

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Andrea Giudici per una riorganizzazione generale del Tribunale di appello

del 4 novembre 2013

La presente iniziativa elaborata tende

- 1) da un lato ad aprire una discussione condivisa fra la politica e la giustizia, presentando una possibile bozza concreta (allegato) su cui concentrarsi, e
- 2) dall'altro trovare un assetto rinnovato, efficiente, al passo con i tempi, ma nel contempo vicino al cittadino.

Il Tribunale di appello: da autorità giudiziaria a tempo parziale a Tribunale con più di 100 unità a tempo pieno

Il Tribunale di appello, come il Gran Consiglio, è stato costituito contemporaneamente al Cantone Ticino con l'Atto di Mediazione concesso da Napoleone nel 1803. Esiste quindi da 210 anni.

Inizialmente composto di 13 giudici attivi solo su chiamata del presidente, il Tribunale di appello applicava ancora all'inizio dell'Ottocento gli antichi Statuti e le consuetudini locali. Nell'Ottocento si è affermata la codificazione cantonale. Nel '900 sono entrati in vigore i Codici federale (CC, CO, altre leggi), per giungere al XI secolo, quando anche la procedura civile e penale è divenuta federale. Tradizionalmente il Tribunale di appello ha sempre giudicato prevalentemente su ricorso in materia civile e penale. Ecco perché diversamente da altri Cantoni è "di appello" e non semplicemente "cantonale" (in cui esperita l'istruttoria da parte del giudice distrettuale, quest'ultimo trasmetteva poi la causa per il giudizio in unica istanza al Tribunale cantonale).

Accanto al Tribunale di appello nel 1803 esisteva anche un "Tribunale di amministrazione" (di un membro dell'esecutivo e quattro giudici di appello) per alcune contestazioni nel diritto pubblico. Soppresso dopo pochi anni, solo nel 1966 sono costituiti nel Tribunale di appello un Tribunale amministrativo e una Camera di diritto tributario. Anche nel diritto pubblico è il diritto federale ad aver imposto (art. 29a Cost.), salvo rare eccezioni, di prevedere la competenza giudiziaria generalizzata in ultima istanza cantonale.

Da qui si vede come il diritto federale sia sempre più stato incisivo sull'organizzazione del Tribunale di appello, aumentando sempre più le sue competenze, tanto da renderlo di fatto già oggi il tribunale superiore cantonale in materia civile, penale e amministrativa. Da autorità giudiziaria nemmeno permanente è divenuto un Tribunale di ampie dimensioni con più di 100 unità a tempo pieno compresi giudici, cancellieri e personale amministrativo.

Necessità di una legislazione uniforme e coerente

L'avvento di numerose innovazioni del diritto federale ha fatto sì che il legislatore puntualmente aggiornasse la LOG, rendendola alla fine oggi di difficile lettura al cittadino. Già limitandosi alle Camere civili (art. 42-50) non ci si può non rendere conto come le stesse siano in parte prolisse, in parte ripetitive e in parte deroganti le une alle altre (prevedendo fino anche al n. 13 per lettera).

Qui sembrano siano state anche in parte accantonate le considerazioni del rapporto n. 5675 del 4 ottobre 2006 della Commissione della legislazione con cui si è avallato il progetto di alleggerimento della legislazione cantonale. Gli obiettivi dell'operazione erano i seguenti:

- a. abrogare le norme desuete e sopprimere le disposizioni ridondanti e contraddittorie;
- b. ridurre le limitazioni procedurali e burocratiche nell'intento di favorire il rapporto fra cittadino e Stato;
- c. permettere all'Amministrazione cantonale di adattare le decisioni alle particolarità del caso e di operare in modo più efficace ed efficiente nei limiti della sicurezza giuridica e del rispetto del principio della parità di trattamento;
- d. limitare allo stretto necessario le norme sulla procedura e l'organizzazione.

È quindi un'esigenza generale quella di rivedere completamente la normativa attuale per giungere a un complesso di norme omogenee, relativamente comprensibili per il cittadino ed efficienti.

