

Terzietà e cariche istituzionali sotto inchiesta

Il procuratore straordinario, il foro derogatorio e il processo equo: un confronto tra ordinamenti

v3 – 2 agosto 2026

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

Questo studio riprende e amplia un'analisi sviluppata nel luglio 2026 a margine di una crisi istituzionale ticinese. La vicenda che ne era all'origine si è nel frattempo conclusa sul piano politico, e il testo è stato perciò riorientato: non più intorno a un caso singolo, ma intorno al principio che quel caso aveva portato alla luce — la *terzietà dell'autorità inquirente e giudicante quando la persona sottoposta a procedimento riveste una carica istituzionale*.

È in questa prospettiva più generale che vengono qui esaminati la base legale del procuratore straordinario nell'ordinamento ticinese, i suoi precedenti, il confronto con gli altri Cantoni e con la Confederazione, il modello italiano dei reati ministeriali e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'equo processo.

I procedimenti richiamati sono in fase istruttoria o contravvenzionale 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 di materiali circolati, dei quali non riproduce alcun contenuto. Uno dei procedimenti richiamati sfiora la posizione di un minorenni 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.

Indice

Premessa fattuale: come si è chiuso il caso all'origine dello studio	3
Parte I — Il procuratore straordinario nell'ordinamento ticinese	4
Due fondamenti distinti, che conviene tenere separati	4
Il precedente del 2024 e quello dell'incidente in Leventina	5
L'argomento della posizione di denunciante	5
Le garanzie applicabili, e a chi	6
E poi chi giudica? Il conflitto a valle	6
Parte II — Un problema già risolto altrove: il confronto intercantonale	7
Il modello parlamentare puro	7
Il modello dell'organo terzo indipendente	8
Il modello endo-giudiziario con valvola di sicurezza, e quello senza	9
Due grandi Cantoni di frontiera ai due estremi: Ginevra e Basilea Città	9
L'immunità parlamentare, cantonale e federale	10
Parte III — Quando la competenza esce dal Cantone: un caso a rovescio	10
I fatti	11
La pena ipotizzabile: un esercizio tecnico	11
Perché qui il procuratore straordinario non serve — ed è esattamente il punto	13
Il trattamento dei politici a confronto: una simmetria e le sue eccezioni	13
Parte IV — Uno sguardo oltre confine: il modello italiano dei reati ministeriali	14
Dall'accusa parlamentare al Tribunale dei ministri	14
Il meccanismo, e ciò che lo rende interessante per il confronto	15
Parte V — Il diritto convenzionale: la CEDU e il processo equo dei titolari di cariche	15
La garanzia e i suoi destinatari	16
Imparzialità soggettiva e oggettiva: il test dell'apparenza	16
Il legame istituzionale come motivo di dubbio: il caso svizzero Wettstein	16
La specificità dei procedimenti che coinvolgono cariche istituzionali	17
Parte VI — Poteri dello Stato e responsabilità politica: un argine da ricostruire	18
Il potere giudiziario nella tripartizione classica	18
La presunzione d'innocenza come argine sistemico	18
Il paradosso della fiducia trasferita	19
La destituzione di un membro del Governo ex post: l'art. 29a e l'art. 59 lett. n) Cost. cant.	19
La procedura di destituzione: gli artt. 93-96 LGC	19
Il criterio della dignità della carica	20
L'assenza di precedenti applicativi	21
Il quarto potere come guardiano, e la sua mutazione nel quinto	21
Parte VII — Conclusioni: quale assetto per un Cantone di frontiera	23
Una proposta ragionevole: che cosa il Gran Consiglio potrebbe fare	23
L'orizzonte di un Cantone di frontiera	24

Premessa fattuale: come si è chiuso il caso all'origine dello studio

Convieni dare conto, in apertura e una volta per tutte, dell'epilogo della vicenda che ha dato origine a queste pagine, per poi lasciarla sullo sfondo e passare al piano dei principi. Nel luglio 2026 un membro del Governo cantonale — direttore del Dipartimento del territorio e presidente del Consiglio di Stato — si trovò simultaneamente sottoposto a un'istruttoria penale per abuso di autorità e tentata coazione e nella veste di denunciante nei confronti dei presidenti di tre partiti di Governo, in un settore, quello della magistratura e della polizia, di cui aveva fino ad allora la responsabilità politica.

Il 23 luglio il Consiglio di Stato accolse la rinuncia temporanea dell'interessato alla conduzione politica di magistratura e polizia, trasferita alla vicepresidente. Nei giorni successivi la pressione politica e mediatica crebbe. Il Governo si riunì, per sua stessa indicazione, tre volte. Il 29 luglio l'interessato annunciò — con una lettera resa nota a una radio locale, e disertando la conferenza stampa dei colleghi — le proprie dimissioni dalla carica di consigliere di Stato con effetto al 30 settembre 2026, rinunciando contestualmente e con effetto immediato alla presidenza del Governo e alla ricandidatura alle cantonali del 2027. La presidenza passò per rotazione alla vicepresidente; la carica di consigliere di Stato sarà vacante dal 1° ottobre 2026 e la procedura di subentro, avviata già in settembre, porterà in Governo il primo dei non eletti della lista congiunta del 2023.

Due osservazioni si impongono, e sono precisamente quelle che giustificano il riorientamento di questo studio. La prima è che l'esito è stato interamente politico: **il Ministero pubblico non ha giocato alcun ruolo determinante nella soluzione della crisi, o quantomeno non è noto che abbia giocato un ruolo**. La terzietà dell'autorità inquirente — il problema attorno al quale ruota l'intera analisi che segue — non è stata messa alla prova, perché la vicenda si è chiusa prima e altrove: nel circuito della responsabilità politica, non in quello dell'accertamento penale.

Lo stato attuale delle conoscenze sembrerebbe indicare che il primo caso resti affidato ai magistrati ordinari del Ministero pubblico — il procuratore generale Andrea Pagani e la sostituta procuratrice generale Chiara Borelli — e che il Governo, solo due giorni prima dell'emergere della configurazione critica, avesse già preso posizione nel senso opposto: il 21 luglio 2026 il Consiglio di Stato aveva invitato il Gran Consiglio a respingere un'iniziativa che intendeva sottrargli la competenza sulla designazione dei procuratori straordinari, giudicando l'assetto vigente — fondato sull'art. 24 LOG e confermato dal Tribunale federale — non bisognoso di modifiche. Resta inoltre ignoto il destino della denuncia annunciata dall'interessato il 21 luglio 2026 contro i presidenti dei tre partiti di Governo/Granconsiglieri — non risulta pubblicamente se tale denuncia sia stata effettivamente depositata, né in quale fase si trovi. Resta altresì ignoto se gli ulteriori elementi emersi nella stessa vicenda abbiano dato origine a procedimenti penali autonomi, distinti da quello per abuso di autorità e tentata coazione.

Il presente studio non ne trae alcuna conseguenza sul piano dell'accertamento dei fatti, in ossequio alla presunzione d'innocenza che opera integralmente nei confronti di tutte le persone menzionate; ne prende atto unicamente come ulteriore elemento di incertezza che circonda l'intera vicenda.

La seconda osservazione è che a incendiare la vicenda e a determinarne l'esito sono state, assai più delle istituzioni giudiziarie, l'interpretazione dei fatti da parte dei media tradizionali e la loro amplificazione sui media sociali. Si può ragionevolmente sostenere che, in questo caso, **il quarto potere** — i media tradizionali — abbia «acceso le polveri», scatenando la bufera e imponendo il ritmo della vicenda; e che a sostenerlo e amplificarlo sia poi intervenuto quello che si può chiamare **il quinto potere** — i media sociali, e con essi quella che Asma Mhalla ha chiamato *flussocrazia*, il governo del flusso informativo continuo.

La determinazione delle responsabilità è così maturata in una dinamica a due tempi — l'innescio dei media tradizionali, l'onda di risonanza dei media sociali — nella quale il **terzo potere**, la magistratura, è rimasto sullo sfondo.

È un dato che non riguarda la colpevolezza di alcuno, ma la fisiologia stessa del modo in cui, oggi, una responsabilità pubblica viene accertata e sanzionata: sempre più nello spazio del dibattito e sempre meno in quello del procedimento.

Proprio perché la magistratura è rimasta, in concreto, ai margini, la domanda che questo studio pone — chi la designa, chi la giudica, con quali garanzie di terzietà, quando l'inquisito è un titolare di cariche — conserva intatta la propria urgenza teorica: è rimasta, semplicemente, senza risposta pratica. Vale dunque la pena porsi la domanda per intero, in astratto, prima che un prossimo caso la riporti d'attualità.

Parte I — Il procuratore straordinario nell'ordinamento ticinese

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 (LOG), 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 incanto.

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 che ha dato origine a questo studio se ne allontanava 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.

Il precedente del 2024 e quello dell'incidente in Leventina

L'ordinamento dispone già di uno strumento attivabile in circa una settimana. Nell'agosto 2024, per un conflitto interno al Tribunale penale cantonale, lo schema seguito fu, 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; decreto di non luogo a procedere il 1° ottobre. Il precedente conferma la rapidità dello strumento, ma conferma anche il suo presupposto implicito: che il Consiglio di Stato sia l'organo cui ci si rivolge, non quello dal quale il conflitto proviene.

