura soltanto sul presente: i magistrati chiamati a trattare i procedimenti hanno operato per mesi nel settore di cui l'interessato aveva la conduzione politica, e quel rapporto istituzionale pregresso non viene cancellato retroattivamente da una rinuncia intervenuta a vicenda già aperta. Nessuno ipotizza, né vi sarebbe ragione di farlo, che ciò abbia influito o possa influire sull'operato della Procura: ma l'apparenza è per definizione un criterio che prescinde dai comportamenti effettivi, ed è proprio per questo che le norme sulla ricsuzione la trattano come autonoma rispetto alla prevenzione reale.

La seconda riguarda il futuro anziché il passato. La rinuncia è dichiaratamente temporanea, valida «fino al termine degli accertamenti». Ne consegue che i magistrati incaricati dell'istruttoria operano sapendo che, ove essa si concludesse senza addebiti, l'interessato riassumerebbe la responsabilità politica del settore cui essi appartengono. La misura del 23 luglio sospende la sovrapposizione ma non la scioglie: la mantiene sullo sfondo come esito possibile del procedimento stesso.

La terza è la più stringente, ed è quella che il dibattito ha finora ignorato. La rinuncia incide sul profilo dell'imputato, non su quello del denunciante. La denuncia contro i tre presidenti resta pendente, i denunciati restano gli stessi, e il rapporto istituzionale pregresso tra denunciante e autorità chiamata a decidere non è modificato da alcuna redistribuzione di competenze interna al Governo. Sotto questo profilo la rinuncia temporanea, pur necessaria e opportuna, non sostituisce la terzietà — semmai ne rende più evidente il bisogno.

La posizione del Governo, e ciò che essa non copre

Il tema non è nuovo, ed è stato oggetto di una presa di posizione formale del Consiglio di Stato appena due giorni prima che la crisi esplodesse.

Nel dicembre 2025 i deputati Matteo Pronzini e Giuseppe Sergi avevano presentato un'iniziativa parlamentare volta a introdurre nella Legge sull'organizzazione giudiziaria l'obbligo di nominare un

procuratore straordinario in caso di apertura di un'inchiesta o di una denuncia nei confronti di membri del Consiglio di Stato e di un elenco di magistrati: pretore, pretore aggiunto, presidente della Pretura penale, giudice del Tribunale d'appello, procuratore generale e procuratori pubblici, giudice dei provvedimenti coercitivi, membro del Consiglio della magistratura. La nomina sarebbe stata organizzata e decisa dall'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio mediante sorteggio, in seduta pubblica, tra cinque proposte di procuratori o avvocati attivi in un altro cantone.

Il 21 luglio 2026 il Consiglio di Stato ha invitato il Gran Consiglio a respingerla, ritenendo che non vi siano gli estremi per entrare nel merito. La posizione è argomentata su tre piani, e va riportata nella sua forma migliore.

Sul piano della consultazione, il Governo ha sottoposto preliminarmente l'atto parlamentare al Ministero pubblico, al Tribunale d'appello e al Consiglio della magistratura: tutti e tre si sono espressi per lo statu quo. L'organo di vigilanza ha osservato che l'assetto attuale non ha mai dato luogo a particolari problemi e che il Ministero pubblico ha saputo farsi da parte e sollecitare la nomina di un procuratore straordinario quando necessario; il Tribunale d'appello ha giudicato l'iniziativa troppo rigida e dispendiosa sul piano organizzativo ed economico, considerato che nella stragrande maggioranza dei casi le garanzie ordinarie sono sufficienti.

Sul piano della base legale, il Governo richiama una giurisprudenza consolidata: il Tribunale federale ha stabilito più volte che la designazione di un magistrato straordinario da parte del Consiglio di Stato, verificandosi condizioni speciali, non viola né la Costituzione cantonale né quella federale, e ha precisato che neppure l'art. 6 n. 1 CEDU esclude la nomina di un giudice da parte dell'organo esecutivo. Da qui la conclusione governativa: un assetto fondato su una norma dell'ordinamento cantonale e validato dalla massima istanza giudiziaria federale non necessita di modifiche o complementi di sorta.

Su un terzo piano, infine, il Governo muove all'iniziativa un rilievo di ordine politico: essa lascerebbe trasparire una sfiducia pregiudiziale verso la magistratura cantonale, ritenuta inadeguata a indagare con competenza e serenità sui propri membri o su un membro dell'Esecutivo.

Ognuno di questi argomenti è solido. Ma tutti condividono un presupposto che merita di essere reso esplicito, perché è precisamente quello che il caso in esame mette in discussione.