Fiducia al Tribunale di appello, concedendo autonomia organizzativa e amministrativa

Attualmente nel Tribunale di appello l'amministrazione è sostanzialmente operata dalla Divisione della giustizia. Ciò rende il potere giudiziario in un certo senso intimamente legato al potere Esecutivo, mentre il tribunale superiore dovrebbe essere autonomo nell'interesse della cittadinanza.

Analogamente al Tribunale federale svizzero, è corretto che sia lo stesso Tribunale di appello ad assumere il proprio personale, gestire il proprio budget e se del caso difenderlo dinanzi al nostro Parlamento, a cui spetta peraltro l'Alta vigilanza. La legge deve quindi solo stabilire i principi generali, mentre l'organizzazione di dettaglio deve essere lasciata al Regolamento, deciso e promulgato dal Tribunale stesso. Come è il caso dei Dipartimenti, che sono stabiliti dal Consiglio di Stato, le corti del Tribunale, il loro numero e la loro denominazione, vanno lasciate al Tribunale di appello. In tal senso già si muove la nuova legge sul pubblico impiego.

Proprio per sottolineare questa coerenza, in futuro vi dovrebbe essere un solo Tribunale di appello in ambito civile, penale e amministrativo (come v'è un solo Tribunale federale nella Svizzera). Gli attuali Tribunali nel diritto pubblico potranno continuare ad esistere, ma non come autorità a sé stanti, bensì come corti del Tribunale di appello.

L'organizzazione proposta è ispirata dal Tribunale federale (LTF), che in questi sei anni ha dato buona prova di sé. Si deve poi rinunciare all'attuale divisione su due stadi prima in Sezioni e poi in Camere, divenuta in parte superflua, visto l'aumento del numero di giudici col passare del tempo. D'ora in poi dovrebbero esservi solo il Plenum (Corte plenaria) e le singole Corti del Tribunale.

La Commissione amministrativa, a cui spetterebbe in prima battuta l'amministrazione del Tribunale di appello, merita di essere ridotta a tre giudici, mentre per gli aspetti più giurisdizionali conviene, come a livello federale, costituire una Conferenza dei presidenti delle Corti.

Altri aspetti importanti

Un altro aspetto che merita di essere riesaminato è il limite di età per i magistrati. Oggi è per tutti 70 anni. La speranza di vita tuttavia aumenta e il bagaglio di esperienza di un magistrato merita di essere valorizzato nel tempo. Vista la carica densa di impegni conviene mantenere unicamente per i magistrati ordinari un limite di età.

Allegato

Disegno di

LEGGE

sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 4 novembre 2013 di Andrea Giudici,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 21 cpv. 1

¹Il mandato conferito ai tutti i magistrati ordinari e aggiunti, ai Giudici di pace e i loro supplenti, cessa al 31 dicembre dell'anno in cui hanno raggiunto il 70° anno di età, rispettivamente al 30 giugno se il limite di età è raggiunto nel primo semestre.

Art. 21a

Magistrati aggiunti Sono eletti magistrati aggiunti a tempo pieno solo nei casi previsti dalla legge.

Art. 21b

Magistrati supplenti ¹Sono eletti magistrati supplenti solo nei casi previsti dalla legge.

²I magistrati ordinari e aggiunti che cessano l'attività per raggiunti limiti di età o pensionamento fungono, salvo rinuncia, da magistrati supplenti fino al termine del periodo di elezione. Questi ultimi sono rieleggibili. In tal caso il Gran Consiglio decide separatamente se confermare l'elezione. Il loro numero non è computato fra quelli dei magistrati supplenti.

Sezione 1

Statuto

Art. 42

Tribunale superiore cantonale ¹Il Tribunale di appello è il tribunale superiore del Cantone.

²Si compone di n° giudici ordinari e n° giudici supplenti.

³La sede del Tribunale di appello è Lugano.

