

Messaggio

numero

6707

data

24 ottobre 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria concernente le decisioni adottate da un giudice unico nelle Camere della Sezione di diritto civile del Tribunale di appello

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre la proposta di modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG) che mira ad introdurre, per le Camere della Sezione di diritto civile del Tribunale d'appello, la possibilità di statuire a giudice unico in determinati casi.

Il Dipartimento delle istituzioni ha promosso un'analisi volta al riassetto complessivo dell'organizzazione giudiziaria cantonale nell'ambito del progetto denominato "Giustizia 2018". Dando seguito ad un puntuale suggerimento contenuto nel rapporto annuale 2011 del Consiglio della magistratura, la proposta formulata nel presente messaggio, si inserisce in tale contesto, anticipando nei tempi un intervento legislativo doveroso volto a migliorare l'operatività delle Camere della Sezione di diritto civile del Tribunale di appello. Tramite la modifica oggetto del presente messaggio, il processo decisionale delle predette Camere sarà reso più efficace ed efficiente, mantenendo un'elevata qualità del giudizio, nell'interesse dei cittadini.

I. SITUAZIONE NELLE CAMERE CIVILI DEL TRIBUNALE DI APPELLO

Il Consiglio della magistratura ha attentamente esaminato, negli ultimi anni, la situazione della prima Camera civile del Tribunale di appello, che desta serie preoccupazioni dal profilo delle cause pendenti nonché dalla conseguente tempistica nella resa del giudizio. La Camera è confrontata con un aumento regolare delle giacenze che, a fine dicembre 2011, hanno raggiunto le 310 unità. Come già evidenziato in occasione di precedenti messaggi, la prima Camera civile giudica gli appelli contro le sentenze dei pretori concernenti il diritto delle persone, il diritto di famiglia, il diritto successorio e i diritti reali, come pure gli appelli contro le decisioni di autorità amministrative in materia di stato delle persone e di fondazioni (cfr. art. 48 lett. a LOG). In considerazione delle giacenze accumulate, è palese che in un settore delicato quale quello di competenza della prima Camera civile, troppe persone rischiano di essere private del diritto di essere giudicate e di ottenere una decisione entro un termine ragionevole, come sancito dall'articolo 29 della Costituzione federale e dall'articolo 10 capoverso 3 della Costituzione cantonale. Ciò è problematico soprattutto per l'ambito del diritto di famiglia, che comprende, ad esempio, le cause di divorzio e di separazione, le azioni di filiazione.

Il Consiglio della magistratura, per porre rimedio alla situazione di affanno in cui si trova la prima Camera civile, nel suo rapporto del 30 maggio 2008 aveva suggerito di procedere, presso la prima Camera civile del Tribunale di appello, alla nomina di due giudici supplenti straordinari (facendo capo a due giudici in pensione che avevano già ricoperto la funzione di giudice del Tribunale di appello) per un periodo limitato di tempo, chiamati a costituire una prima Camera civile *ad hoc*, con il compito di evadere in tempi brevi circa un'ottantina di pratiche giacenti.

Il Consiglio di Stato, con il messaggio n. 6092 del 9 luglio 2008, ha aderito al suggerimento di nominare i due giudici supplenti straordinari fra gli ex giudici del Tribunale di appello, proponendo l'inserimento, nella legge sull'organizzazione giudiziaria, di un'apposita disposizione transitoria che stabilisse anche di limitare il periodo di nomina a due anni al massimo a partire dall'assunzione dell'ufficio, come pure la possibilità per il Consiglio di Stato di porre fine anticipatamente al mandato, nel caso in cui la necessità dell'intervento non fosse più data.

Il Gran Consiglio ha approvato la legge sul potenziamento della prima Camera civile del Tribunale di appello con due giudici supplenti straordinari il 21 ottobre 2009 (entrata in vigore il 15 dicembre 2009). Tuttavia, il Parlamento, pur accettando il principio del potenziamento transitorio, non ha ritenuto opportuno ricorrere a dei giudici attualmente in pensione, preferendo lasciare maggiore libertà di apprezzamento nella scelta dei giudici supplenti.

Pur avendo pubblicato per ben due occasioni il corrispondente bando di concorso, il Consiglio di Stato, raccolto il preavviso della Commissione di esperti indipendenti per l'elezione dei magistrati, non ha potuto procedere alla designazione dei due nuovi magistrati straordinari per la mancanza di sufficienti candidature idonee. La limitazione temporale della carica al periodo massimo di due anni a partire dall'assunzione dell'ufficio ha verosimilmente rappresentato un inconveniente nel trovare delle persone qualificate disposte a svolgere la mansione in parola. Il Consiglio di Stato ha dunque nominato, con risoluzione del 20 ottobre 2010, un unico giudice straordinario avente quale compito l'evasione di 100 cause arretrate per il periodo 1° gennaio 2011 - 31 dicembre 2012.

