

Gruppo di lavoro sulle giudicature di pace

Rapporto sulla riorganizzazione delle giudicature di pace

18 giugno 2014

Sommario

1.	Introduzione	1
2.	Competenza	2
3.	Riduzione a 19 giudicature di pace e definizione del loro comprensorio	6
4.	Giudice di pace supplente	7
5.	Sistema di elezione	8
6.	Retribuzione.....	8
7.	Cassa pensioni	9
8.	Formazione.....	10
9.	Regolamentazione interna delle giudicature di pace	10
10.	Sistema informatico	11
11.	Supporto amministrativo	11
12.	Compiti del giudice di pace non attinenti la giustizia.....	12
13.	Impatto finanziario	12
14.	Conclusione	13

1. Introduzione

Con risoluzione 10 luglio 2013 il Consiglio di Stato ha istituito il gruppo di lavoro denominato "Giudicature di pace" con il compito di presentare un rapporto sulla riorganizzazione dei Circondari delle Giudicature di pace nonché la retribuzione dei giudici, da sottoporre al Governo entro il 30 giugno 2014.

A comporre il gruppo sono stati chiamati:

- Giorgio Battaglioni, rappresentante del gruppo di studio "Giustizia 2018", quale coordinatore;
- Flavia Biaggi-Fabio, rappresentante dell'Ordine degli avvocati;
- Francesco Catenazzi, rappresentante del gruppo di studio "Giustizia 2018";
- Alfio Indemini, Presidente dell'Associazione dei giudici di pace;
- Luca Losa, Pretore di Locarno-Campagna;
- Alain Pedrioli, rappresentante dell'Associazione dei giudici di pace;
- Claudia Petralli Zeni, Cancelliera del Tribunale di appello;
- Monica Sartori Lombardi, rappresentante dell'Associazione dei Comuni ticinesi;
- Aleksandra Terrier-Vojinovic, rappresentante del Consiglio della magistratura.

Il gruppo di lavoro si è riunito in 7 occasioni:

- 16 settembre 2013;
- 7 novembre 2013;
- 17 dicembre 2013;
- 30 gennaio 2014;
- 20 marzo 2014;
- 12 maggio 2014;
- 18 giugno 2014.

Il gruppo di lavoro ha compiuto un'indagine per esaminare l'organizzazione adottata negli altri Cantoni per la giudicatura di pace. Il riassunto di tale indagine è riportato nell'allegato A.

Il gruppo di lavoro ha inoltre raccolto, per gli anni 2012 e 2013, una serie di dati statistici dettagliati sugli incarti trattati dai giudici di pace e dai giudici di pace supplenti.

2. Competenza

2.1. Proposta del gruppo di lavoro di confermare le competenze attuali del giudice di pace

Il giudice di pace è competente a trattare le controversie patrimoniali fino a un valore litigioso di 5'000 franchi. Sono eccettuate le procedure concernenti le servitù e le ipoteche legali, le controversie in materia di locazione e affitto di abitazioni e di locali commerciali e le controversie in materia di parità dei sessi. Il giudice di pace tratta le cause attribuitegli sia nella fase dell'esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, sia in quella della procedura giudiziaria dove il giudice è chiamato a pronunciare la sentenza. Il giudice di pace applica sia la procedura sommaria (in particolare, nell'ambito esecutivo), sia quella semplificata (in particolare, nel caso di controversie contrattuali). Il giudice di pace è inoltre competente in qualche altra materia specifica, quale la procedura per l'emanazione di un divieto giudiziale.

Con l'entrata in vigore del codice di procedura civile svizzero il 1° gennaio 2011, una delle novità principali introdotte che ha riguardato l'attività del giudice di pace è il tentativo obbligatorio di conciliazione. Per contro, già con la procedura civile ticinese, il giudice di pace si occupava di procedure giudiziarie in senso stretto, che si concludono con l'emanazione di una sentenza impugnabile davanti all'autorità superiore (fino al 2010 la Camera di cassazione civile del Tribunale di appello, dal 2011 la Camera civile dei reclami; in materia esecutiva, la Camera di esecuzione e fallimenti).

In seno al gruppo di lavoro sono state valutate due ipotesi di lavoro: una tendente al mantenimento delle attuali competenze conciliative e decisionali dei giudici di pace, l'altra proponendo una limitazione delle sue competenze decisionali.

Il gruppo di lavoro ha deciso di sostenere la prima ipotesi per i seguenti motivi:

- La figura del giudice di pace appartiene a una vecchia tradizione di giustizia popolare che esiste dal 1803, e che da allora ha sempre avuto, accanto al ruolo di conciliatore, anche quello di autorità giudicante.
- Da sempre i giudici di pace svolgono un ruolo fondamentale nella definizione delle procedure giudiziarie che diversamente dovrebbero essere assunte dalle preture, con conseguenti maggiori oneri finanziari a carico del Cantone che dovrebbe inevitabilmente potenziarle. I giudici di pace trattano infatti un numero di incarti elevato: nelle giudicature di pace sono aperti ogni anno circa 10'000 incarti, che concernono tutti i tipi di procedura. Questi incarti vengono trattati in tempi generalmente rapidi. Va inoltre sottolineato che il numero di reclami inoltrati contro le loro sentenze è assai modesto e di questi, circa solo in un terzo dei casi il reclamo è accolto totalmente o parzialmente, a comprova del fatto che le decisioni emanate da questi giudici laici non sono qualitativamente insufficienti. Certo, vista l'entità dei valori in discussione, alcune parti in causa potrebbero rinunciare a impugnare la decisione per evitare costi e perdita di tempo e questo potrebbe giustificare in parte il numero modesto dei reclami. Tuttavia, i dati statistici dimostrano anche come in più della metà delle procedure di conciliazione aperte davanti al giudice di pace queste si concludono con la riuscita dell'esperimento di conciliazione, con il ritiro o lo stralcio della causa o con l'accettazione della proposta di giudizio. Questo è indubbiamente un indizio del buon funzionamento della figura del giudice di pace.