Un secondo precedente merita di essere richiamato per correttezza. Nella notte del 14 novembre 2023, sull'A2 in zona Stalvedro, un tamponamento coinvolse l'auto di un consigliere di Stato allora politicamente responsabile tanto della polizia quanto della magistratura. Il Ministero pubblico aprì nel marzo 2024 un procedimento coordinato dal Procuratore generale, con ipotesi di abuso di autorità e favoreggiamento; gli imputati furono tre agenti della Polizia cantonale, mai il consigliere di Stato, la cui posizione non ebbe conseguenze penali. Il rimedio adottato non fu la nomina di un procuratore straordinario, ma di natura politica: l'autosospensione dalla conduzione della sola polizia. È utile registrarlo — la rinuncia temporanea alla conduzione del settore in conflitto non è una soluzione inventata nel 2026 — ma va segnalata un'asimmetria che allora nessuno rilevò: l'autosospensione copriva l'organo investigato, non quello investigante, poiché il settore magistratura restò per l'intera istruttoria sotto la responsabilità politica dell'interessato.

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 le procedure di nomina dei procuratori e la condotta del consigliere di Stato coinvolto. Il profilo dell'asimmetria non vi comparve — né vi comparve per alcuno: né i partiti, né la stampa, né l'autore di queste righe lo notarono. È forse la migliore dimostrazione che il problema non è di malafede né di distrazione. 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.

L'argomento della posizione di denunciante

Nel caso all'origine dello studio, l'elemento più inedito non era la posizione di imputato dell'interessato, ma quella, simultanea, di *denunciante*. La differenza non è di grado ma di natura, e la sua ragione 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: dare seguito alla denuncia espone all'accusa di compiacenza verso chi, fino a pochi giorni prima, aveva la conduzione politica del settore cui la Procura appartiene; non darvi seguito, a quella speculare di volersene distanziare. Ogni esito resta leggibile alla luce del rapporto istituzionale pregresso, e non esiste alcun modo attraverso il quale l'organo possa dimostrare la propria imparzialità. È il punto in cui l'apparenza, che le norme sulla ricsuzione trattano come autonoma rispetto alla prevenzione reale, diventa strutturalmente irrimediabile dall'interno.

A ciò si aggiungeva una terza differenza: i denunciati non erano soltanto presidenti di partito, ma sedevano in Gran Consiglio, l'organo che elegge i magistrati e che esercita l'alta vigilanza

sull'amministrazione della giustizia. L'autorità inquirente si sarebbe così trovata simultaneamente in rapporto con entrambi i poteri dai quali dipende: con l'Esecutivo attraverso il denunciante, con il Legislativo attraverso i denunciati. Ed è qui che il caso singolo cede il passo al principio generale, oggetto delle parti che seguono.

Le garanzie applicabili, e a chi

Occorre precisare l'esatta consistenza del legame. La vigilanza disciplinare sui magistrati non compete all'Esecutivo: l'art. 79 della Costituzione cantonale la riserva al *Consiglio della magistratura*, i cui sette membri sono eletti quattro dal Parlamento e tre dall'assemblea dei magistrati, e l'art. 74 LOG conferma a quell'organo il potere disciplinare e di sorveglianza.

Il Governo è tenuto deliberatamente fuori dalla vigilanza sulla magistratura.

Ciò che la conduzione politica del settore comprende è altro: le risorse, l'organizzazione, il canale di segnalazione — e, soprattutto, il potere di designare il magistrato straordinario ex art. 24 LOG. È su quest'ultimo, non su una supervisione che non esiste, che il problema si concentra.

Che il legame conti lo dimostra la vicenda stessa: se fosse stato irrilevante, la rinuncia del 23 luglio sarebbe stata superflua. Non è possibile sostenere insieme che la misura fosse opportuna e che il rapporto fosse inesistente.

Quanto alle garanzie, va distinto: quelle 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 riveste la posizione di parte. Al pubblico ministero si applica invece l'art. 29 cpv. 1 Cost. — parità ed equità di trattamento —, concretizzato sul piano procedurale dagli artt. 56 e seguenti CPP in materia di ricsuzione. Sul piano cantonale merita di essere richiamato l'art. 55 della Costituzione ticinese: ogni membro di autorità deve astenersi dal proprio ufficio qualora l'indipendenza o l'imparzialità sia compromessa. È una norma di portata generale, riferita a ogni membro di autorità e non ai soli magistrati: vincola dunque anche i componenti dell'Esecutivo, e costituisce il fondamento cantonale più diretto del ragionamento qui sviluppato.

E poi chi giudica? Il conflitto a valle

La designazione di un procuratore straordinario, se avvenisse, non esaurirebbe la questione: quel magistrato potrebbe promuovere un atto d'accusa, e allora si pone una domanda che il dibattito non aveva ancora formulato — chi giudicherebbe? Il conflitto che riguarda il Ministero pubblico non si trasferisce automaticamente ai tribunali: i giudici cantonali non intrattengono con l'Esecutivo alcun rapporto di vigilanza. Ma proprio questa constatazione porta a un rilievo di segno diverso e più stringente. Per il giudice, a differenza del pubblico ministero, il conflitto non corre verso l'Esecutivo: corre verso il **Legislativo**. I denunciati siedono in Gran Consiglio, cioè nell'organo che elegge i magistrati, che elegge quattro dei sette membri del Consiglio della magistratura, e la cui *Commissione giustizia e diritti* formula le proposte di elezione ed esercita l'alta vigilanza. La designazione di un procuratore straordinario risolverebbe dunque il conflitto a monte e lascerebbe intatto quello a valle.

L'ordinamento federale conosce strumenti per situazioni di questo tipo. Prima della promozione dell'accusa, l'art. 38 cpv. 1 CPP consente ai pubblici ministeri di convenire un foro diverso «se il centro dell'attività penalmente rilevante, la situazione personale dell'imputato o

altri motivi pertinenti lo esigono»: è la via più leggera, perché non richiede l'intervento di alcun organo terzo e si consuma interamente all'interno del potere giudiziario. Dopo la promozione dell'accusa, l'art. 38 cpv. 2 prevede che *«al fine di tutelare i diritti procedurali di una parte»* la giurisdizione cantonale di reclamo possa deferire il giudizio a un altro tribunale cantonale: la finalità dichiarata — la tutela dei diritti procedurali, non il collegamento territoriale — è l'elemento che più si avvicina a una deroga fondata su ragioni di imparzialità. Resta infine l'art. 59 cpv. 1 lett. d, che attribuisce al Tribunale penale federale la decisione sulla ricsuzione quando è interessato l'intero Tribunale d'appello di un Cantone.

Va riconosciuto che le norme sul foro servono anzitutto a determinare la competenza territoriale: sostenere che un conflitto strutturale cantonale integri un «motivo pertinente» ai sensi degli artt. 38 e 40 CPP è una tesi, non una regola acquisita. Ma la finalità esplicitata dall'art. 38 cpv. 2 mostra che il legislatore non ha inteso quelle norme come esclusivamente territoriali. E se la via del trasferimento del foro fosse percorribile, essa avrebbe un vantaggio che la nomina di un procuratore straordinario non possiede: non richiederebbe alcuna decisione del Consiglio di Stato. Il nodo della designazione semplicemente non si porrebbe. È forse la soluzione più elegante tra quelle disponibili — e conduce direttamente al tema della Parte III.

Parte II — Un problema già risolto altrove: il confronto intercantonale

Il nodo — un Esecutivo chiamato a designare il magistrato che dovrà indagare su un proprio membro — non è una peculiarità ticinese né una fatalità dell'ordinamento federale. Un confronto con la Confederazione e con sette Cantoni, condotto sulle fonti legislative e giurisprudenziali direttamente consultabili, mostra che il problema è già stato affrontato altrove, con esiti molto diversi fra loro. Se ne possono ordinare le soluzioni in quattro modelli.

Il modello parlamentare puro

Nel primo modello la competenza a designare passa interamente al Legislativo. Il Canton **Vaud** ha compiuto, con la revisione della Loi sur le Ministère public entrata in vigore il 1° gennaio 2023, il passo che il Ticino non ha ancora compiuto: la designazione del procuratore straordinario in caso di ricsuzione del Procureur général è stata tolta al Conseil d'État e attribuita al Bureau du Grand Conseil. La riforma fu preceduta, tra il novembre 2021 e il marzo 2022, dal caso concreto contro il Procureur général Eric Cottier, che ne mostrò l'esigenza.

Il Canton **Grigioni** ha adottato la stessa logica in forma ancora più mirata: la legge d'introduzione al CPP riserva alla Commissione del Gran Consiglio competente per la giustizia la designazione proprio quando il procedimento è rivolto contro membri del Governo, lasciando all'Esecutivo la competenza residuale. Il messaggio governativo grigionese descrive con precisione il problema qui esaminato: la vecchia soluzione *«non soddisfa quando il Governo deve nominare un procuratore straordinario per un procedimento che riguarda un membro del Governo stesso»*.

Sulla stessa linea si collocano **Sciaffusa** — dove è l'Ufficio del Kantonsrat a incaricare il procuratore straordinario nei procedimenti contro il Regierungsrat — e l'**Argovia**, la cui revisione legislativa, posta in consultazione l'11 giugno 2026 e attesa in prima lettura nel 2027, attribuisce la designazione alla Commissione di vigilanza sulla giustizia.

Un argomento ulteriore, specifico al contesto ticinese, rafforza la praticabilità di queste soluzioni: il Canton Grigioni — cui il Ticino ha già fatto ricorso nel precedente del 2024 per il conflitto interno al Tribunale penale cantonale — non è un partner casuale, ma un Cantone in parte italofono.

Il Moesano (Mesolcina e Calanca), circa diecimila abitanti di lingua italiana appartenenti al Grigioni italiano, è economicamente e linguisticamente legato al Ticino, pur amministrativamente e giudiziariamente incardinato nell'ordinamento grigionese.