Le fattispecie richiamate — comprese quelle in cui il Tribunale federale ha avallato la designazione governativa — presuppongono un Esecutivo collocato *fuori* dal conflitto. Lo dice il Governo stesso, senza che l'osservazione sia colta nella sua portata: nelle rare occasioni in cui il Ministero pubblico ha ritenuto di non poter dirigere un procedimento, esso «si è sempre rivolto al Consiglio di Stato». Il collegio governativo è dunque sempre stato l'organo *al quale ci si rivolge*, mai quello *dal quale il conflitto proviene*.

La configurazione attuale è diversa, e sotto questo profilo priva di precedenti: qui l'organo cui spetterebbe la designazione è il medesimo collegio di cui la persona interessata fa parte. Non è in discussione la validità della base legale, ma la sua sufficienza in una situazione che nessuna delle pronunce citate ha dovuto considerare — e alla quale, come si è visto, il testo stesso dell'art. 24 LOG non era destinato.

La conseguenza non discende da una pronuncia specifica, ma dalla logica dell'istituto. Se l'art. 56 CPP impone l'astensione a chi abbia un interesse nella causa, e se quell'esigenza si estende

all'intera catena ordinaria quando il conflitto è strutturale, allora essa non può arrestarsi un gradino prima, all'autorità chiamata a scegliere chi il conflitto dovrà dirimere. Una designazione operata da un organo che nel conflitto è parte trasferisce a monte l'apparenza di parzialità che la nomina straordinaria è destinata a rimuovere. È del resto la stessa logica di risalita che l'art. 59 CPP applica alla decisione sulla ricsuzione: quando il coinvolgimento si allarga, la competenza sale.

Quanto al rilievo sulla sfiducia pregiudiziale, esso coglie un rischio reale ma non colpisce la questione qui posta. Nulla, nel ragionamento sviluppato in queste pagine, mette in dubbio la capacità della magistratura ticinese di indagare con competenza e serenità anche su componenti delle autorità: il precedente del 2024, con il Ministero pubblico che segnalò da sé il proprio conflitto, e quello dell'incidente in Leventina, con il Procuratore generale che aprì d'ufficio un procedimento sui vertici operativi della polizia, ne sono le dimostrazioni migliori. Il punto riguarda un piano diverso — non chi indaga, ma chi lo designa. Un meccanismo automatico non giudicherebbe inadeguato il Ministero pubblico: gli eviterebbe soltanto di dover essere designato, in una configurazione specifica, da un organo che di quella configurazione è parte.

Una coincidenza di date, e una prassi che si consolida

Vi è, in questa vicenda, una coincidenza temporale che merita di essere segnalata senza intento polemico. Il 21 luglio 2026 il Consiglio di Stato ha dichiarato non necessari cambiamenti procedurali, definendo l'assetto attuale solido e validato. Quarantott'ore più tardi, il 23 luglio, lo stesso Consiglio di Stato si è trovato ad affrontare una configurazione in cui uno dei suoi membri è al tempo stesso sottoposto a istruttoria penale e denunciante contro tre esponenti parlamentari, in un settore di cui aveva la responsabilità politica — l'unica ipotesi che né la giurisprudenza richiamata, né i precedenti cantonali, né i tre organi consultati avevano avuto occasione di considerare.

Vale la pena notare che è il giorno successivo, il 22 luglio, che i promotori di quell'iniziativa hanno chiesto per primi al consigliere di Stato di rinunciare ai due dossier: appena ventiquattr'ore dopo che il Governo aveva giudicato non necessario modificare la procedura.

C'è infine un dato che il dibattito dovrebbe considerare. La rinuncia temporanea alla conduzione del settore in conflitto è stata applicata nel marzo 2024 a Norman Gobbi, che cedette la polizia a Claudio Zali; consolidata nel settembre 2025 dall'arrocchino, che attribui a Zali in via stabile magistratura e polizia; e applicata nuovamente nel luglio 2026 a Zali stesso, che le ha cedute alla vicepresidente. Lo stesso rimedio, tre volte in poco più di due anni, in una catena in cui il sostituto del primo è divenuto il secondo ad avere bisogno di sostituzione.

Uno strumento che si applica con questa frequenza ha smesso di essere eccezionale. E ciò che non è più eccezionale meriterebbe una regola scritta, anziché una prassi ricavata in via interpretativa da una norma sulle supplenze.

La sufficienza di un assetto procedurale si misura precisamente nei casi che nessuno aveva previsto. Il Gran Consiglio, cui la parola ora spetta, si troverà a esaminare l'iniziativa in un contesto profondamente diverso da quello in cui il Governo ha formulato il proprio preavviso.

Niccolò Salvioni, analista politico-istituzionale indipendente, Ticinus — Centro Studi, Locarno, Cantone Ticino, Svizzera, 26 luglio 2026.