

Messaggio

numero

6532

data

21 settembre 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 19 ottobre 2009 presentata nella forma elaborata da Riccardo Calastri e Carlo Luigi Caimi per la modifica dell'art. 42 cpv. 1 della legge sull'organizzazione giudiziaria

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre il nostro rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 19 ottobre 2009 nella forma elaborata dai deputati Riccardo Calastri e Carlo Luigi Caimi per la modifica dell'articolo 42 capoverso 1 della legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria (LOG). L'atto parlamentare propone di aumentare dagli attuali 12 a 22 il numero dei giudici supplenti del Tribunale di appello.

Con lettera del 24 novembre 2009, il Consiglio di Stato aveva informato il presidente del Gran Consiglio sull'intenzione di presentare un messaggio sull'iniziativa parlamentare.

I. INTRODUZIONE

La frase introduttiva dell'articolo 42 capoverso 1 LOG nella versione in vigore fino al 31 dicembre 2010 stabiliva che il Tribunale di appello si componeva di 22 giudici e 12 supplenti. A partire dal 1° gennaio 2011, nel Tribunale di appello vi sono 25 giudici titolari mentre i giudici supplenti rimangono 12. Ricordiamo che l'aumento di tre unità del numero dei giudici è stato deciso dal Gran Consiglio in seguito all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2011, del codice di diritto processuale penale svizzero (BU 2010 245) e del codice di diritto processuale civile svizzero (BU 2010 311).

Il 19 aprile 1966 il Gran Consiglio ha portato da 4 a 6 il numero dei giudici supplenti del Tribunale di appello (BU 1966 214) che è poi rimasto invariato fino al 22 maggio 1990, quando è stato aumentato a 12 (BU 1990 297). La legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria, che ha sostituito la legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910, ha mantenuto il numero di 12 giudici supplenti. Per ulteriori informazioni sulla composizione del Tribunale di appello a partire dall'adozione della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 rinviamo al messaggio n. 3549 del 19 dicembre 1989 concernente la ristrutturazione del Tribunale d'appello con la suddivisione dello stesso nella Sezione di diritto civile, nella Sezione di diritto pubblico e nel Tribunale penale cantonale e l'aumento da 17 a 19 del numero dei giudici che lo compongono (punto n. 1, pagine 1-4).

II. VARIANTI ESAMINATE E SCELTA PROPOSTA

Nell'iniziativa parlamentare sono state menzionate due soluzioni praticabili per migliorare il contributo dei giudici supplenti all'evasione degli incarti del Tribunale di appello. Una consiste nell'aumentare il numero dei giudici supplenti, l'altra nell'esigere che i giudici supplenti dedichino, se richiesti dal tribunale, almeno un certo numero di giornate di lavoro l'anno per questa attività.

A titolo informativo, forniamo i dati del carico di lavoro dei giudici supplenti negli ultimi cinque anni. Essi si basano sulla data del versamento delle indennità e non sull'anno in cui le prestazioni sono state effettivamente fornite. I dati sono comunque indicativi sul contributo dei giudici supplenti all'attività del Tribunale di appello.

	2006	2007	2008	2009	2010
Indennità versate	155'883.10	135'918.50	158'666.90	129'070.50	183'971.40
Giornate di lavoro	191	162	193	156	223
Media giorni/giudice supplente	16	14	16	13	19

1. Aumento del numero di giudici supplenti

Una soluzione consiste nell'aumentare il numero dei giudici supplenti. Lì si potrebbe, per esempio, portare a 20 o raddoppiare a 24 oppure, per tenere costantemente la medesima proporzione, il loro numero può essere stabilito in modo da corrispondere sempre al numero dei giudici titolari. In tal modo, a seguito delle ultime decisioni parlamentari entrate in vigore il 1° gennaio 2011, il numero dei giudici supplenti sarebbe fissato a 25. Ciò corrisponderebbe, rispetto al loro numero attuale, a un aumento di 13 unità. Qualora questi ultimi dedicassero una quindicina di giorni l'anno all'attività di giudice supplente, il numero di giornate corrisponderebbe a circa 200 l'anno.