Questa affinità suggerisce che il Gran Consiglio ticinese potrebbe negoziare con l'omologo grigionese — a monte, e non caso per caso — una rosa concordata di magistrati o avvocati abilitati a esercitare come procuratori straordinari esterni, da attivare secondo la procedura che il Gran Consiglio deciderà di adottare (sorteggio pubblico, designazione diretta, o clausola di risalita).

Un accordo di questo tipo unirebbe il vantaggio linguistico-procedurale — un magistrato che opera già in lingua italiana, senza necessità di traduzione degli atti — al beneficio istituzionale del modello ginevrino, l'estraneità cantonale, riducendo al contempo i tempi di attivazione già dimostrati rapidi nel precedente del 2024 (dalla richiesta del 12 agosto alla nomina del 14).

Un accordo con i Grigioni non richiederebbe una revisione della Costituzione ticinese, ma una modifica della LOG (o della legge sull'organizzazione del Gran Consiglio) accompagnata da un accordo intercantonale — uno strumento già familiare all'ordinamento svizzero e già impiegato nel precedente del 2024.

Il modello dell'organo terzo indipendente

Il secondo modello affida la designazione a un organo indipendente, esterno tanto all'Esecutivo quanto al Ministero pubblico. È la soluzione **ginevrina**, la più raffinata fra quelle esaminate: la designazione spetta al presidente del Conseil supérieur de la magistrature, e il magistrato designato deve obbligatoriamente provenire da un altro Cantone o dalla Confederazione. Applicando questa regola, il 22 marzo 2023 il presidente del Conseil supérieur de la magistrature designò il procuratore generale del Canton Neuchâtel quale procuratore straordinario nella cosiddetta *affaire* dei promotori immobiliari. Il modello ginevrino combina due garanzie che altrove restano separate: la terzietà dell'organo che designa e l'estraneità cantonale di chi viene designato.

Una logica analoga vale sul piano **federale**, dove la designazione compete all'*Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione* — organo indipendente eletto dall'Assemblea federale — e, per il procuratore generale straordinario, all'Assemblea federale plenaria: mai al Consiglio federale, a differenza di quanto avveniva prima del 2011. L'assetto previgente aveva un fondamento preciso: la legge federale sulla procedura penale del 15 giugno 1934 (PP), che per oltre sette decenni disciplinò il procedimento penale federale, riconduceva la nomina del procuratore pubblico — ordinario e straordinario — alla competenza del Consiglio federale, in continuità con la legge del 1889 che aveva istituito l'ufficio permanente di procuratore pubblico proprio alle dipendenze dell'Esecutivo.

Quella competenza esecutiva è stata superata non dal cosiddetto “progetto Giustizia 2000” in quanto tale — che riguardò la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale e istituì i nuovi tribunali federali (Tribunale penale federale, poi Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale, tra il 2004 e il 2007) — ma dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011,

del nuovo Codice di procedura penale svizzero e della Legge sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP/StBOG), che hanno abrogato la PP del 1934 e trasferito la designazione del Ministero pubblico della Confederazione e dei suoi vertici straordinari dal Consiglio federale a un circuito interamente parlamentare — l'Autorità di vigilanza e, nei casi che la riguardano, l'Assemblea federale plenaria. Il caso Beyeler del 2011, in cui la mancata rielezione fu decisa dall'Assemblea federale plenaria e non più dal Governo, segna emblematicamente il punto di passaggio tra i due regimi.

Il modello endo-giudiziario con valvola di sicurezza, e quello senza

Il terzo modello è endo-giudiziario ma dotato di una valvola esplicita. In **Vallese** la designazione spetta ordinariamente al bureau del Ministero pubblico, ma la legge prevede che, se tutti i membri del bureau sono impediti o ricusati, il procuratore straordinario venga eletto dal Grand Conseil. È la clausola anti-autoreferenziale più chiara fra quelle censite, perché fa salire la competenza al Parlamento nell'esatto momento in cui l'organo designante ordinario è travolto dal medesimo conflitto che dovrebbe risolvere.

Il quarto modello lascia la designazione interamente all'Esecutivo, senza deroga alcuna per il caso in cui il conflitto coinvolga l'Esecutivo stesso. Vi rientra **Zurigo**, dove la nomina spetta sempre al Regierungsrat, con l'unica garanzia indiretta che l'Obergericht deve prima autorizzare l'apertura del procedimento — controllo che riguarda però il se procedere, non il *chi* condurrà le indagini.

Vi rientra, ancora più esposto, **Basilea Città**: qui la nomina spetta parimenti al Regierungsrat, ma senza nemmeno il filtro autorizzativo, poiché Basilea Città è fra i pochissimi Cantoni privi di un *Ermächtungsverfahren* (procedura di autorizzazione) per i membri del proprio Governo. E vi rientra, con configurazione diversa, **Berna**, dove la competenza è interna alla Generalstaatsanwaltschaft, che però non regola il caso in cui sia essa medesima in conflitto — laddove il diritto bernese previgente, più garantista, attribuiva la nomina all'Obergericht.

Un caso a parte è **San Gallo**, che non designa un magistrato sostitutivo ma subordina l'apertura stessa dell'indagine a un'autorizzazione preventiva — un *Ermächtungsverfahren* — affidata alla Camera d'accusa per funzionari e agenti di polizia, e al Parlamento cantonale per membri del Governo e dei tribunali. Appartiene dunque alla famiglia dei filtri autorizzativi, non a quella dei modelli di designazione.

Due grandi Cantoni di frontiera ai due estremi: Ginevra e Basilea Città

Un confronto merita la coppia formata da **Ginevra e Basilea Città**, i due grandi Cantoni di frontiera che meglio si prestano a un paragone diretto con il Ticino: entrambi confinano con uno Stato estero, entrambi gestiscono un traffico giudiziario intenso con l'estero.

Le risposte che hanno dato si collocano ai due estremi opposti. Ginevra ha scelto la soluzione più garantista: un organo terzo indipendente, un magistrato obbligatoriamente estraneo al Cantone. Basilea Città ha scelto, all'opposto, di lasciare intatta la competenza dell'Esecutivo senza affiancarle nemmeno il filtro autorizzativo minimo. Il confronto fra questi due Cantoni mostra l'intera ampiezza dello spettro istituzionale svizzero, e colloca il Ticino, per struttura, assai più vicino al polo basilese che a quello ginevrino.

Su sette Cantoni e la Confederazione, quattro ordinamenti — la Confederazione, Vaud, Ginevra e Grigioni — affidano oggi la designazione a un organo diverso dall'Esecutivo. Un

quinto, il Vallese, prevede quantomeno il trasferimento sussidiario al Parlamento quando l'organo designante ordinario è coinvolto. Soltanto Zurigo, Basilea Città e Berna presentano lacune paragonabili a quella ticinese, e in nessuno dei tre casi la dottrina o il legislatore locale hanno finora dovuto affrontare, in concreto, l'ipotesi di un conflitto che tocchi l'organo designante medesimo. Il Ticino si colloca dunque, insieme a Zurigo e — su un punto specifico — persino più esposto di Basilea Città, fra gli ordinamenti cantonali più esposti al paradosso qui esaminato.

L'immunità parlamentare, cantonale e federale

Un ulteriore filtro istituzionale merita di essere richiamato, perché completa il quadro e conduce al piano federale.

L'art. 51 della Legge sul Gran Consiglio del **Cantone Ticino** tutela i deputati ticinesi, ma non in modo assoluto: copre unicamente le espressioni presumibilmente diffamatorie pronunciate durante le deliberazioni del Gran Consiglio, nelle Commissioni, nei rapporti commissionali o negli atti parlamentari, e in quell'ambito ristretto l'immunità può essere tolta a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto. È un'immunità relativa solo dal 2010: fino ad allora era assoluta e non revocabile. Nel confronto intercantonale il Ticino risulta un caso isolato — l'unico Cantone a limitare l'immunità alle sole espressioni diffamatorie, mentre altrove essa copre qualunque dichiarazione resa in aula e la revoca richiede quasi ovunque i due terzi. Va aggiunto un dato che completa l'asimmetria: il Consiglio di Stato ticinese non gode di alcuna immunità per le dichiarazioni rese davanti al Gran Consiglio.

A livello **federale** l'immunità si articola in due regimi. Il primo, l'immunità assoluta (art. 162 Cost.; art. 16 LParl), tutela i parlamentari, i membri del Consiglio federale e il cancelliere per quanto espresso nelle Camere: è una tutela della funzione, non sopprimibile né rinunciabile. Il secondo, l'immunità relativa (artt. 17 e 17a LParl), impedisce di promuovere un procedimento penale per un reato connesso alla condizione o attività ufficiale senza l'autorizzazione delle commissioni competenti di entrambe le Camere.

Questo secondo regime si aggancia direttamente al tema del procuratore straordinario: una volta soppressa l'immunità, e se il perseguimento riguarda un membro dell'Assemblea federale, è l'Assemblea federale plenaria — non il Consiglio federale — a eleggere il procuratore generale straordinario, ai sensi dell'art. 17 cpv. 3 LParl. Il sistema federale scompone dunque il problema in due fasi, entrambe sottratte all'Esecutivo: prima la soppressione dell'immunità, poi la scelta del magistrato.

È lo stesso principio di fondo — mai l'Esecutivo a decidere su un proprio pari, né a scegliere chi lo giudica — che il confronto intercantonale mostra applicato, con soluzioni diverse, dalla Confederazione a Vaud, dai Grigioni a Sciaffusa e Argovia, da Ginevra al Vallese.

Parte III — Quando la competenza esce dal Cantone: un caso a rovescio

Le parti precedenti hanno descritto il paradosso di un conflitto che resta dentro il Cantone e che la struttura cantonale fatica a sciogliere dall'interno.

