

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Andrea Giudici per una riorganizzazione generale delle Preture e delle autorità giudiziarie di primo grado

del 4 novembre 2013

La presente iniziativa generica tende

- 1) da un lato ad aprire una discussione condivisa fra la politica e la giustizia, presentando alcuni spunti concreti su cui concentrarsi, e
- 2) dall'altro trovare un assetto rinnovato, efficiente, al passo con i tempi, ma nel contempo vicino al cittadino;
- 3) ad accompagnare l'iniziativa parlamentare elaborata odierna relativa alla riorganizzazione del Tribunale di appello.

La Giustizia è resa soprattutto in primo grado: massima attenzione per il suo funzionamento

Il Costituente e il legislatore si preoccupano spesso di organizzare nel miglior modo le magistrature supreme come le Corti costituzionali e di ultima istanza, poiché dal profilo della scienza giuridica sono quelli i tribunali che segnano profondamente la giurisprudenza e danno l'immagine di un Paese.

Tuttavia nella concretezza dei fatti (si vedano al proposito i rendiconti della magistratura), non sono i tribunali supremi a procedere ad istruzioni, udienze, dibattimenti e ad emettere numerose sentenze, bensì i tribunali di primo grado.

A volte si è indotti nell'errore di credere che proprio perché si tratta della cosiddetta "prima istanza", questa possa essere lasciata al suo destino, tralasciata o peggio ignorata. La realtà, statistiche alla mano, dimostra che il più delle volte l'esito in prima istanza non viene sostanzialmente modificato in seconda o terza istanza. Disporre di una giustizia di primo grado efficiente è anche nell'interesse del cittadino, poiché riduce i tempi, rende giustizia a tutti gli effetti e riduce i ricorsi, quindi alla fin fine "chi più spende meno spende" dal momento che le istanze superiori saranno meno caricate o per lo meno sarà più facile evadere le impugnazioni, visto che in primo grado si è già svolto un buon lavoro.

L'organizzazione della giustizia di primo grado dal passato ad oggi

L'Atto di mediazione prevedeva in ogni Circolo una Giudicatura di pace e in ogni Distretto almeno un Tribunale di Distretto (o distrettuale). Entrambe le autorità esercitavano competenze civili e penali a volte in forma monocratica a volte in forma collegiale. Nel Circolo venivano trattate le questioni minori, mentre il resto era lasciato al Distretto. La giustizia amministrativa era sostanzialmente risolta dalla autorità politiche.

La giustizia civile ha subito un profondo mutamento nel 1910 con la soppressione dei Tribunali di Distretto collegiali e l'istituzione dei Pretori.

La giustizia penale invece ha visto un'attribuzione di competenze in primo grado al Tribunale di appello, tramite l'allora Camera criminale (oggi Tribunale penale cantonale). Solo ultimamente è stato ricostituito un tribunale di primo grado penale come la Pretura penale.

Oggi ci troviamo con un'organizzazione dei tribunali di istanza, che è il frutto di una stratificazione delle varie modifiche legislative nel tempo. A ciò si aggiungono per il diritto

penale i giudici dei provvedimenti coercitivi e per materie specifiche del diritto amministrativo, il Tribunale di espropriazione e svariate Commissioni di ricorso.

Le inevitabili indicazioni sempre più vincolanti del diritto federale

Se è vero che l'organizzazione giudiziaria civile e penale "sulla carta" è di pertinenza dei Cantoni (art. 122 cpv. 2 e 123 cpv. 2 Cost.), le tre leggi di procedura federale più importanti - CPC, CPP e LTF - hanno segnato profondamente la struttura organizzativa della cosiddetta carta giudiziaria.

Si pensi che nel diritto civile e penale sono di regola prescritte due istanze giudiziarie (non di più e non di meno, la cui seconda statuisca su ricorso; art. 75 cpv. 2 e 80 cpv. 2 LTF) mentre nel diritto amministrativo è imposto per lo meno un tribunale (art. 86 cpv. 2 LTF).

La seconda istanza, ossia l'ultima cantonale, deve poi soddisfare le esigenze di un tribunale superiore. Decisiva è la circostanza che il tribunale abbia giurisdizione su tutto il territorio cantonale e non sia sottoposto a nessun'altra autorità giudiziaria. Altrimenti detto è determinante non solo che l'istanza giudiziaria in questione decida quale ultima istanza cantonale nell'ambito considerato, ma anche che un ricorso ad un'istanza cantonale superiore contro una sua decisione sia escluso in tutti gli ambiti che le competono (RtiD 2010 II pag. 89 consid. 3 e numerosi rinvii).