Art. 43

Competenze

¹Il Tribunale di appello è:

- a) in materia civile istanza cantonale unica (art. 5, 7 e 8, 356 cpv. 1 e 2 CPC e CC), di appello (art. 308 CPC) e di reclamo (art. 319 CPC e 450 CC) e unico tribunale superiore cantonale (art. 75 cpv. 2 LTF);
- b) in materia penale e penale minorile giurisdizione di reclamo (art. 20 CPP e 7 cpv. 1 lett. c PPMIn), tribunale di appello (art. 21 CPP e 7 cpv. 1 lett. d PPMIn) e unico tribunale superiore cantonale (art. 80 cpv. 2 LTF);
- c) in materia di diritto pubblico unico tribunale superiore cantonale (art. 86 cpv. 2 LTF), riservate le competenze stabilite dalla legge alla Commissione di ricorso della magistratura.

²Esso è pure autorità unica cantonale di vigilanza sulle esecuzioni e i fallimenti (art. 19 LEF) nonché in materia di protezione dell'adulto e del minore (art. 441 cpv. 1 CC).

³Al Tribunale di appello sono pure aggregate le Assise criminali e correzionali.

Sezione 2

Organizzazione e amministrazione

Art. 44

Principio

Il Tribunale di appello determina la sua organizzazione e amministrazione.

Art. 45

Presidenza

¹Il Tribunale di appello elegge, scegliendoli tra i giudici ordinari:

- a) il presidente del Tribunale di appello;
- b) il vicepresidente del Tribunale di appello.

²Il presidente e il vicepresidente stanno in carica due anni; la rielezione è possibile, ma una volta sola.

³Il presidente

- a) presiede la Corte plenaria e la Commissione amministrativa (art. 45c);
- b) rappresenta il Tribunale di appello verso l'esterno;
- c) procede alle proclamazioni degli eletti e alle dichiarazioni di fedeltà alla Costituzione e alle leggi attribuite dalla legge al Tribunale di appello o al suo presidente.

⁴In caso di impedimento, il presidente è rappresentato dal vicepresidente o, se anche questi è impedito, dal giudice con la maggiore anzianità di servizio; se vi sono più giudici con la stessa anzianità di servizio, dal più anziano tra di loro.

Art. 45a

Corte plenaria

¹La Corte plenaria si compone dei giudici ordinari. Le competono:

- a) l'emanazione dei regolamenti concernenti l'organizzazione e l'amministrazione del Tribunale, segnatamente la ripartizione delle cause, la costituzione dei collegi giudicanti e la composizione delle

controversie tra giudici;

- b) le nomine, in quanto non siano attribuite mediante regolamento a un altro organo del Tribunale;
- c) l'adozione del rapporto di gestione;
- d) la designazione delle corti e la nomina delle loro presidenze;
- e) la nomina del presidente e del vicepresidente del Tribunale di appello;
- f) l'assunzione del segretario generale e del suo sostituto su proposta della Commissione amministrativa;
- g) le decisioni concernenti l'adesione ad associazioni internazionali;
- h) altri compiti attribuiti per legge.

²La Corte plenaria delibera validamente soltanto se alla seduta o alla procedura per circolazione degli atti partecipano almeno due terzi dei giudici.

Art. 45b

Conferenza dei presidenti

¹La Conferenza dei presidenti consta dei presidenti delle corti. Si costituisce autonomamente.

²La Conferenza dei presidenti è competente per:

- a) emanare istruzioni e regole uniformi per la stesura delle sentenze;
- b) coordinare la giurisprudenza delle corti e decidere i conflitti di competenza fra corti;
- c) esprimersi sui progetti di legge.

Art. 45c

Commissione amministrativa

¹La Commissione amministrativa è composta:

- a) del presidente del Tribunale di appello;
- b) del vicepresidente del Tribunale di appello;
- c) di un altro giudice.

²Il segretario generale partecipa con voto consultivo alle sedute della Commissione amministrativa.

³Il giudice di cui al capoverso 1 lettera c è eletto dalla Corte plenaria per un periodo di due anni; è rieleggibile, ma una volta sola.