Un episodio recentissimo offre un quadro diverso, non per l'attivazione di procedure straordinarie, ma per l'applicazione pura e semplice del principio di territorialità: un caso in cui la competenza appartiene "naturalmente" a un'autorità esterna al Cantone di appartenenza

dell'indagato, garantendo di fatto quella terzietà che altrove si cerca attraverso istituti complessi. Vale la pena esaminarlo, perché il contrasto illumina per differenza il nucleo dell'intero studio: talvolta, la soluzione ai conflitti di interesse non risiede in figure ad hoc, ma nella rigorosa applicazione delle regole di competenza geografica.

I fatti

Alla fine di luglio 2026 è divenuto pubblico che il copresidente di un partito di Governo, deputato in Gran Consiglio, è stato rilevato da un radar a una velocità di 104 km/h in un tratto con limite di 50 km/h, in territorio del Canton Uri, in una zona extraurbana nei pressi di Wassen.

Va segnalato, per correttezza e trasparenza metodologica, che il deputato coinvolto in questo episodio è la stessa persona già menzionata nella Premessa fattuale come uno dei tre presidenti di partito oggetto della denuncia annunciata dall'interessato il 21 luglio 2026. Si tratta di una coincidenza puramente cronologica, che non altera in alcun modo l'analisi giuridica che segue — il principio di territorialità del foro opera indipendentemente da qualsivoglia altro procedimento in cui la stessa persona possa essere, a diverso titolo, coinvolta — ma che lo studio non può tacere, proprio in ragione dell'impegno dichiarato in apertura a non riprodurre o amplificare alcun giudizio sulla veridicità dei materiali circolati, e a segnalare con trasparenza ogni elemento fattuale rilevante per la comprensione del contesto.

L'interessato ha reso pubblica la vicenda di propria iniziativa, anticipandone le conseguenze legali e qualificandola come un errore, riconducibile alla convinzione — erronea — che oltre l'abitato il limite salisse a 80 km/h.

Due precisazioni giuridiche

La prima riguarda il quantum. Le fonti giornalistiche riportano un valore di 104 km/h rilevato dal radar, senza tuttavia precisare se tale cifra corrisponda alla misurazione grezza dello strumento o già netta della deduzione tecnica di sicurezza — un'informazione che, nella prassi, emerge di norma solo con la pubblicazione del decreto d'accusa. Ipotizzando, come è normalmente il caso nella comunicazione giornalistica di questo tipo di episodi, che il valore riportato sia quello grezzo, e applicando la deduzione prevista dalle direttive dell'USTRA per la fascia di velocità 101-150 km/h (6 km/h per rilevamento radar), la velocità netta si collocherebbe attorno ai 98 km/h, corrispondente a un superamento di 48 km/h rispetto al limite di 50 km/h.

Si tratta, in ogni caso, di una stima costruita da questo studio a fini di inquadramento tecnico, e non di un dato accertato o comunicato dalle autorità competenti, alle quali spetta in via esclusiva la qualificazione giuridica definitiva della velocità netta rilevante.

La seconda riguarda la qualificazione giuridica. Secondo una giurisprudenza costante del Tribunale federale, dettata dall'esigenza di parità di trattamento, si configura una violazione grave delle norme della circolazione (art. 90 cpv. 2 LCStr) quando il superamento raggiunge, all'interno delle località, i 25 km/h — a prescindere dalle circostanze concrete, dalla reputazione del conducente o dalle condizioni del traffico. Trattandosi di un tratto con limite di 50 km/h, e dunque situato all'interno dell'abitato, quella soglia risulta ampiamente superata, e il fatto integra un reato indipendentemente da ogni valutazione soggettiva.

La pena ipotizzabile: un esercizio tecnico

Va premesso che quanto segue è un esercizio astratto sulla cornice editale.

La qualificazione ai sensi dell'art. 90 cpv. 2 LCStr comporta conseguenze precise: non si tratta di una semplice multa, ma di un delitto punibile con pena pecuniaria o con una pena detentiva fino a tre anni.

Occorre poi verificare se sussistano gli estremi del reato di «pirata della strada» («Raser», art. 90 cpv. 3 e 4 LCStr), che prevede una pena detentiva da uno a quattro anni. Per le strade con limite di 50 km/h, l'art. 90 cpv. 4 lett. b fissa la soglia della fattispecie aggravata in una velocità raggiunta di almeno 100 km/h — un valore assoluto, non un superamento relativo. Il conducente è stato rilevato a 104 km/h: dedotto il margine di sicurezza tecnico, la velocità netta si colloca in prossimità di quella soglia, appena al di sotto o esattamente in corrispondenza di essa a seconda della tolleranza applicata.

E qui il tipo di strumento diventa decisivo. L'art. 8 dell'ordinanza dell'USTRA sul controllo della circolazione stradale (OCCS-USTRA) prescrive deduzioni graduate per fasce di velocità e per dispositivo: nella fascia tra 101 e 150 km/h — quella in cui ricade il rilevamento in esame — la deduzione è di 6 km/h per una misurazione a radar e di 4 km/h per una misurazione a laser. Ne discende un esito paradossale: sui 104 km/h rilevati, una misurazione a radar porterebbe la velocità netta a 98 km/h, due chilometri sotto la soglia del pirata della strada, mantenendo il fatto nel cpv. 2; una misurazione a laser la collocherebbe invece esattamente a 100 km/h, cioè sul limite che l'art. 90 cpv. 4 lett. b fissa per la fattispecie aggravata. È lo strumento con la tolleranza minore — il laser — a poter spingere il caso oltre la soglia, e sarà dunque il tipo di dispositivo effettivamente impiegato dall'autorità urana a determinare, in ultima analisi, la qualificazione.

È una differenza di pochissimi chilometri orari, ma di portata decisiva, perché segna il confine tra il cpv. 2 e il cpv. 4: soltanto una velocità netta inferiore ai 100 km/h manterrebbe il fatto nell'alveo dell'infrazione grave ordinaria, sottraendolo alla fattispecie del pirata della strada e alla relativa pena detentiva minima.

Va peraltro precisato che, anche nell'ipotesi meno favorevole — quella in cui il fatto fosse qualificato ai sensi dell'art. 90 cpv. 3 LCStr, con la pena detentiva minima di un anno — tale pena non comporterebbe necessariamente il carcere effettivo: l'art. 42 cpv. 1 CP prevede che il giudice sospenda di regola l'esecuzione di una pena detentiva fino a due anni quando una pena senza condizionale non appaia necessaria per prevenire nuovi reati, e la sospensione condizionale è ammessa in via di principio anche per la pena minima di un anno prevista dal cpv. 3, rientrando essa nel limite dei due anni fissato dall'art. 42 CP. Anche nello scenario più severo, dunque, la sede della commisurazione della pena conserverebbe margini significativi per tenere conto delle circostanze concrete del fatto, senza che la sola qualificazione giuridica determini automaticamente una detenzione da scontare.

Nell'ipotesi — qui assunta in via prudenziale, ma da verificare sul dato tecnico effettivo — che la velocità netta resti sotto i 100 km/h, il fatto ricadrebbe nel solo cpv. 2, con un margine di apprezzamento del giudice nella commisurazione della pena: verosimilmente una pena pecuniaria, presumibilmente sospesa in assenza di precedenti, cui si affiancherebbe, sul

binario amministrativo distinto e indipendente, la revoca della licenza di condurre per infrazione grave (durata minima di legge di tre mesi).

Ove invece il dato tecnico collocasse la velocità netta a 100 km/h o oltre, si entrerebbe nel cpv. 4, con la pena detentiva minima di un anno e le conseguenze assai più severe che il testo prevede.

L'analisi qui svolta si basa su dati pubblici e su valutazioni ipotetiche; la qualificazione giuridica definitiva e la determinazione della pena spetteranno in ogni caso all'autorità competente del Canton Uri.

Perché qui il procuratore straordinario non serve — ed è esattamente il punto

Questo caso è, rispetto al filo conduttore dello studio, un caso a rovescio, e il contrasto è istruttivo. Il reato è stato commesso in territorio urano; la competenza territoriale spetta, ai sensi degli artt. 31 e seguenti CPP, al Ministero pubblico del Canton Uri.

Ne discende che **nessun problema di terzietà si pone**: l'autorità inquirente è quella del luogo del reato, un Cantone con il quale il deputato ticinese non ha alcun rapporto istituzionale: Uri non elegge i suoi magistrati, non ne esercita la vigilanza, non intrattiene con lui alcun legame che un osservatore ragionevole possa percepire come idoneo a comprometterne l'imparzialità.

Il foro esce dal Cantone di appartenenza del soggetto per la via più ordinaria che esista — quella territoriale — e nel farlo dissolve, automaticamente e senza bisogno di alcuna designazione straordinaria, proprio quel conflitto strutturale che nelle Parti I e II si è mostrato tanto difficile da sciogliere quando l'inquisito e l'autorità appartengono al medesimo ordinamento.

Se ne ricava una conferma per differenza del nucleo dell'intero studio: il problema del procuratore straordinario non nasce dal fatto che l'inquisito sia un titolare di cariche, ma dal fatto che l'autorità competente appartenga al *medesimo* ordinamento nel quale quelle cariche si esercitano.

Rimuovi la coincidenza territoriale — come qui la rimuove il caso — e il problema svanisce. È precisamente ciò che suggerisce che la soluzione più pulita, sul piano dei principi, sia quella che sposta la competenza fuori dal circuito istituzionale in conflitto: sia esso un altro Cantone (per la via del foro, art. 38 cpv. 1 CPP), un organo terzo indipendente (modello ginevrino), o il Parlamento in luogo dell'Esecutivo (modelli vodese, grigionese, vallesano).