L'importanza di far conciliare l'efficienza con la prossimità

In tempi recenti si sarebbe messo l'accento sull'importanza di disporre di una giustizia efficiente e celere. Certamente questo è aspetto importante, tuttavia non l'unico. La conformità geografica di un territorio gioca un ruolo importante. Se per un zona uniforme è più facile centralizzare le autorità, nelle zone di montagna non è possibile, visto che ciò imporrebbe lunghi tragitti per raggiungere la sede. Ciò comporta maggiori spese anche per i legali della zona (quindi per i clienti), che si vedono costretti a dedicare molto tempo in trasferte. Sotto altri aspetti però è innegabile che alcune zone periferiche non disporrebbero della cosiddetta "massa critica" per giustificare l'erezione di un'autorità propria. La presenza dello Stato sul territorio tramite un tribunale è però un aspetto essenziale e simbolico della garanzia dello Stato di diritto e della sicurezza. È quindi proprio nel saper conciliare l'efficienza con la prossimità che si deve risolvere una riorganizzazione della giustizia di primo grado.

Mantenimento delle Giudicature di pace di Circolo

La Giudicatura di pace è nata con il Cantone Ticino ed è stata intesa come magistratura di prossimità. Una loro riduzione con conseguente ingrandimento delle circoscrizioni non ha alcun senso e perderebbe quel carattere di particolare vicinanza al cittadino. Ci si potrebbe però chiedere se essa non possa assorbire le competenze degli Uffici di conciliazione in materia di locazione e di parità dei sessi. Ciò potrebbe forse portare a una sana razionalizzazione della struttura.

Creazione di un'unica istituzione (Pretura) che raggruppi tutte le autorità attualmente separate, garantendo per lo meno nella giustizia civile una sede in ogni Distretto

L'attuale normativa si caratterizza per la presenza nel Cantone Ticino di almeno 21 autorità giudiziarie di primo grado (Ufficio dei giudici dei provvedimenti coercitivi, Tribunale dei minorenni, Tribunale di espropriazione, Pretura penale, Preture di Blenio, Leventina, Vallemaggia, Riviera, Locarno-Città, Locarno-Campagna, Lugano, Mendrisio-Nord, Mendrisio-Sud, Bellinzona e le Commissioni di ricorso sull'assistenza socio-psichiatrica, LAPE, contro le decisioni degli organi parrocchiali, per la protezione dei dati, dell'USI e della SUPSI, del raggruppamento terreni e contro le decisioni del Comitato etico LSan.). Evidentemente l'attuale divisione risulta poco immediata al cittadino che non vede un organismo coeso, oltretutto è impossibile anche per la politica poter svolgere un corretto discorso d'insieme. Non

solo, la sfaccettatura attuale fra molte autorità rende impossibile la designazione di un referente come è il presidente del Tribunale di appello, per quest'ultimo.

L'attuale divisione formale non permette nemmeno di adottare misure immediate, compensando ad esempio gli squilibri di lavoro fra le varie sedi. Non solo, più la carta giudiziaria è divisa istituzionalmente e più vi sono rischi di conflitti di competenza (territoriale o funzionale) come pure eventuali problemi di sostituzione in caso di ricusazione. Ma si pensi anche al caso in cui debba essere adottata una decisione di estrema urgenza in una Pretura di valle come l'iscrizione provvisoria di un'ipoteca legale degli artigiani il giorno della scadenza del termine. In assenza del Pretore, ciò sarebbe impossibile perché non esiste un suo sostituto (con l'eventualità poco improbabile che l'ipoteca non potrebbe mai essere iscritta), mentre che se l'entità statale fosse unica, il collega o l'aggiunto di un'altra sede (in via di supplenza) potrebbe in pochi minuti ordinare l'iscrizione della stessa con un avviso telefonico all'Ufficio del registro fondiario. O ancora per esempio il caso della carcerazione di una persona in prossimità della scadenza dei termini.

Proprio in tale ottica è oltremodo positivo che tutte le autorità singole siano fuse in una sola autorità giudiziaria, la quale potrebbe adottare la denominazione generale di "Pretura" (garantendo i diritti acquisiti per i magistrati in carica). In ogni Distretto deve rimanere la sede per le cause civili, mentre le altre controversie debbono essere attribuite secondo la prudente valutazione del Plenum della neo costituita autorità (potrebbe essere adottata una soluzione territoriale o concentrata in una delle sedi). I magistrati potranno poi optare per altri ambiti del diritto come per le Camere del Tribunale di appello.

Potendovi essere poi un'autorità di primo grado di giurisdizione cantonale, ad essa potranno essere attribuite le attuali mansioni amministrative di vigilanza sull'avvocatura e il notariato, come pure l'ufficio cantonale di accertamento (ora aggregati al Tribunale di appello). I servizi amministrativi potrebbero anche essere convenientemente razionalizzati.

A medio termine potrebbe poi essere valutato l'inserimento nella nuova autorità giudiziaria di primo grado del Servizio ricorsi del Consiglio di Stato. In questo modo l'Esecutivo verrebbe finalmente liberato da questa competenza contestata con un vantaggio per la garanzia della via giudiziaria dal momento che il cittadino potrebbe adire direttamente il giudice - come per il TAF - senza dover passare da istanze interne all'Amministrazione.

In una nuova autorità unica sarà peraltro più facile approntare l'eventuale Tribunale di famiglia.

Visto l'alto numero di leggi da modificare, la presente iniziativa parlamentare, rispetto al parallelo atto parlamentare sulla riorganizzazione del Tribunale di appello, è volutamente generica.

Andrea Giudici