Il vantaggio di questa soluzione consiste nella possibilità di poter ripartire tra un numero maggiore di giudici supplenti le cause. In particolare, considerando che secondo la legge almeno sei supplenti devono essere attribuiti al Tribunale penale cantonale, vi sarebbe un numero maggiore di magistrati a disposizione delle varie altre camere del Tribunale di appello, alcune delle quali stanno accumulando ritardi nell'evasione degli incarti.

Un aspetto negativo è dato dal fatto che un numero elevato di giudici comporterebbe verosimilmente una certa rotazione con ripetute procedure di sostituzione. Inoltre, i giudici supplenti sono di regola scelti tra persone che esercitano l'avvocatura e questo aumenta i potenziali conflitti di interesse tra la funzione di avvocato e quella di giudice riunite nella medesima persona.

Da un confronto con gli altri cantoni emergono diverse soluzioni sul numero di giudici supplenti. In alcuni, esso corrisponde a quello dei giudici ordinari, in altri, esso è inferiore. Inoltre, alcune legislazioni cantonali si limitano a fissare un numero minimo e un numero massimo o solo un numero massimo di giudici supplenti.

Di seguito riportiamo i dati sul numero di giudici nei tribunali superiori di alcuni cantoni:

Zurigo	l'equivalente di 35 giudici a tempo pieno e 30 giudici supplenti
Lucerna	9 giudici a tempo pieno, 2 giudici a metà tempo e 10 giudici supplenti
San Gallo	Tribunale di appello: 9 giudici a tempo pieno, da 5 a 8 giudici supplenti; inoltre, i presidenti dei sette tribunali di prima istanza fungono da giudici supplenti Tribunale amministrativo: 5 giudici titolari e 4 giudici supplenti

Vaud	46 giudici ordinari e 11 giudici supplenti
Vallese	11 giudici ordinari e 10 giudici supplenti
Ginevra	32 giudici ordinari e 32 giudici supplenti

Per quanto riguarda il Tribunale federale, la legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale stabilisce, all'articolo 1 capoverso 4, che il numero di giudici supplenti "è *al massimo pari a due terzi di quello dei giudici ordinari*". Attualmente, sulla base dell'articolo 1 dell'ordinanza del 23 giugno 2006 dell'Assemblea federale concernente i posti di giudice del Tribunale federale, il numero di giudici supplenti corrisponde alla metà di quello dei giudici ordinari.

2. Aumento del grado di occupazione dei giudici supplenti

Con la seconda ipotesi, i giudici supplenti sarebbero tenuti a dedicare un tempo superiore per l'attività di giudice supplente. Si tratterebbe di essere disponibili a dedicare fino almeno circa il 20 per cento dell'attività (40-50 giorni l'anno). Anche optando per questa ipotesi, sarebbe comunque sostenibile fissare nella legge la garanzia che sei-dieci giudici supplenti siano da attribuire alle camere della Sezione di diritto civile e della Sezione di diritto pubblico.

Il pregio di questa soluzione consiste nell'evitare di designare un numero elevato di giudici. Rileviamo che anche il Tribunale federale ha ridotto in modo sensibile il numero di giudici supplenti, rinunciando ai giudici supplenti straordinari e riducendo i giudici supplenti ordinari. Al momento vi sono 38 giudici federali ordinari e 19 giudici federali supplenti. L'indicazione dell'obbligo di tenersi disponibili almeno per un determinato grado di attività dovrebbe figurare nella pubblicazione del concorso sul Foglio ufficiale. Un aspetto negativo consiste nel fatto che, a livello pratico, sarebbe difficile far rispettare al giudice supplente l'impegno di dedicare l'attività indicata anche se ciò costituisce comunque un mancato rispetto dei requisiti domandati per l'elezione. Chi concorre alla carica di giudice supplente deve comunque avere presente che il Tribunale di appello è il tribunale cantonale supremo e manifestando la volontà di farne parte – anche come giudice supplente – è tenuto a impegnarsi in modo adeguato. Non si tratta di una carica onorifica né deve essere sfruttata per altri fini come, per esempio, per promuovere la propria attività di avvocato.