Il valore litigioso delle cause di competenza dei giudici di pace, per alcuni troppo elevato, non è determinante ai fini della definizione delle vertenze di loro competenza: la difficoltà giuridica di una lite è infatti indipendente dal valore litigioso, sia esso di 2'000 franchi in procedura di conciliazione o di 5'000 franchi in procedura semplificata. Una limitazione del valore delle cause di competenza dei giudici di pace non renderebbe quindi meno difficoltoso il loro lavoro. Ciò che bisogna sostenere e ampliare è la formazione dei giudici di cui si dirà in seguito. È un dato di fatto che il diritto evolve e tende a diventare più complesso. Questo sviluppo può mettere in difficoltà il giudice di pace e richiede un maggiore impegno di formazione. Sulla base di questa constatazione, ci si potrebbe chiedere se non sia il caso di limitare la competenza del giudice di pace alle sole procedure di conciliazione, eventualmente aumentando la soglia della competenza, o alle procedure sommarie. La risposta è necessariamente negativa: innanzitutto, occorre tenere presente che è stato il Gran Consiglio a volere estendere le competenze del giudice di pace portando la soglia delle controversie da sottoporgli dai precedenti 2'000 franchi agli attuali 5'000 franchi. Questa modifica, entrata in vigore il 1° gennaio 2011 era peraltro stata condivisa dal Governo; inoltre, va osservato che la modifica delle competenze dei giudici di pace si ripercuoterebbe necessariamente su altre autorità giudiziarie, in specie le preture, che si vedrebbero aumentare il loro carico di lavoro.

- La garanzia di una maggior formazione dei giudici pace e una migliore redistribuzione del carico di lavoro a dipendenza della diminuzione del loro numero, di cui si dirà in seguito, avrà inoltre il beneficio di garantire una maggiore motivazione dei giudici che avrebbero sempre più dimestichezza nella trattazione delle cause di loro competenza.

2.2 Ipotesi alternativa di limitare la competenza alle procedure di conciliazione

All'interno del gruppo di lavoro è stata presentata e discussa anche la proposta di non attribuire (obbligatoriamente) competenza decisionale ai giudici di pace, ad eccezione delle procedure di tutela giurisdizionale per casi manifesti (art. 257 CPC), fino ad un valore di causa di 5'000 franchi, e delle procedure di divieto giudiziale giusta gli articoli 258-260 CPC. Secondo tale impostazione il giudice di pace avrebbe le seguenti competenze:

- a. autorità di conciliazione nelle controversie patrimoniali fino ad un valore litigioso di 5'000 franchi;
- b. autorità di conciliazione per i reati perseguibili a querela di parte, su domanda del procuratore pubblico e con l'accordo delle parti coinvolte;
- c. facoltà di decidere nei casi previsti dall'articolo 212 CPC e di formulare una proposta di giudizio giusta l'articolo 210 CPC, limitatamente alle controversie secondo la lettera a;
- d. autorità decisionale sulle istanze di tutela giurisdizionale nei casi manifesti (art. 257 CPC);
- e. autorità decisionale sulle istanze di divieto giudiziale (art. 258-260 CPC), con competenza di ricevere l'opposizione.

Sarebbero escluse dalle competenze del giudice di pace:

- a. le controversie in materia di locazione e affitto di abitazioni e di locali commerciali;
- b. le controversie secondo la legge federale sulla parità dei sessi.

Le procedure riguardanti le servitù, a differenza di oggi, rientrerebbero nelle competenze dei giudici di pace.

Motivi

- Come traspare dal nome, lo scopo della funzione di giudice di **pace** è quello di comporre le liti, promuovendo un accordo fra le parti, per evitare costi processuali e di patrocinio inutili e lunghe procedure giudiziarie.
- Tale obiettivo è attualmente pienamente raggiunto.
- Lo scopo non è invece quello di istruire e decidere le liti, in modo formalmente e materialmente ineccepibile. Per questo motivo non è richiesta una formazione giuridica universitaria.
- È pertanto contraddittorio attribuire al giudice di pace anche la competenza decisionale.
- Restano riservate la facoltà (non l'obbligo) di decidere nelle controversie fino a 2'000 franchi, se una parte lo chiede e se il giudice si sente pronto, la facoltà di formulare una proposta di giudizio giusta l'articolo 210 CPC, la facoltà di decidere nei casi manifesti (proprio poiché tali) e di divieto giudiziale (apposizione di divieti di parcheggio), poiché non implica una decisione nel merito.
- Una formazione giuridica e in mediazione non universitaria è comunque necessaria, sia per la formulazione di proposte transattive, sia per l'eventuale decisione.
- L'attività del giudice di pace è sempre avvenuta a titolo accessorio, per non dire nel tempo libero, come servizio alla comunità. Estendere le competenze (competenza decisionale, compresa quella nelle procedure sommarie della legge sull'esecuzione ed il fallimento) significa superare un carico di lavoro del 20% e imporre la necessità di un

apparato amministrativo, circostanza che farebbe diventare quella del giudice di pace un'attività a tempo parziale e giustificerebbe l'obbligo di una formazione giuridica universitaria.

Attuabilità

- La soluzione proposta è compatibile con la redistribuzione dei circoli proposta.
- Per ogni circolo infatti si può ipotizzare un numero di circa 60/80 incarti di conciliazione all'anno, oltre a quelli di divieto giudiziale, casi manifesti e conciliazioni penali, ossia una media di due alla settimana. Ipotizzando una preparazione media di 2 ore per incarto, 1 ora di udienza e 1 ora per le ulteriori attività, si ottiene una percentuale lavorativa tra il 10 e il 20%.

Conseguenze

- Alle preture verrebbe accollato un lavoro supplementare quantificabile in 130 incarti circa in procedura semplificata e per, stimiamo poche, procedure sommarie non riguardanti la LEF.
- Alle preture verrebbe accollato un maggior onere per tutte le procedure sommarie della LEF, che ne impone un potenziamento.