Il trattamento dei politici a confronto: una simmetria e le sue eccezioni

Il caso offre l'occasione per una riflessione più ampia sul modo in cui l'ordinamento tratta i titolari di cariche pubbliche di fronte alla legge penale.

Sul punto, il principio-cardine del diritto svizzero è la **parità**: per i reati comuni — quelli commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni, e un eccesso di velocità durante un giro dei passi lo è senza dubbio — un membro del Governo o del Parlamento è giudicato come qualsiasi altro cittadino, dal pubblico ministero e dal tribunale ordinariamente competenti.

Non esiste, in Svizzera, un foro speciale per i reati comuni dei politici. L'immunità, dove esiste, copre soltanto ciò che è detto o fatto nell'esercizio della funzione, e — come si è visto — in Ticino essa è ridotta alle sole espressioni diffamatorie rese in sede parlamentare.

La condotta dell'interessato in questo caso — la scelta di rendere pubblica la vicenda di propria iniziativa, di qualificarla come errore e di annunciare che ne affronterà le conseguenze — si iscrive coerentemente in questo principio di parità, e anzi lo rafforza sul piano simbolico in un momento di massima attenzione dell'opinione pubblica al tema della trasparenza.

Ma la parità come regola generale non esaurisce il quadro comparato: come si vedrà nella Parte IV, alcuni ordinamenti — l'Italia in modo emblematico — sottraggono i reati *funzionali* dei membri dell'Esecutivo alla competenza ordinaria per attribuirli a un organo giudiziario predeterminato, proprio per neutralizzare a monte il sospetto — in un senso o nell'altro — che il rango dell'inquisito possa influire sull'accertamento.

La differenza tra i due modelli non è di garanzia ma di tecnica: la Svizzera affida la terzietà, per i reati comuni, alla competenza territoriale ordinaria e, per i conflitti strutturali, agli strumenti di ricsuzione e trasferimento; altri ordinamenti la affidano, per i reati funzionali, a un giudice speciale precostituito.

Parte IV — Uno sguardo oltre confine: il modello italiano dei reati ministeriali

Nella prospettiva di un Cantone di frontiera, che vive quotidianamente il contatto con l'ordinamento italiano, vale la pena esaminare come il vicino risolva la medesima domanda: chi indaga e chi giudica quando l'inquisito è un membro dell'Esecutivo.

La risposta italiana è di grande interesse, perché è il risultato di un'evoluzione storica che ha attraversato entrambi i poli del problema — dalla giustizia politica a quella ordinaria — e perché isola con nettezza la distinzione, cruciale anche per la Svizzera, tra reati funzionali e reati comuni.

Dall'accusa parlamentare al Tribunale dei ministri

La disciplina italiana è oggi contenuta nell'art. 96 della Costituzione, nel testo riformato dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. Nel disegno originario del 1948, per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni — i cosiddetti *reati ministeriali* — il Presidente del Consiglio e i ministri potevano essere messi in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e giudicati dalla Corte costituzionale in composizione speciale. Era, in senso proprio, una *giustizia politica*: la decisione sull'incriminazione era demandata a un collegio di parlamentari, con l'evidente rischio — così lo descrive la dottrina — di favoritismi in un senso o nell'altro, e con una torsione del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Il referendum abrogativo del 1987 e la successiva riforma del 1989 hanno ribaltato l'impianto, attribuendo i reati ministeriali alla **giurisdizione ordinaria**. Oggi il testo dell'art. 96 dispone che il Presidente del Consiglio e i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato o della Camera. Il perno del nuovo sistema è un organo giudiziario appositamente costituito: il cosiddetto **Tribunale dei ministri**, un collegio di tre giudici ordinari istituito presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio.

Il meccanismo, e ciò che lo rende interessante per il confronto

Il procedimento si articola in passaggi predeterminati. Le indagini preliminari competono alla Procura della Repubblica del tribunale ordinario territorialmente competente; se emergono elementi di reato, il Procuratore trasmette entro quindici giorni la notizia di reato al Tribunale dei ministri, informandone l'interessato. Il collegio dei tre giudici ha allora due sole scelte: disporre l'archiviazione con decreto non impugnabile, oppure trasmettere una relazione motivata al Procuratore affinché richieda alla Camera competente l'autorizzazione a procedere. Non è dunque un singolo magistrato a bussare alla porta del Parlamento: la valutazione sulla fondatezza della *notitia criminis* è affidata a un collegio giudiziario, mentre al Parlamento resta un vaglio di natura schiettamente politica — l'autorizzazione può essere negata a maggioranza assoluta, con valutazione insindacabile, ove la Camera ritenga che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico.

Due tratti rendono il modello italiano un utile termine di paragone per il problema svizzero. Il primo è la **predeterminazione** dell'organo: il Tribunale dei ministri non è scelto *ad hoc* da chicchessia dopo il fatto, ma è precostituito per legge e individuato per territorio secondo criteri fissi. È la risposta più radicale al paradosso della designazione che percorre questo studio: se il giudice è predeterminato, nessuno deve sceglierlo, e il problema di *chi* designa semplicemente non si pone. Il secondo tratto è la **separazione delle due valutazioni**: quella tecnico-giudiziaria sulla fondatezza dell'accusa (al collegio di giudici) e quella politica sull'opportunità di procedere (al Parlamento). È, *mutatis mutandis*, la stessa scomposizione in due fasi che si è vista operare nel sistema federale svizzero con l'immunità relativa e l'elezione parlamentare del procuratore straordinario.

Va però messa in guardia da un'equiparazione affrettata, e qui torna utile il caso della Parte III. La disciplina dell'art. 96 vale unicamente per i reati *ministeriali* — quelli commessi nell'esercizio delle funzioni. Per i reati comuni, il ministro italiano è giudicato «al pari di qualsiasi altro cittadino», dal giudice ordinario territorialmente competente, senza alcun filtro speciale: esattamente come, in Svizzera, il deputato che superi un limite di velocità risponde davanti al foro del luogo del reato. La distinzione tra reato funzionale e reato comune è dunque il vero spartiacque in entrambi gli ordinamenti; ciò che li differenzia è che l'Italia ha costruito, per i soli reati funzionali dei membri del Governo, un'architettura giudiziaria dedicata e predeterminata, mentre la Svizzera affida quella stessa esigenza — come si è visto — a una designazione caso per caso, con tutti i problemi di terzietà che ne derivano quando l'organo designante è parte del conflitto.

Parte V — Il diritto convenzionale: la CEDU e il processo equo dei titolari di cariche

Tutte le soluzioni esaminate — la ricusazione, il trasferimento del foro, la designazione affidata a un organo terzo, il giudice predeterminato — hanno un baricentro comune, che è di rango convenzionale prima ancora che costituzionale: il diritto di ogni persona a un processo equo davanti a un tribunale indipendente e imparziale, sancito dall'art. 6 n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Vale la pena ricostruirne i contorni, perché è la lente attraverso cui l'intero problema acquista la propria dimensione di principio, e perché la giurisprudenza di Strasburgo offre alcuni criteri direttamente spendibili — e un caso svizzero centrale.

La garanzia e i suoi destinatari

L'art. 6 n. 1 CEDU garantisce a ogni persona, nella decisione su un'accusa penale a suo carico, il diritto a un'equa e pubblica udienza, entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale *indipendente e imparziale costituito per legge*. Nella lettura della Corte, il concetto di «tribunale costituito per legge» e quelli di indipendenza e imparzialità formano insieme i requisiti istituzionali dell'art. 6, e sono tra loro strettamente collegati. Una precisazione, già anticipata nella Parte I, è qui decisiva: queste garanzie si rivolgono all'autorità **giudicante**, non direttamente al pubblico ministero, che nel processo è parte. Il pubblico ministero è coperto piuttosto dagli standard di indipendenza funzionale dell'accusa — le Linee guida ONU sul ruolo dei procuratori (1990) e la Raccomandazione Rec(2000)19 del Consiglio d'Europa — e, sul piano interno svizzero, dall'art. 29 Cost. È una distinzione che percorre l'intero studio: il conflitto *a monte*, sul pubblico ministero, si misura sullo standard più leggero della parità e della riconsiderazione; quello *a valle*, sul giudice, sullo standard pieno dell'art. 6.

Imparzialità soggettiva e oggettiva: il test dell'apparenza

Il contributo più fecondo della giurisprudenza di Strasburgo, ai fini di questo studio, è la distinzione tra due approcci all'imparzialità, consolidata nelle grandi sentenze della Grande Camera *Kyprianou c. Cipro* (2005) e *Micallef c. Malta* (2009). L'approccio **soggettivo** indaga la convinzione personale o l'interesse concreto del giudice nel caso specifico: e su questo piano l'imparzialità va presunta fino a prova contraria, prova che è notoriamente difficile da fornire. L'approccio **oggettivo**, assai più rilevante nella prassi, verifica invece se il giudice — e, tra l'altro, la composizione stessa dell'organo — offra garanzie sufficienti a escludere ogni legittimo dubbio circa la sua imparzialità.

È in questo secondo approccio che si radica il principio dell'**apparenza**, più volte affermato dalla Corte con una formula divenuta classica: nella materia in esame, «persino le apparenze possono rivelarsi importanti», poiché ciò che è in gioco è la fiducia che i tribunali di una società democratica devono ispirare nel pubblico e, in materia penale, nell'accusato. Il punto di vista di chi teme la parzialità è importante, ma non decisivo: l'elemento determinante è se i suoi timori possano ritenersi *oggettivamente giustificati*. È esattamente il criterio che regge l'argomento centrale di questo studio — che il difetto di terzietà, quando l'inquisito o l'accusa hanno un rapporto istituzionale con l'organo procedente, sia un problema di apparenza oggettivamente fondata, indipendente dalla buona fede effettiva di chiunque, e proprio per questo non sanabile con la sola condotta.