Con scritti del 19 settembre 2011, del 28 ottobre 2011 e del 22 dicembre 2011 al Dipartimento delle istituzioni, il Consiglio della magistratura, esprimendo preoccupazione per la situazione della prima Camera civile, ha chiesto con urgenza la nomina del secondo giudice straordinario, in ossequio alla decisione parlamentare del 21 ottobre 2009. La legge sul potenziamento della prima Camera civile del Tribunale di appello con due giudici supplenti straordinari prevede tuttavia, nel capoverso 3 della disposizione transitoria inserita nella legge sull'organizzazione giudiziaria, che è concesso un importo massimo di 200'000.-- franchi per l'evasione di 100 cause arretrate entro il 31 dicembre 2012. Il Consiglio di Stato non ha dunque ritenuto opportuno procedere alla designazione di un secondo magistrato straordinario, al quale sarebbe peraltro mancato il tempo necessario per iniziare la propria attività e concluderla entro la fine del 2012 con risultati soddisfacenti, valutando altresì le difficoltà a reperire le persone idonee disposte ad assumere un simile incarico in base alla tempistica prevista.

Si trattava quindi di trovare una soluzione che permettesse di assorbire gli arretrati della prima Camera civile del Tribunale di appello derivanti da accumuli intervenuti negli anni, in concomitanza, da un lato, con frequenti avvicendamenti di giudici e d'altro lato, con impennate di entrate, subiti negli anni d'esercizio 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009, 2011. Anche per il 2011 la situazione di tale Camera non è confortante, e ciò nonostante la nomina del giudice supplente straordinario, in quanto a fronte di 191 nuove entrate sono stati evasi 164 ricorsi, facendo salire conseguentemente il numero delle cause pendenti alla fine di dicembre 2011 a 310.

La prima Camera civile è per legge un organo collegiale di tre giudici, ognuno dei quali svolge due mansioni (cfr. art. 47 cpv. 2 e art. 48 lett. a LOG). Da un lato è giudice relatore, cioè incaricato di preparare i rapporti di sentenza (nonché espletare gli atti istruttori necessari) per gli incarti a lui attribuiti. D'altro lato, nell'ambito della circolazione degli incarti, esamina e approva i rapporti di sentenza allestiti dai colleghi. L'esame e l'approvazione dei rapporti redatti dai colleghi parte del collegio comporta, per ogni giudice della Camera, lo studio di ogni incarto del quale non è relatore e, eventualmente, le proposte di modifiche che devono di nuovo essere sottoposte alla valutazione dei colleghi. Per ogni incarto di competenza della Camera di cui fa parte, ogni giudice è così chiamato a contribuire in modo fondamentale al processo decisionale.

Nell'ambito dell'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale civile svizzero, tra l'altro, è già stata introdotta per tutte le Camere civili, la competenza di adottare, nella composizione di un giudice unico, tutti i provvedimenti che si impongono al momento della presentazione dell'appello o del reclamo e che precedono la sentenza di merito, come, per esempio, la prestazione degli anticipi per tasse e spese di giustizia, il conferimento dell'effetto sospensivo ai reclami e alle impugnazioni dei provvedimenti cautelari o l'autorizzazione dell'esecuzione anticipata di una decisione (cfr. messaggio n. 6313 del 22 dicembre 2009 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale civile svizzero, pag. 22).

Va infine rammentato che a partire dal 1° gennaio 2013 verrà istituita una nuova Camera presso il Tribunale di appello con competenze in materia di protezione degli adulti (Camera di protezione; cfr. messaggio n. 6611 del 7 marzo 2012 concernente la modifica della legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999). Anche tale Camera deciderà in principio nella composizione di un giudice unico sui reclami contro le decisioni delle autorità regionali di protezione e della Commissione giuridica istituita dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica (LASP) e di un collegio di tre giudici sugli altri reclami inoltrati.

II. MODIFICHE PROPOSTE

Una valutazione che comprendeva l'attività dell'intera Sezione di diritto civile, anche con riguardo all'importanza delle materie trattate, ha portato il Consiglio della magistratura a considerare la possibilità di estendere la facoltà di decidere a giudice unico a talune tipologie di decisioni e a tutte le Camere della Sezione.

Negli ultimi anni anche nella seconda Camera civile vi è stato un incremento rilevante degli incarti pendenti: le misure proposte in questo messaggio perseguono l'obiettivo di fornire un aiuto anche a tale Camera.

Nell'ottica di un processo decisionale più efficace ed efficiente e di qualità, è dunque stato ritenuto appropriato estendere la facoltà di giudizio monocratica anche a tutte le altre Camere componenti la Sezione di diritto civile. Precisiamo, a scanso di equivoci, che il nuovo articolo 48b LOG si applica alle Camere della Sezione di diritto civile menzionate nell'articolo 48 LOG, vale a dire alle corti del Tribunale di appello che si occupano del diritto civile (prima Camera civile, seconda Camera civile, terza Camera civile, Camera civile dei reclami e Camera di esecuzione e fallimenti).