In tale ipotesi, si stima siano necessari 5 giudici di pace nel comprensorio di Lugano e 2 giudici nei circoli con un numero di incarti superiore a 100 l'anno. Nella tabella seguente figura la proposta di suddivisione dei comprensori, tenendo conto del numero di incarti di conciliazione entrati nel 2013:

1.	Leventina	17
2.	Blenio	16
3.	Vallemaggia	8
4.	Verzasca e Navegna	58
5.	Riviera e Ticino	72
6.	Onsernone, Centovalli e Isole	54
7.	Locarno	69
8.	Bellinzona	63
9.	Gambarogno	22
10.	Giubiasco	57
11.	Taverne	57
12.	Malcantone	68
13.	Vezia	77
14.	Lugano (5 giudici)	459
15.	Carona e Ceresio	91
16.	Mendrisio	87
17.	Balerna (2 giudici)	122

Nell'ipotesi presentata in questo punto, secondo cui il giudice di pace sia competente solo a trattare le procedure di conciliazione, si giustificerebbe una remunerazione con uno stipendio fisso per un lavoro a tempo parziale in ragione del 20%. Tenuto conto di uno stipendio di 10'000 franchi lordi mensili per tredici mensilità, la retribuzione ammonterebbe

a 2'200 franchi mensili lordi (per dodici mensilità). Per i circoli con un impegno ridotto, inferiore a 30 incarti di conciliazione l'anno, si giustificerebbe una remunerazione di 1'100 franchi mensili.

2.3 Conclusioni

Il gruppo di lavoro a maggioranza reputa preferibile confermare le competenze attuali del giudice di pace per le motivazioni esposte nel punto n. 2.1 e per quanto si dirà nei capitoli seguenti.

3. Riduzione a 19 giudicature di pace e definizione del loro comprensorio

Attualmente vi sono 38 giudicature di pace. Le dimensioni e il carico di lavoro delle giudicature di pace sono molto variabili: vi sono giudicature di pace con oltre 30'000 abitanti e più di 1'000 incarti aperti ogni anno e giudicature di pace con meno di 1'000 abitanti e una decina di incarti aperti l'anno. A giudizio del gruppo di lavoro occorre trovare un equilibrio in modo da continuare a permettere l'esercizio dell'attività di giudice di pace in modo accessorio e da evitare che vi siano giudicature di pace di fatto inattive. Sulla base delle considerazioni espresse in seguito, il numero di giudicature di pace può essere dimezzato, portandolo da 38 a 19, nelle quali opererebbero 26 giudici di pace. La suddivisione del territorio cantonale nei 19 comprensori delle giudicature di pace figura nella cartina annessa al rapporto (allegato B); quest'ultima potrà essere ulteriormente affinata tenendo conto degli sviluppi del piano cantonale delle aggregazioni.

Il gruppo di lavoro stima che la giudicatura di pace ideale dovrebbe trattare circa 400-450 incarti l'anno e che l'impegno medio richiesto al giudice di pace dovrebbe corrispondere a circa 1-2 giorni di lavoro la settimana. Il gruppo di lavoro reputa infatti opportuno mantenere l'attuale organizzazione.

Sulla base dei criteri esposti, è stata elaborata una tabella (allegato C) che suddivide le giudicature di pace. Evidentemente, come già precisato sopra, si tratta di una divisione indicativa, che potrà essere adeguata in un secondo tempo. La tabella riporta il numero medio annuale di incarti aperti dalle giudicature di pace nel periodo 2011-2013. Si ricorda che il 1° gennaio 2011 è entrato in vigore il codice di procedura civile federale, con le conseguenti modifiche a livello cantonale, ragione per la quale i dati precedenti non sono direttamente confrontabili. Nei comprensori in cui vi sono spostamenti di comuni rispetto alla giurisdizione attuale, è stato stimato anche il numero di incarti che passerebbe da un comprensorio all'altro.

Nelle giudicature situate in comprensori con un numero elevato di incarti occorre che vi siano più giudici di pace. Per tale ragione il gruppo di lavoro propone la presenza di due giudici di pace nei circondari di Mendrisio, di Balerna e del Ceresio e che ve ne siano cinque nel comprensorio corrispondente al comune di Lugano. In ciascuna delle rimanenti 15 giudicature di pace vi sarà invece un solo giudice di pace. Pertanto, come è già stato indicato, vi sarebbero 19 giudicature di pace, nelle quali opererebbero complessivamente 26 giudici.

Il giudice di pace è la figura giudiziaria distribuita in modo più capillare. I distretti delle valli, nonostante siano relativamente poco popolati, sono molto estesi. Per rispettare il principio della vicinanza geografica della figura del giudice di pace, il gruppo di lavoro propone di mantenere una giudicatura di pace in ciascuno dei distretti delle valli. Seppure le giudicature di pace non raggiungano le dimensioni indicate sopra, occorre tenere presente che la riunione delle giudicature di pace a livello distrettuale permette comunque anche in quei distretti di avere delle giudicature più grandi di quelle attuali.

La sede della giudicatura di pace è una sola e spetta al comune sede mettere a disposizione il locale delle udienze assumendosene anche le spese. Con particolare riferimento ai comprensori più estesi, il giudice di pace, in accordo con i comuni interessati, può tenere le udienze anche in un locale di un comune diverso da quello della sede. Nelle valli, se vi è il consenso dei comuni interessati, il giudice di pace può tenere delle udienze anche altrove, per esempio nei locali dove in precedenza era insediata una giudicatura di pace. Anche nelle giudicature in cui vi sono più giudici di pace è ipotizzabile la messa a disposizione di un secondo ufficio in un'altra località, evidentemente con il coinvolgimento dei comuni interessati.

Il gruppo di lavoro ha esaminato anche l'ipotesi di istituire un numero ridotto di giudicature di pace con giudici di pace occupati a tempo pieno. In questa ipotesi, sarebbero necessari sull'intero cantone circa 5-6 giudici di pace. Questa impostazione è stata reputata poco appropriata. Innanzitutto, essa allontanerebbe la figura del giudice di pace dal cittadino. Inoltre, un numero così ridotto di giudicature di pace porrebbe in dubbio l'opportunità del suo mantenimento, anziché il suo accorpamento alle preture. Infine, il Cantone dovrebbe assumersi nuovi costi per il personale amministrativo necessario in un tribunale in cui opera un giudice a tempo pieno, per i locali e le altre spese.