⁴La Commissione amministrativa è responsabile dell'amministrazione del Tribunale. È competente per:

- a) adottare il progetto di preventivo e il consuntivo a destinazione del Gran Consiglio;
- b) assumere i cancellieri del Tribunale e attribuirli alle corti in base alle proposte delle corti medesime;
- c) approntare sufficienti servizi scientifici e amministrativi;
- d) assicurare un adeguato perfezionamento professionale del personale;
- e) svolgere tutte le altre mansioni amministrative che non rientrano nella competenza di altro organo del Tribunale di appello.

Art. 45d

Controversie amministrative

¹Le decisioni di amministrazione interna giustiziabili adottate da un organo del Tribunale di appello, eccezion fatta per la Corte plenaria, sono soggette a ricorso secondo la legge di procedura amministrativa.

²Il regolamento del tribunale stabilisce le modalità e la costituzione dell'autorità di ricorso interna.

Art. 46

Corti

¹Le corti sono costituite per due anni. La loro composizione è pubblicata nel Foglio ufficiale.

²Per costituire le corti si tiene adeguatamente conto delle conoscenze specifiche dei giudici.

³Ciascun giudice può essere tenuto a prestare il proprio concorso in una corte diversa dalla sua.

⁴I presidenti e i vicepresidenti delle corti sono eletti per due anni.

Art. 47

**Quorum
a) collegiale**

¹Di regola, le corti giudicano nella composizione di tre giudici (collegio giudicante).

²Il Tribunale di appello giudica nella composizione di tre giudici e quattro assessori-giurati di appello gli appelli e le domande di revisione interposti contro le sentenze pronunciate dalle Assise criminali con la partecipazione di assessori-giurati, riservati i casi contemplati dall'art. 406 cpv. 1 lettere b, c e d CPP. Sono applicabili al sorteggio degli assessori-giurati per analogia le disposizioni del tribunale di primo grado.

³Il Tribunale di appello decide nella composizione di cinque giudici:

- a) ricorsi contro atti giustiziabili del Gran Consiglio;
- b) in materia di diritti politici cantonali.

⁴Il Tribunale di appello decide inoltre in forma collegiale nei casi previsti dal diritto federale.

Art. 47a

b) giudice unico

¹Il presidente della corte dirige il procedimento quale giudice unico sino alla pronuncia della decisione finale, prendendo le necessarie disposizioni ordinatorie onde preparare e attuare speditamente il procedimento; può delegare in tutto o in parte questo compito a un altro giudice.

²Il presidente o il giudice unico delegato dal presidente:

- a) decide la non entrata nel merito di istanze, azioni o impugnazioni manifestamente inammissibili, manifestamente non motivati in modo sufficiente, o querulomani o abusivi;
- b) decide provvedimenti supercautelari, cautelari e altre misure provvisoriali;
- c) decide l'effetto sospensivo da conferire ai rimedi giuridici e l'autorizzazione all'esecuzione anticipata di una decisione impugnata;
- d) decide la prestazione dell'anticipo delle spese processuali presumibili e

- la cauzione per le spese ripetibili;
- e) decide circa lo stralcio dal ruolo delle cause divenute prive di oggetto, ritirate o risolte tramite transazione;
 - f) decide l'intervento principale e adesivo, la semplificazione del processo, la sospensione del processo, le citazioni e il loro rinvio, procede all'assunzione delle prove, statuisce sul rifiuto indebito di cooperare, decide l'assistenza giudiziaria fra tribunali svizzeri e quella internazionale, ordina la presentazione della risposta o di osservazioni a azioni, istanze e impugnazioni, rispettivamente una risposta limitata, decide se ordinare un secondo scambio di scritti, procede a udienze istruttorie e altre udienze, alle prime arringhe, nonché alle arringhe finali (dibattimento finale), se le parti presenti all'udienza non richiedono la presenza dell'intero collegio giudicante.
 - g) decide le questioni processuali in materia di arbitrato interno previste dall'art. 356 cpv. 2 CPC e di arbitrato internazionale dalla LDIP;
 - h) decide nei casi previsti dal diritto federale.