Il campo di applicazione della nuova norma non si estenderà per contro alla Corte di appello e di revisione penale, seppure essa si componga di tre giudici della Sezione di diritto civile (cfr. art. 63 cpv. 1 LOG). La proposta oggetto del presente messaggio mira difatti a estendere la facoltà di decidere talune tipologie di decisioni a giudice unico, unicamente alle Camere del Tribunale di appello che si occupano di diritto civile. Peraltro

in base al codice di diritto processuale penale svizzero (CPP) è esclusa la possibilità per la Corte di appello e di revisione penale di rendere delle decisioni a giudice unico.

In taluni casi una decisione collegiale non appare necessaria. Non lo è, da un lato, nelle cause che terminano con lo stralcio della procedura e, d'altro lato, quando occorre decidere la non entrata nel merito delle impugnazioni (appelli, reclami, revisioni, interpretazioni e rettifiche) manifestamente inammissibili, manifestamente non motivate in modo sufficiente, o querulomani o abusive, come già previsto, per esempio, nell'articolo 108 della legge sul Tribunale federale (LTF).

In altri casi si impone di concedere soltanto la facoltà, e non l'obbligo, di decidere a giudice unico, dato che non si può prescindere da una valutazione del caso concreto. Si tratta, da un lato, dei provvedimenti cautelari e delle impugnazioni contro le decisioni emesse in procedura sommaria e cautelare - che per loro natura possono necessitare di un processo decisionale più celere - d'altro lato, delle cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza. Su quest'ultimo punto si osserva che, secondo l'articolo 49 capoverso 2 LOG, il Tribunale cantonale delle assicurazioni, il Tribunale cantonale amministrativo e la Camera di diritto tributario possono decidere nella composizione di un giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza. Con tale riforma si era voluto snellire talune procedure, alleggerendo "il compito dei magistrati che operano nelle camere più intasate da un gran numero di ricorsi, spesso ripetitivi, che attengono a questioni già risolte da giurisprudenza costante". Il presidente del Tribunale di appello aveva rilevato che "solo alcune decisioni complesse o di principio giustificano una deliberazione in camera di consiglio, rispettivamente non tutte le decisioni meritano approvazione collegiale, fosse anche solo per via di circolazione" (cfr. messaggio n. 4725 del 17 febbraio 1998 concernente l'introduzione della possibilità, per la Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello, di decidere nella composizione di un solo giudice).

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.), salvo diversa disposizione della legge.

Sulla base delle considerazioni precedenti, proponiamo pertanto l'inserimento di un nuovo articolo 48b nella legge sull'organizzazione giudiziaria.

Saranno decise da un giudice unico:

- le procedure che terminano con lo stralcio della causa: si tratta delle controversie che si concludono mediante transazione, acquiescenza o desistenza e di quelle diventate prive d'oggetto per altri motivi (art. 241 e 242 CPC);
- le cause manifestamente infondate: questa norma si ispira all'articolo 108 della legge sul Tribunale federale.

Potranno essere decisi da un giudice unico:

- i provvedimenti cautelari: in tal modo si consente maggiore flessibilità al tribunale, in particolare nei casi in cui è necessario adottare la decisione in tempi brevi;
- gli appelli e i reclami contro le decisioni adottate in procedura sommaria: si tratta spesso di controversie semplici;
- le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza: la norma si ispira all'articolo 49 capoverso 2 LOG, applicabile alle Camere di diritto pubblico del Tribunale di appello.

III. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

L'estensione della possibilità, per le Camere della Sezione di diritto civile del Tribunale di appello, di decidere nella composizione di un solo giudice è stata proposta e caldeggiata dal Consiglio della magistratura, per contribuire a rendere più efficace ed efficiente il processo decisionale in taluni ambiti, senza che ciò vada a discapito della qualità complessiva delle decisioni emesse dal Tribunale. Questa riforma permetterà di rendere più celeri talune procedure senza comportare, per lo Stato e per i Comuni, alcuna conseguenza né di natura finanziaria, né a livello di personale.

Nel nostro rapporto del gennaio 2012 al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2012-2015 abbiamo menzionato, nel piano delle modifiche legislative, la revisione della legge sull'organizzazione giudiziaria e delle altre norme in materia giudiziaria e procedurale. In tale contesto rientrano anche le misure proposte in questo messaggio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

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 24 ottobre 2012 n. 6707 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

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

art. 48b (nuovo)

Giudice unico

Oltre ai casi previsti dall'articolo 48, le Camere della Sezione di diritto civile del Tribunale di appello:

- a) decidono nella composizione di un giudice unico:
 - 1. le procedure che terminano con lo stralcio della causa;
 - 2. la non entrata nel merito nelle impugnazioni manifestamente inammissibili, manifestamente non motivate in modo sufficiente, o querulomani o abusive;
- b) possono decidere nella composizione di un giudice unico:
 - 1. i provvedimenti cautelari;
 - 2. gli appelli e i reclami contro le decisioni adottate in procedura sommaria;
 - 3. le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza.

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 in vigore immediatamente.