L'articolo 75 della Costituzione cantonale istituisce le figure giudiziarie competenti a esercitare la giurisdizione civile: tra queste vi è il giudice di pace. L'articolo 35 capoverso 2 prescrive l'elezione popolare del giudice di pace, indicando in modo generico che egli "è eletto dal popolo nel circondario corrispondente alla sua giurisdizione". Per cambiare la giurisdizione territoriale dei giudici di pace non è pertanto necessario modificare la Costituzione ma è sufficiente un adeguamento a livello legislativo, aggiornando in particolare l'articolo 28 capoverso 1 LOG e, eventualmente, la legge concernente le Circoscrizioni dei Comuni, Circoli e Distretti.

4. Giudice di pace supplente

Tenendo conto del progetto proposto, il gruppo di lavoro reputa opportuno rinunciare alla figura del giudice di pace supplente. Il coinvolgimento del giudice di pace supplente nelle giudicature è molto variabile: in alcune il carico di lavoro è distribuito in modo equo, mentre in altre giudicature, anche di dimensioni grandi, il giudice di pace supplente si occupa solo di un numero molto ridotto di incarti o, in qualche caso, non ne tratta alcuno. Proponiamo pertanto di rinunciare alla figura del supplente. Il riequilibrio delle dimensioni delle giudicature consentirà, a nostro avviso, di evitare che un giudice di pace abbia un carico di lavoro eccessivo e quindi che il carico debba essere ripartito con il supplente. D'altronde,

come indicato, non sempre il coinvolgimento del supplente dipende dal volume di incarti aperti dalla giudicatura di pace.

I casi di astensione e di ricusazione o altro impedimento del giudice di pace possono essere risolti facendo capo a un altro giudice di pace. Già oggi, il regolamento del 1° aprile 2009 delle giudicature di pace stabilisce la supplenza tra le giudicature nel caso di impedimento del giudice di pace e del suo supplente. Inoltre, anche per le preture, nelle quali non vi è un pretore supplente e non tutte le preture hanno la figura recentemente istituita del pretore aggiunto, la causa è demandata a un pretore di un'altra giurisdizione.

5. Sistema di elezione

I giudici di pace sono eletti dal popolo. Si tratta dell'unica figura giudiziaria ancora sottoposta a un'elezione popolare. L'alternativa sarebbe l'elezione da parte del Gran Consiglio come nel caso degli altri magistrati cantonali. Per l'elezione dei giudici di pace proponiamo di mantenere la situazione attuale. Essa non ha sollevato contestazioni e non comporta problemi. La figura del giudice di pace ha caratteristiche diverse da quelle degli altri magistrati. Questi ultimi devono avere una formazione giuridica e la commissione indipendente di esperti, che valuta le candidature, esamina, oltre che la formazione, anche altri aspetti, quali l'esperienza acquisita in ambito giuridico. Per contro, la figura del giudice di pace è idealmente quella di una persona che riscuote fiducia nella popolazione e che, se legittimata per il tramite di un'elezione popolare, acquisisce maggiore legittimità.

Oggi ciascun giudice di pace è attribuito a uno specifico circolo, i cui cittadini lo eleggono. Nel comune di Lugano vi sono attualmente tre circoli: Lugano ovest, Lugano est (corrispondente all'incirca all'ex circolo di Pregassona) e Lugano nord (corrispondente all'incirca all'ex circolo di Sonvico). L'elezione di un giudice di pace avviene pertanto nel solo circolo e quindi solo i cittadini della parte corrispondente del comune di Lugano sono chiamati a eleggere il giudice. Con l'impostazione attuale del catalogo elettorale, tenuto fondamentalmente a livello di intero comune, ritenuto in particolare che nei comuni più grandi si tende a non più assegnare l'avente diritto di voto a uno specifico ufficio elettorale ma gli si consente di votare per corrispondenza o in un ufficio elettorale qualsiasi di sua scelta, la suddivisione di un comune in più circoli potrà comportare problemi in futuro. Per esempio, secondo la nostra proposta, nel circondario corrispondente al territorio del comune di Lugano vi dovranno essere cinque giudici di pace eletti dall'intero corpo elettorale del comune.

6. Retribuzione

Uno dei temi sollevati già nel rapporto intermedio del 10 gennaio 2013 del gruppo di studio "Giustizia 2018" riguarda la modalità di retribuzione del giudice di pace. Il gruppo di lavoro ha esaminato varie ipotesi, quali l'assunzione a tempo parziale del giudice di pace, il versamento di un onorario proporzionato al grado di occupazione riconosciuta, il versamento di un'indennità oraria sulla base di un conteggio delle ore prestate dal giudice o l'incasso da parte del giudice di pace delle sportule quale onorario.

Il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che è opportuno mantenere un sistema simile a quello attuale, nel quale vi è una quota di onorario fissa dipendente dalle dimensioni del comprensorio e una quota variabile dipendente dal carico di lavoro. Il sistema più semplice per calcolare il carico di lavoro è costituito dal volume delle sportule incassate. La combinazione di questi due elementi consente di tenere conto che in alcune giudicature di pace di dimensioni simili vi possa essere un carico di lavoro diverso a dipendenza della realtà locale. Inoltre, la parte fissa di onorario retribuisce anche l'attività del giudice di pace nelle controversie per le quali non può riscuotere una tassa di giustizia, quali le procedure gratuite stabilite dalla legge, nonché il tempo da dedicare alla formazione.

Il gruppo di lavoro ha ipotizzato un'indennità di 1'500 franchi di onorario ogni 1'000 abitanti, per un totale di circa 500'000 franchi sul piano cantonale. Su una media di 10'000 incarti l'anno per i quali la tassa di giustizia ammonta in media a 100 franchi per decisione (la legge sulla tariffa giudiziaria consente al giudice di pace di fissare una tassa di giustizia fino a 300 franchi), verrebbe riscosso un ammontare di circa 1'000'000 franchi l'anno. Il gruppo di lavoro reputa equo un riversamento della metà al giudice di pace, quale parte dell'onorario derivante dal carico di lavoro.

Con questa ipotesi, l'onorario del giudice di pace attivo in una giudicatura con il carico di lavoro considerato ideale si aggirerebbe attorno a 35'000-45'000 franchi. Il gruppo di lavoro giudica questa retribuzione adeguata e proporzionata al ruolo e all'impegno del giudice di pace.