³Il presidente o il giudice unico delegato dal presidente può decidere inoltre:

- a) le controversie civili rette dalla procedura sommaria e le altre controversie su ricorso in materia di provvedimenti cautelari;
- b) i reclami contro le decisioni delle Autorità regionali di protezione (art. 450 CC) e della Commissione giuridica istituita dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) del 2 febbraio 1999 (art. 439 cpv. 1 CC);
- c) le altre cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza.

⁴Le decisioni del giudice unico non sono impugnabili dinanzi a una Camera del Tribunale di appello.

Sezione 2 (prima dell'art. 48)

Abrogata

Art. 48

Ricusazione

¹Salvo contraria disposizione di legge, se il motivo di ricusazione è contestato dal giudice o cancelliere interessato o da un altro membro della corte, quest'ultima decide in assenza dell'interessato.

²Se il numero dei giudici di cui è domandata la ricusazione è tale da rendere impossibile una deliberazione valida, il presidente del Tribunale di appello ne dà avviso al Gran Consiglio perché costituisca un Tribunale di appello straordinario oppure una corte straordinaria, chiamati a statuire.

³Il Gran Consiglio procede alla costituzione mediante sorteggio, in seduta pubblica, fra un numero triplo di persone aventi i requisiti per essere giudici d'appello e ne designa il presidente.

Art. 48a

Abrogato

Sezione 3 (prima dell'art. 49)

Abrogata

Art. 49

Votazioni e deliberazioni

¹Salvo che la legge disponga altrimenti, il Tribunale di appello prende le decisioni a maggioranza dei voti.

²Se il Tribunale di appello decide nell'ambito delle sue competenze giurisprudenziali, l'astensione dal voto non è ammessa.

³Di regola, il Tribunale di appello giudica mediante circolazione degli atti. Delibera in seduta:

- a) se il presidente della corte lo ordina o un giudice lo chiede;
- b) nei casi previsti dal diritto federale.

⁴Il Tribunale di appello può comunicare oralmente in seduta pubblica il dispositivo di una decisione, motivandolo succintamente.

Art. 49a

Ripartizione delle cause e delimitazione delle competenze fra corti

¹Il Tribunale di appello disciplina mediante regolamento la ripartizione delle cause tra le corti in funzione della materia, la composizione dei collegi giudicanti e l'impiego dei giudici supplenti.

²Salvo contraria disposizione di legge, la questione di diritto preponderante determina l'attribuzione di un affare a una corte. In questi casi i presidenti delle corti interessate si accordano.

³In caso di disaccordo tra le corti decide la Conferenza dei presidenti.

Art. 49b

Cancellieri

¹I cancellieri partecipano all'istruzione e al giudizio delle cause. Hanno voto consultivo.

²Elaborano rapporti sotto la responsabilità di un giudice e redigono le sentenze del Tribunale di appello.

³Adempiono gli altri compiti che il regolamento affida loro.

Art. 49c

Amministrazione

¹Il Tribunale di appello gode di autonomia amministrativa.

²Istituisce i suoi servizi e assume il personale necessario.

³Tiene una contabilità propria.

Art. 49d

Infrastruttura

¹Il Dipartimento delle finanze e dell'economia è competente per l'approntamento, la gestione e la manutenzione degli edifici utilizzati dal Tribunale di appello. Esso tiene adeguatamente in considerazione le esigenze del Tribunale di appello.

²Il Tribunale di appello sopperisce autonomamente ai suoi bisogni in beni e

servizi nell'ambito della logistica.

³Il Tribunale di appello e il Consiglio di Stato disciplinano in una convenzione i dettagli della collaborazione tra il Tribunale di appello e il Dipartimento delle finanze e dell'economia. In singoli punti possono pattuire una ripartizione delle competenze diversa da quanto stabilito nei capoversi precedenti.

Art. 49e

Segretariato generale

Il segretario generale dirige l'amministrazione del Tribunale, compresi i servizi scientifici. Dirige inoltre il segretariato della Corte plenaria, della Conferenza dei presidenti e della Commissione amministrativa.

Sezione 5

Abrogata

Art. 62

Abrogato

Sezione 6

Abrogata

Art. 63

Abrogato

II.

La presente modifica di legge è applicabile anche alle procedure pendenti.

III.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore immediatamente.