3. Scelta proposta

Dopo aver esaminato i vantaggi e gli svantaggi delle due soluzioni, il Consiglio di Stato propone di adottarle entrambe. A nostro avviso infatti, esse non sono alternative bensì complementari. Pertanto, da un lato reputiamo opportuno l'aumento del numero di giudici supplenti per portarlo alla pari con quello dei giudici ordinari. Dall'altro lato, invitiamo comunque il Gran Consiglio a indicare, nella pubblicazione del concorso, che il giudice supplente può essere tenuto a dedicare all'attività giudiziaria fino almeno a 40-50 giorni l'anno. Per rendere più solida la base legale per l'imposizione di una tale esigenza, proponiamo l'inserimento di una disposizione specifica nella LOG. La combinazione delle due misure consente una maggiore flessibilità al Tribunale di appello, permettendo così di attribuire un numero maggiore di supplenti alle camere con il più grande carico di lavoro che trattano le controversie del diritto civile e del diritto pubblico e di fare in modo che questi possano trattare un numero sufficiente di incarti.

Il Dipartimento delle istituzioni ha domandato una presa di posizione sulla proposta formulata nell'iniziativa parlamentare sia al Tribunale di appello sia al Consiglio della

magistratura. Entrambe le autorità, con lettere del 26 novembre 2009 e del 5 marzo 2010, hanno indicato che è necessario aumentare il numero dei giudici supplenti.

Tra le camere con più incarti pendenti segnaliamo, in particolare, la Prima Camera civile, la Seconda Camera civile e il Tribunale cantonale amministrativo. Nella Prima Camera civile, che tratta anche temi delicati come il diritto di famiglia, compreso quello tutorio, il numero di incarti pendenti supera quello degli incarti introdotti in un anno; ciò significa che un incarto in media rimane aperto per più di un anno. Inoltre, il numero di incarti introdotti supera costantemente da diversi anni ormai il numero delle pratiche evase, ragione per la quale nemmeno la soluzione temporanea di potenziare la Prima Camera civile con un giudice supplente straordinario può risolvere il problema. Occorre per contro avere la disponibilità di un numero di giudici supplenti in grado di trattare almeno 30-50 cause l'anno per fare in modo che il numero di pratiche evase non sia inferiore a quello dei nuovi incarti aperti e mantenere perlomeno costante il numero di cause pendenti.

Negli ultimi anni, anche la Seconda Camera civile, nonostante l'aumento di cause evase ha conosciuto un aumento del numero di incarti pendenti. Anche in questo caso, l'attribuzione di giudici supplenti potrebbe aiutare a mantenere sotto controllo il numero di incarti pendenti, riducendolo con il tempo ai livelli di una decina di anni fa.

Infine, anche per quanto riguarda il Tribunale cantonale amministrativo, il numero di incarti pendenti è piuttosto elevato e corrisponde sostanzialmente a quello degli incarti aperti durante l'anno. Si rende pertanto opportuno anche in questo caso mettere a disposizione dei giudici supplenti per riportare con il tempo il numero degli incarti pendenti a livelli più accettabili.