Oggi l'indennità dei giudici di pace viene versata semestralmente e quella dei giudici di pace supplenti annualmente. I giudici incassano le tasse di giustizia durante tutto l'anno, a dipendenza dell'evasione delle pratiche. In futuro, mediante il passaggio al sistema informatico AGITI, l'incasso delle tasse di giustizia e delle spese potrà essere effettuato direttamente dallo Stato. L'indennità ai giudici di pace potrà essere versata mensilmente, tenendo conto del volume delle tasse e spese emesse con le sentenze. Nel mese di dicembre potrebbe essere versato il conguaglio per tenere conto del volume effettivo delle tasse e spese di giustizia dei dodici mesi precedenti. Questo sistema permetterebbe di retribuire con regolarità durante tutto l'anno il giudice di pace. Visto il grado di occupazione e gli importi, si reputa più appropriato versare l'indennità a cadenza mensile. Inoltre, la retribuzione sulla base delle dimensioni del circondario verrebbe fissata una volta l'anno, tenendo conto dei dati statistici disponibili più aggiornati riguardanti il censimento della popolazione.

7. Cassa pensioni

La nuova impostazione rende necessario un trattamento appropriato anche dal punto di vista pensionistico e delle assicurazioni infortuni.

I giudici di pace vengono affiliati all'Istituto di previdenza del Cantone Ticino a condizione che la retribuzione raggiunga il limite salariale di affiliazione (attualmente 21'060 franchi l'anno). Il giudice di pace, a dipendenza della sua situazione pensionistica in

considerazione del fatto che potrebbe già essere affiliato a una cassa pensioni, ha la facoltà di rinunciare all'affiliazione alla cassa pensioni dello Stato.

Dal profilo pratico, il contributo della cassa pensioni e gli altri contributi verrebbero dedotti dal versamento dell'indennità, in modo simile a quanto avviene in occasione del versamento dello stipendio degli altri magistrati e dei dipendenti dello Stato.

8. Formazione

La formazione è un aspetto importante, che merita grande attenzione, anche in considerazione degli sviluppi della giurisprudenza del Tribunale federale sulla figura del giudice non giurista, che deve poter avvalersi della collaborazione di giuristi. Negli ultimi anni la Divisione della giustizia, d'intesa con l'Associazione dei giudici di pace e grazie alla collaborazione di alcuni magistrati, ha potuto offrire dei corsi a cadenza regolare che trattavano sia temi di natura procedurale sia aspetti del diritto materiale. Con la nuova impostazione bisogna proseguire sulla via del rafforzamento della formazione dei giudici di pace. Occorre istituire una formazione iniziale per il giudice di pace appena eletto e una formazione continua.

La **formazione di base**, oltre che a essere destinata al giudice di nuova elezione, potrebbe anche essere aperta a interessati che sono potenzialmente disposti a assumere in seguito la carica di giudice di pace. Pertanto, il neoeletto giudice di pace, qualora non abbia ancora seguito la formazione specifica, con l'accettazione della candidatura si impegna a seguire la formazione di base entro un termine stabilito, per esempio un anno o due. Si tratta di una proposta che si ispira alle norme sull'abilitazione dei segretari comunali. La formazione di base sarebbe posta a carico dell'interessato. I corsi devono introdurre il neoeletto alla nuova funzione, spiegando la procedura e gli aspetti principali del diritto civile materiale. Questo corso potrebbe consistere in una decina di lezioni e si terrebbe ogni due anni circa, quando, si stima, ci sarebbe un certo numero di neoeletti. Il corso può essere aperto anche a esterni (per esempio, la persona interessata a candidarsi per la carica di giudice di pace). Se ve ne è l'esigenza, il ciclo di corsi potrebbe essere organizzato anche in periodi più ravvicinati.

L'organizzazione della **formazione continua** è a carico dello Stato. Essa deve avere luogo con regolarità. I temi da trattare devono essere discussi e concordati con l'Associazione dei giudici di pace e con i magistrati che seguono i giudici di pace. In tal modo si può tenere conto delle esigenze per formare in modo più mirato i magistrati. I corsi possono riguardare temi di procedura o di diritto materiale, oppure trattare casi pratici. La partecipazione ai corsi per la formazione continua deve essere di principio obbligatoria.

9. Regolamentazione interna delle giudicature di pace

Nel capitolo sulle modalità di elezione del giudice di pace abbiamo proposto l'elezione di più giudici in alcuni circondari. In tali situazioni occorrerà che il Consiglio di Stato emani

una regolamentazione interna. Vanno infatti disciplinate la rappresentanza della giudicatura e le modalità di ripartizione degli incarti all'interno della giudicatura. Si tratta in sostanza di adottare norme analoghe a quelle emanate per la pretura del distretto di Lugano, nella quale operano sei pretori (oltre a quattro pretori aggiunti).

10. Sistema informatico

La Divisione della giustizia ha messo a disposizione dei giudici di pace l'applicativo informatico AGITI, i cui costi sono assunti per intero dallo Stato. Si tratta del medesimo applicativo, seppur con le modifiche necessarie, impiegato dalle altre autorità giudiziarie.

Con l'aumento delle dimensioni delle giudicature di pace, non vi sono più giudicature per le quali l'impegno a imparare l'uso del nuovo strumento possa apparire sproporzionato. Inoltre, AGITI semplifica il lavoro per la tenuta degli incarti, per la redazione degli atti e per la fatturazione delle tasse di giustizia e delle spese di procedura. Esso consente inoltre di estrapolare una serie di dati statistici – che i giudici di pace devono raccogliere ogni anno – in modo più agevole e rapido.

Al momento AGITI viene usato da un numero ridotto di giudicature di pace. Con il nuovo regime l'uso di questo applicativo – il cui costo rimane a carico dello Stato – viene reso obbligatorio per tutte le Giudicature di pace. La Divisione della giustizia provvederà, direttamente o per il tramite di altri servizi dello Stato, alla formazione del giudice di pace sull'uso dello strumento informatico, al momento dell'entrata in carica.