Il legame istituzionale come motivo di dubbio: il caso svizzero Wettstein

La giurisprudenza convenzionale ha declinato l'imparzialità oggettiva soprattutto in situazioni di cumulo o di sovrapposizione di funzioni: il magistrato che abbia svolto ruolo istruttorio e poi giudicante nella stessa causa deve astenersi (*De Cubber c. Belgio*, 1984); così chi abbia esercitato funzioni consultive e giudicanti, salvo che la struttura offra garanzie sufficienti (*Kleyn c. Paesi Bassi*, 2003). Ma il precedente più direttamente pertinente, e non a caso svizzero, è **Wettstein c. Svizzera** (21 dicembre 2000), in cui la Corte ha riscontrato un difetto di imparzialità oggettiva in ragione di un legame — lì professionale — tra un giudice e una parte, tale da fondare un timore legittimo e oggettivamente giustificato.

Il principio che se ne trae è estensibile alla configurazione qui in esame: se un legame professionale individuale basta a fondare un timore oggettivamente giustificato, a maggior ragione può porre un analogo interrogativo una relazione istituzionale strutturata come quella

tra il giudice e l'organo che lo elegge — fermo restando che la Corte, in Wettstein, si è pronunciata su un cumulo di ruoli individuale, non su un legame di questo tipo.

Applicato alla configurazione studiata nelle Parti I e II, il criterio di Strasburgo conferma la fondatezza del problema *a valle*: un giudice cantonale chiamato a pronunciarsi su un'accusa contro membri del Gran Consiglio — l'organo che lo ha eletto e che ne esercita l'alta vigilanza — si troverebbe in una relazione istituzionale che un osservatore ragionevole potrebbe legittimamente percepire come idonea a far dubitare della sua imparzialità oggettiva.

Non perché quel giudice sia effettivamente parziale — la presunzione soggettiva lo protegge —, ma perché l'apparenza, in questo campo, ha un peso autonomo. È la ragione per cui i rimedi endo-giudiziari che restano interni al potere giudiziario (l'accordo di foro, la ricsuzione a cascata fino al Tribunale penale federale) sono, dal punto di vista convenzionale, preferibili a soluzioni che affidino la scelta a un organo a sua volta in relazione con le parti.

La specificità dei procedimenti che coinvolgono cariche istituzionali

La Corte ha riconosciuto, in più occasioni, che i procedimenti a carico di **figure pubbliche** presentano una delicatezza particolare, che agisce in due direzioni opposte e va tenuta in equilibrio.

Da un lato, la valutazione di condotte maturate nel dibattito politico impone un bilanciamento tra tutela della personalità e libertà di critica che la giurisprudenza di Strasburgo risolve con criteri articolati, tanto più stringenti quanto più i soggetti sono figure pubbliche e l'oggetto è 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, ma perché qualunque esito sarà scrutinato con particolare attenzione.

Dall'altro, la Corte ha escluso che ogni presa di posizione pubblica dell'ambiente giudiziario o mediatico integri di per sé una violazione dell'art. 6, quando essa non si pronunci sulla colpevolezza dell'accusato e quando l'organo giudicante, composto di magistrati professionali, sia per formazione in grado di elevarsi al di sopra delle influenze esterne.

Quest'ultimo rilievo si salda direttamente all'osservazione della premessa fattuale sul ruolo del quarto potere e della *flusocrazia* quale quinto potere.

La Corte europea è consapevole che il processo mediatico può minacciare l'equità di quello giudiziario, e ne fa una questione di apparenza e di sostanza dell'imparzialità dell'organo giudicante; ma proprio per questo affida la tenuta del sistema alla professionalità e alla precostituzione del giudice, non alla neutralizzazione del dibattito pubblico — che in una società democratica resta un valore, non un difetto.

Il caso da cui muove questo studio ne è un'illustrazione ambivalente: la pressione informativa ha determinato l'esito politico, ma non ha mai raggiunto la fase giudiziaria, che è rimasta — per le ragioni dette — sullo sfondo.

La lezione convenzionale è che un ordinamento robusto non pretende di sottrarre le cariche pubbliche allo scrutinio dell'opinione, bensì predispone le condizioni perché, quando e se la vicenda arrivi davanti a un giudice, quel giudice sia e appaia terzo.

Parte VI — Poteri dello Stato e responsabilità politica: un argine da ricostruire

Le parti precedenti hanno esaminato chi debba designare l'autorità inquirente e chi debba giudicare, quando l'inquisito riveste una carica istituzionale. Resta da esaminare una domanda più radicale, che tocca l'architettura stessa dei tre poteri dello Stato, e che le vicende richiamate in apertura di questo studio hanno reso, ancora una volta, attuale.

Il potere giudiziario nella tripartizione classica

Montesquieu, nello *Spirito delle leggi*, osservava che dei tre poteri quello giudiziario è, in un certo senso, «nullo» — non perché irrilevante, ma perché privo di volontà propria: applica la legge, non decide chi debba governare. È il potere esecutivo e quello legislativo, non quello giudiziario, a rispondere del proprio operato davanti agli elettori. Questa distinzione, spesso richiamata come garanzia contro l'arbitrio del giudice, ne cela un'altra, meno discussa: se il potere giudiziario non decide chi debba governare, nemmeno la sua ombra mediatica dovrebbe farlo.

Eppure, quando le dimissioni o la decadenza da una carica politica intervengono prima ancora dell'apertura di un procedimento, o prima di una condanna, si finisce per attribuire di fatto a un'autorità che non ne ha titolo — il circuito mediatico che ruota attorno a un'indagine, più che l'indagine stessa — un potere che la separazione dei poteri intendeva sottrarre a chiunque non fosse legittimato a esercitarlo: quello di decidere chi possa continuare a rappresentare i cittadini.

La presunzione d'innocenza come argine sistemico

Il principio della presunzione d'innocenza, sancito dall'art. 6 n. 2 CEDU e da ogni ordinamento costituzionale democratico, rivela in questa prospettiva la sua natura più profonda. Sul piano proprio esso è una garanzia processuale a tutela dell'imputato, operante nell'aula di un tribunale; ma se ne può leggere, in chiave sistemica, una portata ulteriore: quella di argine a tutela dell'intero corpo elettorale, perché impedisce che un giudizio sommario si sostituisca a quello che solo gli elettori, o le istituzioni competenti secondo le regole precostituite, hanno titolo per formulare.

Un politico che dedica la propria vita all'attività pubblica affida quella vita al giudizio degli elettori a ogni scadenza elettorale, e alla legge quando un procedimento lo riguarda: è questo, e non altro, il rischio che accetta nel momento in cui assume una carica. Ma quando quel giudizio viene anticipato da un sospetto non ancora accertato, la carica non decade più per una responsabilità provata, né per una sfiducia espressa alle urne, ma per l'insostenibilità politica di un'attesa che, in un ciclo mediatico sempre più compresso, nessuno è più disposto a concedere.

Va precisato, per evitare ogni equivoco, che quanto precede non esprime alcun giudizio sull'opportunità di una specifica decisione di dimissioni: la scelta se e quando lasciare una carica resta pienamente legittima e personale di chi la ricopre, e può rispondere a ragioni del tutto rispettabili. Ciò che qui si esamina non è quella scelta, ma la dinamica istituzionale che la circonda quando a determinarla concorre, più del merito, la pressione di un ciclo mediatico.

Il paradosso della fiducia trasferita

Questa anticipazione, presentata quasi sempre come un atto di rigore morale o di igiene istituzionale, produce un effetto opposto a quello dichiarato. Non rafforza la fiducia nelle istituzioni: la trasferisce, silenziosamente, dal luogo in cui la legge l'aveva collocata — il procedimento, con le sue garanzie e i suoi tempi — al luogo dove nessuna garanzia esiste, quello del giudizio pubblico immediato descritto nella Premessa fattuale di questo studio a proposito del quarto e del quinto potere.

È precisamente questo lo spazio che uno Stato di diritto dovrebbe custodire con più attenzione: non impedire che un titolare di carica risponda delle proprie azioni — il principio di parità esaminato nella Parte III esclude ogni forma di immunità sostanziale per i reati comuni — ma assicurare che a deciderne le sorti sia sempre l'organo competente, con il tempo e le garanzie che la funzione richiede, e non l'urgenza di chi, in quel momento, ha interesse a che la decisione arrivi prima che l'istruttoria abbia potuto formarsi un giudizio.

La destituzione di un membro del Governo ex post: l'art. 29a e l'art. 59 lett. n) Cost. cant.

Va segnalato, per completezza, che l'ordinamento ticinese prevede anche un meccanismo — distinto da tutto quanto esaminato sopra — che collega esplicitamente l'esito di un procedimento penale alla permanenza in carica di un membro del Governo.

L'art. 59 cpv. 1 lett. n) della Costituzione cantonale attribuisce al Gran Consiglio il potere di destituire il membro del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato che si trovi in condizioni di ineleggibilità, con la maggioranza assoluta dei propri membri (art. 62 cpv. 2 Cost. cant.).