Riportiamo i dati statistici sul numero di incarti trattati dalle camere menzionate sopra a partire dall'anno 2000:

Prima Camera civile (cause appellate)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Introdotti	157	149	151	164	168	167	157	195	188	214	149
Evasi	186	164	151	132	123	158	132	178	188	169	155
Pendenti al 31 dicembre	128	113	113	144	190	198	222	241	241	287	282

Seconda Camera civile (cause appellate)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Introdotti	238	209	218	222	226	226	224	265	260	232	246
Evasi	218	186	210	191	196	249	232	233	255	227	217
Pendenti al 31 dicembre	86	109	117	148	178	155	150	183	188	192	221

Tribunale cantonale amministrativo

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Introdotti	691	855	905	441	457	489	459	452	589	609	842
Evasi	729	732	876	579	486	490	506	426	545	594	597
Pendenti al 31 dicembre	316	439	468	330	301	298	250	277	581	598	839

La ripartizione dei giudici supplenti è di competenza del Tribunale di appello. L'attuale articolo 42 capoverso 5 lettera b LOG stabilisce però che almeno sei dei giudici supplenti devono essere attribuiti al Tribunale penale cantonale. Proponiamo di introdurre una norma simile anche per la Corte di appello e di revisione penale e pertanto di garantirle

l'attribuzione di almeno sei giudici supplenti. Anche questa corte può tenere i dibattimenti secondo la medesima procedura del Tribunale penale cantonale e quindi può essere utile consentirle di avvalersi dei giudici supplenti. Davanti alla corte di appello possono essere riesaminati i fatti mentre la precedente Corte di cassazione e di revisione penale aveva competenze più limitate in materia di esame dei fatti.

4. Modifiche della LOG

Sulla base delle considerazioni precedenti proponiamo pertanto l'inserimento del nuovo articolo 3 capoverso 3 LOG, affinché il Gran Consiglio possa indicare nel bando di concorso per le cariche di giudice supplente l'impegno minimo che la persona eletta debba essere in grado di garantire.

Nell'articolo 42 capoverso 1 LOG il numero di giudici supplenti del Tribunale di appello è portato alla pari di quello dei giudici ordinari.

Nell'articolo 42 capoverso 5 lettera b LOG si indica che alla Corte di appello e di revisione penale vanno attribuiti almeno sei giudici supplenti, come già avviene per il Tribunale penale cantonale.

Infine, si introduce l'articolo 42 capoverso 8 LOG, che consente al Gran Consiglio di rinunciare a avviare la procedura di elezione di giudici supplenti qualora non ve ne sia la necessità. In tal modo, si evita di eleggere magistrati supplenti quando il tribunale è già in grado di fare fronte al suo carico di lavoro con i giudici titolari e con quelli supplenti già in carica. È anche ipotizzabile che il Gran Consiglio elegga i giudici supplenti a blocchi, evitando così l'avvio ripetuto di procedure di sostituzione.

III. BASI LEGALI

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.) lascia ai Cantoni la competenza di disciplinare *“l'organizzazione dei tribunali e l'amministrazione della giustizia”* in materia civile (art. 122 cpv. 2 Cost.) e in materia penale (art. 123 cpv. 2 Cost.), salvo diversa disposizione della legge. Inoltre, l'articolo 191b cpv. 1 Cost. prescrive che i Cantoni *“istituiscono autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto civile e di diritto pubblico nonché le cause penali”*. Di conseguenza, l'istituzione della figura del giudice d'appello supplente e la fissazione del loro numero rientra nelle competenze dei Cantoni.

IV. LINEE DIRETTIVE E CONSEGUENZE FINANZIARIE

Il potenziamento del Tribunale di appello figura nel rapporto del Consiglio di Stato al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2008-2011, nelle schede programmatiche del Dipartimento delle istituzioni, scheda n. 4. A differenza di quanto si è ipotizzato in un primo tempo, si modifica l'impostazione rinunciando all'assunzione di vicecancellieri a favore di giudici supplenti.

Come indicato nei rapporti annuali del Consiglio della magistratura e come riportato nei rendiconti del Consiglio di Stato, alcuni settori del Tribunale di appello hanno un elevato numero di incarti pendenti. Tra le possibilità per fare fronte a questa situazione vi è quella dell'aumento del numero di giudici. Rileviamo tuttavia che il 1° gennaio 2011 la composizione del tribunale è stata portata da 22 a 25 giudici. Non è pertanto opportuno modificare ulteriormente ora il numero di giudici d'appello. Inoltre, prima di prendere in considerazione un cambiamento nell'organico del tribunale è necessario esaminare l'impatto della riforma della procedura civile e della procedura penale sulla sua attività.