11. Supporto amministrativo

Il giudice di pace svolge la sua attività in modo autonomo, senza l'ausilio di terze persone messe a disposizione dallo Stato. Alcuni giudici di pace si avvalgono della collaborazione di terzi (per esempio, del coniuge) per i compiti di segreteria. Poiché la proposta mira a istituire giudicature di pace non eccessivamente grandi, nelle quali il giudice dovrebbe essere in grado di svolgere in modo autonomo le sue incombenze, al momento non è giustificato attribuire al giudice di pace personale amministrativo (che richiede inoltre spazi logistici che, secondo la regolamentazione attuale devono essere messi a disposizione dai comuni sede). Dopo che il giudice avrà acquisito dimestichezza con l'applicativo AGITI, questo sistema gli permetterà di semplificare i lavori di segretariato e di preparazione delle lettere di convocazione alle udienze, di rinvio, di trasmissione degli atti, eccetera. Il singolo giudice di pace potrà comunque continuare a fare capo a una terza persona per le attività di segretariato a sue spese.

Il gruppo di lavoro ha esaminato in modo sommario anche l'ipotesi che più giudicature di pace facessero capo a una medesima persona assunta dallo Stato quale supporto amministrativo. Tuttavia, questa soluzione appare poco pratica e, tenuto conto delle motivazioni esposte sopra, si può rinunciare a tale ausilio.

12. Compiti del giudice di pace non attinenti la giustizia

Il giudice di pace ha alcune ulteriori competenze oltre a quelle di natura giudiziaria. In particolare, è il giudice di pace a raccogliere la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi rilasciate dai membri dei municipi, degli uffici patriziali e delle delegazioni consortili. Secondo il gruppo di lavoro queste competenze possono continuare ad essere affidate ai giudici di pace.

13. Impatto finanziario

Per quanto riguarda le conseguenze finanziarie, il gruppo di lavoro si è posto due obiettivi:

- da un lato la riorganizzazione non deve gravare ulteriormente sui conti dello Stato: non vi devono essere maggiori costi rispetto alla situazione attuale;
- dall'altro lato la retribuzione dei giudici di pace deve essere appropriata al carico di lavoro e all'impegno richiesto dall'attività.

L'impostazione proposta rispetta i criteri esposti.

Riassumendo le proposte formulate in questo documento, nella tabella seguente presentiamo i costi e i ricavi previsti e quelli attuali per lo Stato:

	secondo proposta gruppo di lavoro	situazione attuale
Costi		
Indennità per dimensione circondario	-500'000	-740'000
Indennità per volume tasse di giustizia	-500'000	0
<u>Costi formazione</u>	<u>-20'000</u>	<u>-10'000</u>
Totale costi	-1'020'000	-750'000
Ricavi		
<u>Incasso tasse di giustizia</u>	<u>1'000'000</u>	<u>0</u>
Totale ricavi	1'000'000	0

La nuova proposta consente un risparmio per il Cantone di circa 730'000 franchi.

Con la diminuzione del numero di giudicature, si riduce anche il numero delle sedi, con conseguente riduzione dei costi per lo Stato e dei Comuni che si vedono liberati i locali.

L'amministrazione cantonale si assumerà il compito della gestione dell'incasso delle tasse e delle spese di giustizia e del versamento mensile della retribuzione del giudice di pace. Queste incombenze, i cui costi non sono quantificabili dal gruppo di lavoro, saranno a carico dello Stato.

Si rileva che nel messaggio n. 6313 del 22 dicembre 2009 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto processuale civile svizzero

era già stato chiesto un credito di 94'000 franchi per la messa a disposizione di AGITI alle giudicature di pace (75'000 franchi per attrezzature informatiche e 19'000 franchi per le modifiche struttura rete per accesso ad AGITI).

Riassumendo, pur tenendo conto che alcuni costi non sono facilmente quantificabili, la proposta presentata graverà in misura minore sui conti dello Stato rispetto alla situazione attuale, garantendo comunque una retribuzione proporzionata e adeguata dei giudici di pace.

14. Conclusione

Riassumendo, il gruppo di lavoro propone

- **competenza:** mantenimento della ripartizione attuale delle competenze tra giudicature di pace e preture
- **numero e comprensorio delle giudicature di pace:** riduzione del numero delle giudicature di pace a 19 (con 26 giudici di pace), definendo comprensori di dimensioni e carico di lavoro per quanto possibile omogenei; mantenimento di almeno una giudicatura di pace in ciascun distretto
- **giudice di pace supplente:** soppressione di questa figura
- **sistema di elezione:** mantenimento dell'elezione popolare dei giudici di pace; nei comprensori più grandi, elezione di più giudici di pace da parte dell'intero corpo elettorale del circondario
- **retribuzione:** mantenimento del principio dell'onorario, costituito da una parte determinata sulla base delle dimensioni del comprensorio (popolazione residente) e una parte determinata sulla base del carico di lavoro (ammontare delle sportule)
- **cassa pensioni:** affiliazione di principio dei giudici di pace all'Istituto di previdenza del Cantone Ticino
- **formazione:** rafforzamento della formazione; obbligo di aver seguito una formazione specifica prima dell'elezione o entro un termine definito dopo l'elezione
- **regolamentazione interna delle giudicature di pace:** emanazione di un regolamento che definisce, nelle giudicature di pace con più giudici, la rappresentanza e le modalità di ripartizione degli incarti
- **sistema informatico:** obbligo per tutte le giudicature di pace di usare l'applicativo informatico AGITI
- **supporto amministrativo:** rinuncia a prevedere che lo Stato metta a disposizione un supporto amministrativo ai giudici di pace
- **impatto finanziario:** risparmio di circa 730'000 franchi

Bellinzona, 18 giugno 2014

Per il Gruppo di lavoro
Il Coordinatore:


G. Battaglioni

Elenco degli allegati

- A.** Tabella comparativa sulle competenze e sull'organizzazione delle giudicature di pace nei Cantoni
- B.** Cartina con la proposta dei comprensori delle 19 giudicature di pace
- C.** Tabella con la proposta di retribuzione dei giudici di pace

Allegato A**Tabella comparativa sulle competenze e sull'organizzazione delle giudicature di pace nei Cantoni**

Nella tabella sono riassunte le informazioni ricevute dai 18 Cantoni che hanno risposto all'indagine.