L'ineleggibilità è oggi definita dall'art. 29a Cost. cant. — introdotto con votazione popolare del 9 febbraio 2014 ed entrato in vigore il 1° marzo 2015 —, che ha ripreso e ampliato la previgente clausola dell'art. 67, estendendone la portata: la nuova disposizione estende infatti il principio non più al solo Consiglio di Stato, ma a tutte le cariche di elezione popolare — membri del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e membri e supplenti del Municipio. Il testo attuale recita: *“È ineleggibile alla carica di membro del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e di membro e supplente del Municipio il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica. Chiunque si trovi in condizioni di ineleggibilità è destituito dalla carica.”*

Si tratta, a differenza della rinuncia temporanea o delle dimissioni volontarie esaminate nella Premessa fattuale, di un atto non discrezionale ma dichiarativo: il Gran Consiglio non giudica nel merito, ma accerta il verificarsi di una condizione giuridica — l'ineleggibilità — la cui premessa, per essere opponibile senza violare la presunzione d'innocenza, non può che essere una condanna definitiva, passata in giudicato.

La norma resta tuttavia silente su questo punto specifico, che è frutto di un'interpretazione sistematica più che di un dato testuale esplicito.

La procedura di destituzione: gli artt. 93-96 LGC

Il carattere dichiarativo dell'istituto non significa che esso operi in modo automatico o istantaneo: la Legge sul Gran Consiglio (LGC) ne disciplina lo svolgimento in una sequenza di passaggi che confermano, sul piano procedurale, quanto sopra osservato in via interpretativa.

Anzitutto, l'autorità giudiziaria cantonale che ha pronunciato la sentenza in ultima istanza è tenuta a comunicarla all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio non appena essa è cresciuta in giudicato (art. 93 cpv. 3 LGC): la procedura muove dunque, per espressa previsione di legge, da una condanna definitiva

Ricevuta la comunicazione, l'Ufficio presidenziale opera un primo filtro: se accerta all'unanimità che la condanna definitiva non si riferisce a crimini o delitti contrari alla dignità della carica, non dà seguito alla procedura, e la sua decisione è definitiva; in caso contrario, comunica al Gran Consiglio l'apertura della procedura di destituzione (art. 94 LGC). Il Parlamento nomina allora una Commissione speciale di sette membri incaricata di formulare un preavviso motivato, dinanzi alla quale l'interessato ha diritto di essere sentito e di farsi assistere da un avvocato (art. 95 LGC). Il Gran Consiglio decide infine sulla destituzione a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei propri membri, e contro la sua decisione è ammesso il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (art. 96 LGC).

È precisamente in questo filtro preliminare affidato all'Ufficio presidenziale che si annida il margine di apprezzamento di cui si è detto.

La legge non rende la destituzione un automatismo meccanico che segue alla condanna: interpone un vaglio — sulla qualificazione del reato come contrario o meno alla dignità della carica — che, pur dovendo attenersi ai criteri guida enunciati in sede di revisione costituzionale, resta una valutazione, e non un mero accertamento aritmetico.

La possibilità stessa che l'Ufficio presidenziale non dia seguito alla procedura, ritenendo il reato estraneo a quella nozione, dimostra che anche questo meccanismo — apparentemente il più vincolato di tutti — conserva in realtà uno spazio di apprezzamento istituzionale non trascurabile.

Il criterio della dignità della carica

Il testo costituzionale non definisce quali reati siano “contrari alla dignità della carica”, lasciando alla prassi applicativa un margine di apprezzamento che il messaggio governativo, in sede di revisione costituzionale, ha tentato di orientare con criteri guida.

Sono considerati contrari alla dignità della carica, in primo luogo, i reati incompatibili per loro stessa natura con una funzione elettiva — la frode elettorale e la corruzione, che colpiscono direttamente il rapporto fiduciario tra eletto e corpo elettorale. Vi si aggiungono i reati gravi intenzionali, quali l'omicidio, la rapina e la violenza carnale, e — con una precisazione specifica per i membri degli esecutivi — i reati patrimoniali, quali l'appropriazione indebita, il furto, la truffa e l'amministrazione infedele, inclusi anche nella loro forma meno grave: il messaggio giustifica questa estensione con l'esigenza che i membri del Consiglio di Stato e del Municipio, gestendo risorse pubbliche, offrano garanzie di integrità superiori a quelle richieste a un semplice deputato.

Sono infine ritenuti incompatibili i delitti contro l'amministrazione della giustizia — la denuncia mendace, lo sviamento della giustizia, il favoreggiamento — proprio perché minano la funzione di controllo e vigilanza che il titolare della carica esercita, direttamente o indirettamente, sull'apparato giudiziario e di polizia.

Va precisato che questa elencazione, per quanto articolata, resta un criterio guida enunciato nei lavori preparatori, non una lista tassativa incorporata nel testo costituzionale: la qualificazione di un singolo reato come “contrario alla dignità della carica” rimane, in concreto, una valutazione che il Gran Consiglio compie caso per caso al momento della destituzione,

sulla base dei principi indicati dal legislatore in sede di revisione costituzionale, e non di un automatismo puramente meccanico.

L'assenza di precedenti applicativi

Le ricerche condotte per questo studio non hanno permesso di individuare, nella storia recente dell'ordinamento ticinese, un caso in cui il Gran Consiglio abbia effettivamente attivato la procedura di destituzione ex art. 59 lett. n) Cost. cant. nei confronti di un membro del Consiglio di Stato condannato in via definitiva, né un caso in cui il Parlamento, di fronte a una condanna passata in giudicato, abbia deliberatamente escluso l'applicabilità della norma ritenendo il reato non "contrario alla dignità della carica".

Si tratta, salvo verifiche ulteriori con fonti più specialistiche di diritto costituzionale cantonale o con gli archivi parlamentari, di un istituto che non risulta mai essere stato concretamente messo alla prova nella prassi ticinese a livello di Governo cantonale — una circostanza che merita di essere segnalata come ulteriore elemento di incertezza sulla reale efficacia preventiva della norma, distinguendo la sua natura di garanzia teoricamente automatica dalla sua effettiva applicazione, mai sperimentata nei fatti.

Questo dato non toglie valore all'istituto come modello teorico: segna comunque un caso significativo — forse l'unico nell'ordinamento cantonale, insieme all'analogo meccanismo previsto a livello comunale dagli artt. 198-199 LOC — in cui l'accertamento penale, quando davvero si conclude con una condanna, potrebbe produrre un effetto politico automatico e predeterminato, sottratto sia all'urgenza del ciclo mediatico sia alla discrezionalità contingente del Governo. Resta però da verificare, proprio per l'assenza di precedenti applicativi, se tale automaticità regga alla prova dei fatti quanto regge sulla carta.

Il carattere dichiarativo dell'atto, infatti, presuppone che la qualificazione del reato come "contrario alla dignità della carica" sia un dato univoco — ma, come si è visto, tale qualificazione non è tassativamente fissata dalla norma, e resta rimessa, in concreto, all'apprezzamento del Gran Consiglio al momento della destituzione.

Il fatto stesso che la norma non sia mai stata applicata a un consigliere di Stato condannato lascia del resto priva di riscontro concreto la questione — sopra descritta — del filtro affidato all'Ufficio presidenziale: non esiste, per ora, un precedente che dica come, in concreto, quel margine di apprezzamento verrebbe esercitato di fronte a un caso reale.

Il quarto potere come guardiano, e la sua mutazione nel quinto

Va detto, per onestà d'analisi, che il quarto potere non è di per sé un'anomalia da correggere, ma una funzione che le democrazie liberali hanno storicamente riconosciuto come necessaria.

I media tradizionali svolgono, quando operano con i tempi e i metodi della verifica giornalistica, un ruolo di controllo sull'esercizio del potere che nessuna delle istituzioni codificate nella tripartizione di Montesquieu può esercitare dall'interno: espongono conflitti d'interesse, denunciano abusi, informano i cittadini prima che siano chiamati a giudicare alle urne. È la funzione di «cane da guardia della democrazia», e le vicende richiamate in questo studio non intendono metterla in discussione.

Il problema, semmai, riguarda ciò che accade quando questa funzione di controllo — che richiede essa stessa un tempo di verifica, per non degenerare in mera cassa di risonanza —

viene assorbita e accelerata da quello che si è definito il quinto potere: non più il giornalismo che verifica, ma il flusso informativo continuo dei media sociali, retto dalla logica dell'«engagement» istantaneo piuttosto che da quella della verifica. È qui che si consuma la mutazione descritta nella Premessa fattuale come flussocrazia: il quarto potere accende la miccia con un'inchiesta o una notizia verificata, ma è il quinto a imporre il ritmo con cui quella notizia si trasforma in giudizio pubblico, spesso prima che la funzione di controllo originaria abbia potuto completare il proprio compito.

I media non smettono di svolgere la loro funzione di controllo: continuano a pubblicare, a denunciare, a informare. Ma il tempo compresso imposto dalla flussocrazia — la necessità di seguire il ritmo continuo del flusso informativo, ora per ora — erode la loro capacità di segnalare al pubblico quale parte di ciò che viene diffuso sia già stata verificata con certezza, e quale parte sia ancora solo un'ipotesi in corso di accertamento.

Un'indiscrezione, un sospetto, un'accusa non ancora istruita finiscono per circolare con la stessa autorità e lo stesso peso di un fatto ormai provato — non perché i media abbiano rinunciato a verificare, ma perché il tempo necessario per farlo davvero non è più compatibile con la velocità a cui il flusso impone di reagire.

Questo scarto tra il tempo del controllo genuino e il tempo del flusso si **amplifica** ulteriormente quando la vicenda emerge nei periodi di pausa istituzionale — le vacanze estive o le festività — durante i quali gran parte dell'establishment decisionale è temporaneamente assente dai propri incarichi, la conduzione degli affari correnti è affidata a supplenti con poteri circoscritti, e le strutture amministrative operano su un assetto minimo, non concepito per gestire crisi di questa portata.

Il quinto potere, per sua natura, non conosce pause: il flusso informativo continua a scorrere e ad amplificarsi ventiquattr'ore su ventiquattro, indipendentemente dal calendario istituzionale.