Ricordiamo che il Consiglio di Stato è tenuto a presentare al Gran Consiglio un rapporto con le eventuali proposte di modificazione legislativa e organizzativa entro il 30 giugno 2013. Il Consiglio di Stato reputa preferibile aderire alla proposta dell'atto parlamentare e di aumentare il numero di giudici supplenti. Questa possibilità rappresenta una soluzione più flessibile perché consente di fare capo ai nuovi giudici solo qualora occorra. Quando non sarà necessario il loro intervento, i giudici supplenti non verranno chiamati a collaborare con il tribunale. Si rammenta che i giudici supplenti sono retribuiti solo per l'attività effettivamente prestata, mentre non ricevono alcuna indennità fissa. La retribuzione dei giudici d'appello supplenti è fissata nell'articolo 3 capoversi 1 e 2 della legge del 14 maggio 1973 sugli onorari dei magistrati. Per i liberi professionisti, essa ammonta a 800 franchi per giornata di lavoro e a 400 franchi per mezza giornata di lavoro; per gli altri, essa ammonta a 400 franchi per giornata di lavoro e a 200 franchi per mezza giornata di lavoro.

Ipotizzando che i 13 ulteriori giudici supplenti dedichino, come quelli già in carica, una quindicina di giorni l'anno all'attività, avremmo una spesa ulteriore di circa 170'000 franchi l'anno. I 13 giudici dedicherebbero infatti complessivamente circa 200 giornate l'anno, per un onorario pari a 160'000 franchi. Occorre inoltre aggiungere circa 10'000 franchi per il rimborso delle spese. Tali cifre possono variare a dipendenza del numero di giudici supplenti che il Gran Consiglio decide di eleggere e del numero di giornate che essi riservano all'attività.

V. RIPERCUSSIONI SUGLI ENTI LOCALI

Non vi sono ripercussioni sui comuni e sugli altri enti locali.

VI. CONCLUSIONI

In conclusione, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a approvare il disegno di legge annesso, che dà seguito alla proposta formulata nell'iniziativa parlamentare presentata il 19 ottobre 2009 nella forma elaborata dai deputati Riccardo Calastri e Carlo Luigi Caimi per la modifica dell'articolo 42 capoverso 1 della legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria. Il Governo invita inoltre il Parlamento a prevedere, nell'ambito della pubblicazione del concorso per le cariche di giudice d'appello supplente, una clausola che imponga all'eletto di garantire, quando richiesto dal tribunale, un tempo adeguato da dedicare all'attività di magistrato. Nell'ipotesi che, in seguito all'aumento dell'impegno dei giudici supplenti, vi sia una diminuzione delle necessità del Tribunale di appello, il Gran Consiglio potrebbe anche decidere di eleggere solo una parte dei 25 giudici supplenti.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 21 settembre 2011 n. 6532 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 3 cpv. 3 (nuovo)

³Nel caso di cariche a tempo parziale, nel bando può essere indicato l'impegno minimo che l'eletto deve garantire in caso di necessità del tribunale.

Art. 42 cpv. 1 frase introduttiva, cpv. 5 lett. b e cpv. 8 (nuovo)

¹Il Tribunale di appello è composto di 25 giudici e di altrettanti supplenti ed è suddiviso in tre Sezioni:

...

⁵...

b) attribuisce i giudici supplenti alle Sezioni, di cui almeno sei al Tribunale penale cantonale e almeno sei alla Corte di appello e di revisione penale.

⁸A dipendenza delle necessità del tribunale, il Gran Consiglio può rinunciare ad avviare la procedura di elezione di giudici supplenti.

II.

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 immediatamente in vigore.