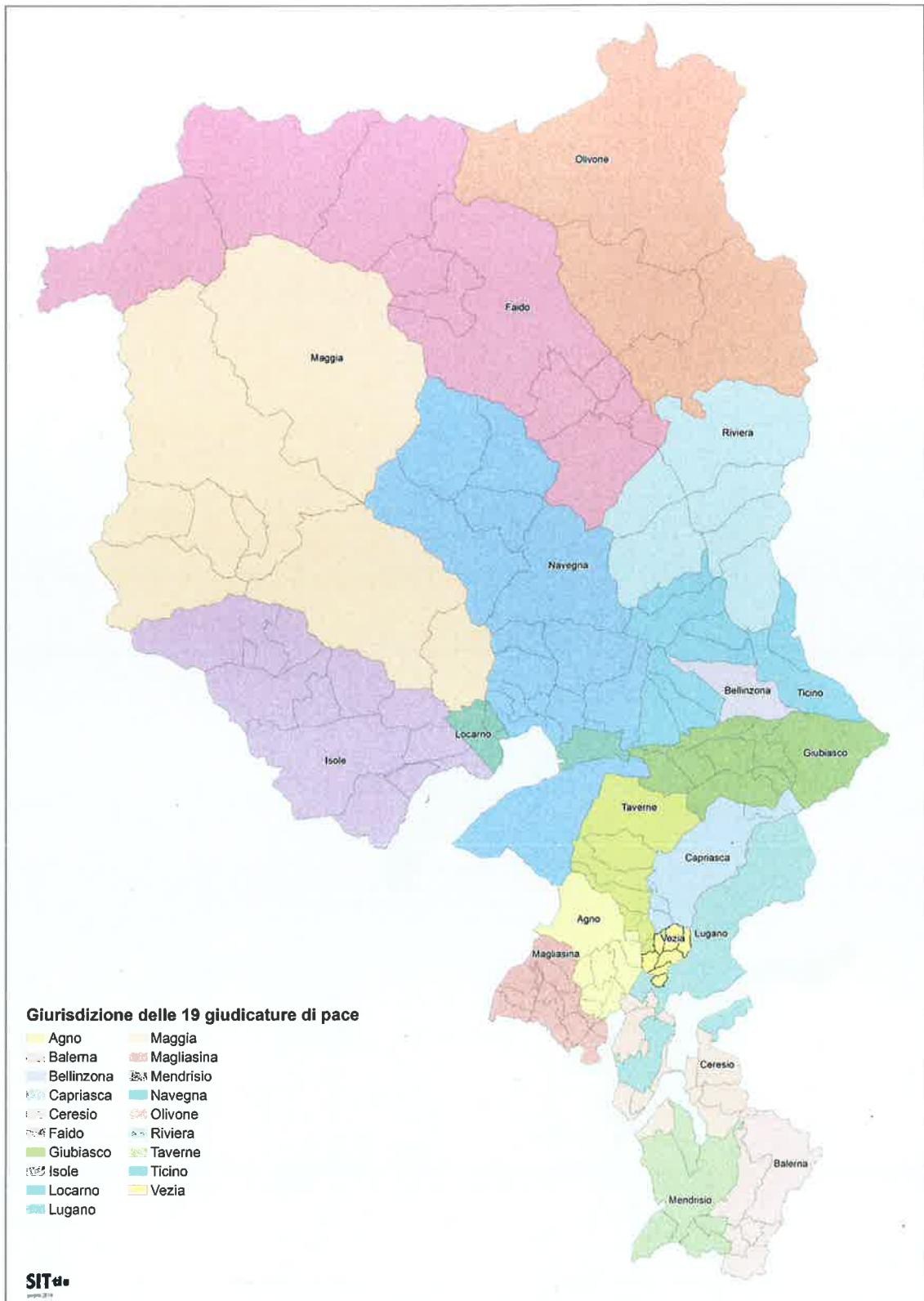
CT	Gdp	Competenze	Carico lavoro	Formazione	Organizzazione (n. uffici, n. membri)	Cause trattate (per anno)
AG	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC	Funzione accessoria (indennità per causa)	Nessuna esigenza particolare	17 Circoli (<i>Friedensrichterkreise</i> ; ogni Circolo 3-5 giudici di pace) 71 giudici di pace	circa 2400
BE	no	Conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (+ locazione, diritto del lavoro e del diritto civile non escluse da art. 198) effettuata da Autorità di conciliazione regionali	Almeno a metà tempo	I presidenti sono giuristi con brevetto di avvocato o notaio	4 autorità di conciliazione regionali 17 presidenti (<i>Vorsitzende</i>) + 80 giudici (<i>Fachrichter</i>)	circa 6500
BL	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC + tentativi conciliazione nella procedura ordinaria e semplificata (<u>non</u> procedure in materia locazione, parità sessi, diritto del lavoro e diritto di famiglia e ereditario)	Funzione accessoria (indennità per causa)	Nessuna esigenza particolare	15 circoli (ogni circolo 2-3 giudici di pace)	circa 800
FR	sì	Autorità di protezione del minore e dell'adulto + competenze in materia di diritto successorio e diritti reali conferiti da leggi speciali	Dipende	Brevetto avvocato o licenza o master in diritto	7 giudicature di pace (ogni giurisdizione ha da 1-4 giudici di pace + diversi membri, <i>Beisitzende</i>)	circa 11000
GE	sì	Autorità di protezione del minore e dell'adulto + competenze in materia di diritto successorio + conciliazione volontaria (marginale)	Metà tempo	Brevetto avvocato	8 giudici + 8 supplenti + giudici assessori	circa 3500