Ne risulta un disallineamento ulteriore, che aggrava quello già descritto: mentre il dibattito pubblico raggiunge la sua massima intensità, la capacità di risposta delle istituzioni — Governo, Parlamento, e talvolta la stessa Procura, con organici ridotti — si trova, per ragioni del tutto indipendenti dalla vicenda in sé, nel suo punto più basso dell'anno.

È una circostanza contingente, non strutturale, ma che merita di essere segnalata perché mostra come la pressione della flussocrazia non agisca in un vuoto istituzionale neutro: agisce, spesso, proprio nei momenti in cui le istituzioni sono meno equipaggiate per resistervi.

È questo il fondamento teorico, più che meramente organizzativo, della proposta avanzata nel capitolo che segue. Un meccanismo di designazione predeterminato e automatico non serve soltanto a risolvere un conflitto d'interesse puntuale tra Esecutivo e autorità inquirente: serve a restituire al procedimento penale il tempo e l'autorità che la tripartizione dei poteri gli affida, sottraendolo alla logica del ciclo mediatico e alla tentazione, per chi ne avesse interesse, di usare il sospetto — anziché l'accertamento — come strumento di competizione politica.

Codificare la regola quando ancora non si sa a chi giova non è un esercizio di ingegneria istituzionale fine a sé stesso: è la condizione perché il potere giudiziario resti, nella sostanza e non solo nella forma, quel potere «nullo» che Montesquieu descriveva — non perché ininfluente, ma perché a lui solo, e non ad altri, spetta il compito di accertare, con le sue regole e i suoi tempi, ciò che agli altri due poteri, e ai cittadini che li eleggono, spetta poi giudicare.

Parte VII — Conclusioni: quale assetto per un Cantone di frontiera

Ricomponendo i fili, il quadro che emerge è netto. Il diritto svizzero affida la terzietà, per i reati comuni dei titolari di cariche, alla competenza territoriale ordinaria — e la Parte III ha mostrato quanto bene funzioni, quando il foro esce naturalmente dal Cantone. Ma per i conflitti *strutturali*, quelli in cui l'inquisito, o l'accusa, o i denunciati appartengono al medesimo ordinamento dell'autorità procedente, l'ordinamento ticinese affida ancora tutto a una prassi interpretativa ricavata da una norma sulle supplenze durevoli, e concentra nel medesimo Consiglio di Stato che può trovarsi in conflitto sia la decisione se procedere sia quella su *chi* debba indagare.

Il confronto intercantonale (Parte II), il modello italiano del giudice predeterminato (Parte IV) e la giurisprudenza di Strasburgo sull'apparenza (Parte V) convergono tutti su un unico principio di fondo: **mai l'organo che è parte del conflitto dovrebbe essere quello che sceglie chi il conflitto dovrà dirimere.**

Uno strumento applicato tre volte in poco più di due anni — la rinuncia temporanea alla conduzione del settore in conflitto, nel marzo 2024, nel settembre 2025 e nel luglio 2026 — ha smesso di essere eccezionale. E ciò che non è più eccezionale meriterebbe una regola scritta, anziché un'analogia ricavata da una disposizione pensata per altro.

Vi è, in questo, anche una coincidenza di date che il dibattito dovrebbe considerare senza intento polemico: il 21 luglio 2026 il Consiglio di Stato aveva dichiarato l'assetto solido e non bisognoso di modifiche, invitando il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa Pronzini-Sergi del dicembre 2025; quarantott'ore più tardi si trovava nella configurazione che nessuna delle pronunce citate, nessuno dei precedenti e nessuno dei tre organi consultati aveva avuto occasione di considerare. La sufficienza di un assetto procedurale si misura precisamente nei casi che nessuno aveva previsto.

Una proposta ragionevole: che cosa il Gran Consiglio potrebbe fare

L'iniziativa parlamentare del dicembre 2025 — che proponeva di affidare all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio la designazione mediante sorteggio, in seduta pubblica, tra una rosa di magistrati o avvocati attivi in un altro Cantone — non introduce un *unicum* elvetico: ricalca da vicino soluzioni che Vaud, i Grigioni, Sciaffusa e presto l'Argovia hanno già adottato o stanno per adottare.

Va tuttavia riconosciuto che il sorteggio, per quanto trasparente, è solo uno dei modi possibili, e non necessariamente il più raffinato. La ricerca comparata suggerisce che le vie praticabili sono essenzialmente tre, non mutualmente esclusive:

1. **Il trasferimento al Legislativo.** Attribuire la designazione del procuratore straordinario, nei procedimenti che coinvolgono membri del Consiglio di Stato o del Consiglio della magistratura, a una Commissione o all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio — sul modello di Vaud e dei Grigioni. È la soluzione più semplice e la più immediatamente compatibile con l'architettura ticinese, che già affida al Gran Consiglio l'elezione dei magistrati.
2. **L'organo terzo indipendente.** Affidare la designazione al Consiglio della magistratura — che l'art. 79 Cost. cant. già colloca fuori dall'Esecutivo — imponendo, sul modello

ginevrino, che il magistrato designato provenga obbligatoriamente da un altro Cantone. È la soluzione più garantista, perché combina la terzietà dell'organo designante con l'estraneità cantonale del designato.

3. **La clausola di risalita.** Come minimo indispensabile, introdurre — sul modello vallesano — una clausola per cui la competenza a designare sale al Gran Consiglio nel solo caso in cui l'organo designante ordinario (il Consiglio di Stato) sia esso stesso parte del conflitto. È l'intervento più chirurgico: lascia intatto l'assetto vigente per la generalità dei casi e interviene unicamente sul punto di rottura.

A queste tre vie va affiancata, per completezza, la valorizzazione dello strumento che già esiste e che nessuno ha finora menzionato: l'accordo di foro tra procure ai sensi dell'art. 38 cpv. 1 CPP, che consente di spostare la competenza fuori dal Cantone senza alcuna decisione dell'Esecutivo, per la via interamente endo-giudiziaria.

Per i casi che non integrino gli estremi di un trasferimento di foro, una prassi minima di igiene istituzionale — l'iniziativa affidata al Procuratore generale e non al Governo, l'accordo con un'autorità giudiziaria di un altro Cantone che scelga il proprio magistrato, la motivazione pubblicata — ridurrebbe già sensibilmente l'esposizione, in attesa della riforma.

L'orizzonte di un Cantone di frontiera

Resta una considerazione di sistema, che tocca la natura stessa del Ticino come Cantone di frontiera. La vicenda da cui muove questo studio si è chiusa — lo si è detto in premessa — nel giro di due settimane nel circuito della responsabilità politica e mediatica, senza che l'accertamento giudiziario abbia pesato sull'esito e con un costo, in termini di stabilità di governo, tutt'altro che trascurabile: tre sostituzioni in due anni, una crisi che ha assorbito per settimane l'agenda pubblica, dimissioni a effetto differito con dossier ancora aperti.

Un Cantone che confina con uno Stato estero e che deve gestire un traffico istituzionale e giudiziario intenso — dai ristorni ai frontalieri, dalla mobilità transfrontaliera alla cooperazione di polizia — ha un interesse specifico e superiore alla continuità e alla prevedibilità della propria azione di governo.

Le scosse che destabilizzano l'Esecutivo si ripercuotono direttamente sulla capacità del Cantone di trattare, con l'autorevolezza necessaria, i temi che davvero interessano la popolazione.

Il paradosso è che la migliore garanzia di stabilità non è la protezione dei titolari di cariche, ma esattamente il suo opposto: un meccanismo di terzietà **predeterminato e automatico**, che scatti da sé quando la configurazione lo richiede, senza costringere ogni volta il Governo a decidere sul proprio membro e senza consegnare la determinazione delle responsabilità, per intero, al solo circuito del dibattito pubblico.

Il valore di una regola di questo tipo — e qui sta la ragione ultima per adottarla ora, in astratto — sta nell'essere fissata quando ancora non si sa a chi gioverà. È allora, e solo allora, che essa protegge davvero tutti: l'inquisito da ogni sospetto di trattamento di favore, i denunciati da ogni sospetto di compiacenza, la magistratura dall'esposizione a un conflitto che non ha scelto, e — non da ultimo — le istituzioni cantonali da crisi che si risolvono altrove che nella sede propria dell'accertamento.

Un Cantone di frontiera, più di ogni altro, ha bisogno di sapere in anticipo chi indaga, chi giudica e con quali garanzie di terzietà, proprio perché non può permettersi che ogni caso difficile diventi una crisi di governo.

Niccolò Salvioni, analista politico-istituzionale indipendente, Ticinus — Centro Studi, Locarno, Cantone Ticino, Svizzera. 2° agosto 2026.

v3 (2 agosto 2026): riorientato l'intero studio dal caso singolo al principio della terzietà dei titolari di cariche istituzionali sotto inchiesta; aggiunta la premessa fattuale sull'epilogo politico del caso e sul ruolo del quarto e del quinto potere; aggiunta la Parte III sul caso a rovescio del foro che esce dal Cantone, con analisi tecnica della cornice edittale ex art. 90 LCStr e riflessione sul trattamento paritario dei reati comuni dei politici; aggiunta la Parte IV sul modello italiano dei reati ministeriali (art. 96 Cost.); aggiunta la Parte V sulla giurisprudenza CEDU in materia di equo processo, imparzialità oggettiva e apparenza (Kyprianou, Micallef, Wettstein c. Svizzera); introdotta la parte VI relativa a talune riflessioni di teoria politica su poteri dello Stato e responsabilità politica e riscritta la Parte VII in chiave propositiva per un Cantone di frontiera. Le versioni precedenti restano disponibili su richiesta.