GR	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (non locazione e non parità sessi)	5-50 %	Nessuna esigenza particolare (lingue se distretto plurilingue)	12 giudicature di pace (<i>Vermittlerämter</i>) (ognuno con 1 giudice e 1 vice)	circa 750
JU	no	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC è il giudice del Tribunale di prima istanza (non per locazione, diritto del lavoro e parità sessi)				
LU	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (non procedure in materia locazione, diritto del lavoro e parità sessi)	50-80 %	Nessuna esigenza particolare	4 giudicature di pace (<i>Friedensrichterkreise</i>): 4 giudici di pace	circa 1300
NE	no	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC è il Tribunale di prima istanza (effettua anche penale, civile, esecuzione, ecc.)				
NW	no	Conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC + locazione + parità sessi effettuata da Autorità di conciliazione (<i>Schlichtungsbehörde</i>)	Tempo parziale	Nessuna esigenza particolare	1 autorità di conciliazione (1 presidente al 40 % e due sostituti al 10 %)	circa 300 (200 generali e 100 locazione)
SG	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (non locazione, diritto del lavoro o parità sessi)	1 al 100 %; gli altri funzione accessoria	Nessuna esigenza particolare	19 autorità di conciliazione generale (<i>Vermittlungsämter</i>) 19 <i>Vermittler</i> + sostituti	circa 2000
SO	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (<u>non</u> se litisconsorzio, se Stato o Comune è parte, se art. 961 e 975 CC, se locazione e parità sessi) + competenze in ambito penale		Nessuna esigenza particolare	3 giudicature di pace (<i>Friedensrichterkreise</i>)	circa 100 civile e circa 650 penale
SZ	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC effettuata da <i>Vermittler</i> (non locazione, diritto del lavoro e parità)	Uno a tempo pieno (gli altri funzione accessoria)	Nessuna esigenza particolare	30 giudici + 30 sostituti	circa 1000

TG	sì	Autorità di conciliazione ai sensi art. 197 e seguenti CPC (non locazione e parità) + dirige Ufficio esecuzione	Tempo pieno	Certificato di capacità per dirigere Ufficio esecuzione	18 giudicature di pace (<i>Friedensrichterkreise</i>); 18 giudici di pace + sostituti	1233 (conciliazione)
UR	no	Conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC effettuata da <i>Schlichtungsbehörde</i> (anche locazione e parità)	Funzione accessoria	Presidente deve avere formazione giuridica	1 autorità di conciliazione (<i>Schlichtungsbehörde</i>) 1 presidente 1 vice e 1 segretaria	circa 130
VS	no	Conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (non locazione e diritto lavoro) effettuata da <i>juge de commune</i> , che ha anche competenze in diritto successorio	Dipende dal Comune	Nessuna esigenza particolare	134 <i>juges de commune</i> + 134 vice	
ZG	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (non locazione e diritto lavoro)	Tempo parziale	Nessuna esigenza particolare	11 giudici di pace (1 per comune) e 11 sostituti	circa 900
ZH	sì	Autorità di conciliazione ai sensi degli art. 197 e seguenti CPC (non locazione e parità)	Tempo parziale e tempo pieno	Nessuna esigenza particolare	175 giudicature di pace (<i>Friedensrichterämter</i>)	circa 9000

Allegato B

Cartina con la proposta dei comprensori delle 19 giudicature di pace



Allegato C**Tabella con la proposta di retribuzione dei giudici di pace**

Circolo	Abitanti (31 dicembre 2012)	Incarti* (media 2011- 2013) (*stima)	Sportule: ipotesi media per decisione: 100 fr.	Giudice di pace			Quota Stato per sportule 50%
				Indennità per 1000 abitanti 1'500 fr.	Indennità per sportule 50%	Totale	
Mendrisio 1	13'288	324	32'400.00	19'500.00	16'200.00	35'700.00	16'200.00
Mendrisio 2	13'288	324	32'400.00	19'500.00	16'200.00	35'700.00	16'200.00
Balerna 1	11'491	438	43'800.00	16'500.00	21'900.00	38'400.00	21'900.00
Balerna 2	11'490	437	43'700.00	16'500.00	21'850.00	38'350.00	21'850.00
Lugano 1	12'368	532	53'200.00	18'000.00	26'600.00	44'600.00	26'600.00
Lugano 2	12'368	532	53'200.00	18'000.00	26'600.00	44'600.00	26'600.00
Lugano 3	12'367	531	53'100.00	18'000.00	26'550.00	44'550.00	26'550.00
Lugano 4	12'367	531	53'100.00	18'000.00	26'550.00	44'550.00	26'550.00
Lugano 5	12'367	531	53'100.00	18'000.00	26'550.00	44'550.00	26'550.00
Ceresio 1	9'577	375	37'500.00	13'500.00	18'750.00	32'250.00	18'750.00
Ceresio 2	9'576	374	37'400.00	13'500.00	18'700.00	32'200.00	18'700.00
Vezia	16'823	500	50'000.00	24'000.00	25'000.00	49'000.00	25'000.00
Malcantone est	12'040	440	44'000.00	18'000.00	22'000.00	40'000.00	22'000.00
Malcantone ovest	13'152	349	34'900.00	19'500.00	17'450.00	36'950.00	17'450.00
Capriasca	9'532	157	15'700.00	13'500.00	7'850.00	21'350.00	7'850.00
Taverne	13'508	526	52'600.00	19'500.00	26'300.00	45'800.00	26'300.00
Locarno	19'062	353	35'300.00	28'500.00	17'650.00	46'150.00	17'650.00
Isole	18'887	375	37'500.00	27'000.00	18'750.00	45'750.00	18'750.00
Navegna	24'838	564	56'400.00	36'000.00	28'200.00	64'200.00	28'200.00
Vallemaggia	5'944	85	8'500.00	7'500.00	4'250.00	11'750.00	4'250.00
Bellinzona	17'744	400	40'000.00	25'500.00	20'000.00	45'500.00	20'000.00
Ticino	14'621	366	36'600.00	21'000.00	18'300.00	39'300.00	18'300.00
Giubiasco	17'108	473	47'300.00	25'500.00	23'650.00	49'150.00	23'650.00
Riviera	12'731	253	25'300.00	18'000.00	12'650.00	30'650.00	12'650.00
Blenio	5'591	98	9'800.00	7'500.00	4'900.00	12'400.00	4'900.00
Leventina	9'524	124	12'400.00	13'500.00	6'200.00	19'700.00	6'200.00
Totale	341'652	9'991	999'100.00	493'500.00	499'550.00	993'050.00	499'550.00