

Rapporto

numero

6092 R

data

7 ottobre 2009

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 9 luglio 2008 concernente il potenziamento della prima Camera civile del Tribunale di appello con due giudici supplenti straordinari

INDICE

1. I LAVORI COMMISSIONALI
2. LA SITUAZIONE DELLA PRIMA CAMERA CIVILE DEL TRIBUNALE D'APPELLO
3. I MOTIVI DI QUESTO NUMERO D'APPELLI PENDENTI
4. LA SOLUZIONE PROPOSTA DALL'ESECUTIVO
5. I COSTI DELLA SOLUZIONE PROPOSTA
6. LE DISCUSSIONI IN SOTTOCOMMISSIONE E COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE
 - 6.1 L'audizione del Consiglio di Stato
 - 6.2 L'audizione del giudice Giorgio Bernasconi, Presidente della prima Camera civile
 - 6.3.1 L'audizione della Presidente del Consiglio della Magistratura, giudice Giovanna Roggero-Will
 - 6.3.2 La seconda audizione della Presidente del Consiglio della Magistratura, giudice Giovanna Roggero-Will
 - 6.4 L'audizione della Presidente del Tribunale d'appello Emanuela Epiney-Colombo
7. CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

1. I LAVORI COMMISSIONALI

Il tema è stato esaminato approfonditamente nella Sottocommissione giustizia e poi nel plenum della Commissione della legislazione in più sedute. I commissari hanno proceduto a diverse audizioni delle quali si dirà in seguito nel presente rapporto. Vengono qui riportate le decisioni prese ed in seguito le motivazioni.

La Commissione, al termine dei suoi lavori, ha deciso l'entrata in materia sul messaggio. Il secondo quesito posto e deciso dalla Commissione è stato se i giudici straordinari possono essere ex giudici pensionati o devono essere persone attive. La Commissione ha deciso di approvare il testo legislativo come segue (togliendo quindi la parte barrata)

«¹Presso la prima Camera civile del Tribunale di appello, per il periodo massimo di due anni a partire dall'assunzione dell'ufficio, vi sono, per coadiuvare gli altri magistrati, due giudici supplenti straordinari, nominati dal Consiglio di Stato fra gli ex giudici del Tribunale di appello».

Il terzo quesito posto è stato se i giudici straordinari devono essere nominati per due o per tre anni. La Commissione ha deciso che il cpv. 3 della disposizione transitoria va corretto stabilendo che è concesso un importo massimo di fr. 200'000.- per l'evasione di 100 cause arretrate (il messaggio proponeva invece di concedere ai giudici straordinari una diaria di fr. 800.- per ogni giornata di lavoro e di fr. 400.- per ogni mezza giornata). Aggiungasi che il Consiglio di Stato ha già comunicato di essere favorevole a questa proposta (vedi allegato 1).

La Commissione infine si è chinata sul problema strutturale di detta Camera e ha deciso di proporre una mozione a tal proposito.

2. LA SITUAZIONE DELLA PRIMA CAMERA CIVILE DEL TRIBUNALE D'APPELLO

La prima Camera civile giudica gli appelli contro le sentenze dei pretori non dichiarate inappellabili, 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, di fondazioni e di diritto di famiglia. È un settore delicato delle casistiche che impone decisioni emanate celermente, principio peraltro valido in ogni settore della giustizia.

Consiglio di Stato e Consiglio della Magistratura hanno esaminato la situazione degli arretrati della precitata Camera del Tribunale d'appello e hanno rilevato che il numero delle cause pendenti ad inizio di ogni anno è man mano aumentato passando dalle 167 nel 1998 alle 241 nel 2008, costante il numero delle cause prodotte durante l'anno (erano 201 nel 1998 e 188 nel 2008); le cause evase sono nel corso degli anni leggermente diminuite (dalle 197 nel 1998 alle 188 nel 2008); infine le cause pendenti al 31 dicembre di ogni anno sono passate dalle 171 nel 1998 alle 241 nel 2008.

3. I MOTIVI DI QUESTO NUMERO D'APPELLI PENDENTI

Consiglio di Stato e Consiglio della Magistratura intravedono le seguenti ragioni:

- dal 2003 in poi l'arrivo in questa Camera di tre nuovi magistrati;
- per un certo periodo nel 2006 ha operato un giudice in meno per tre mesi.

Ciò avrebbe compromesso la continuità e la regolarità del lavoro della Camera.

A dire del Consiglio di Stato la Camera ha affrontato le cause, di principio, in ordine cronologico, così che le cause giacenti non sono pendenti da troppi anni.

4. LA SOLUZIONE PROPOSTA DALL'ESECUTIVO

Per evadere le pratiche giacenti Consiglio della Magistratura e Consiglio di Stato suggeriscono di nominare due giudici supplenti straordinari per un periodo limitato di tempo. Essi saranno chiamati a costituire - insieme a un giudice ordinario della prima Camera civile - una prima Camera civile ad hoc, cui dovrà essere attribuito esclusivamente il compito di evadere, nei tempi più brevi possibili (al massimo due anni), circa un'ottantina di pratiche giacenti, così da consentire alla Camera stessa di tornare a operare con un carico "fisiologico". Trattasi di persone di esperienza, in grado di svolgere da subito, con profitto, la funzione di giudice supplente. Il Consiglio di Stato e il Consiglio della Magistratura suggeriscono di affidare il compito a due magistrati ora in pensione: i già giudici Spartaco Chiesa e Bruno Cocchi.

Il Consiglio di Stato postula, per attuare la precitata soluzione, l'introduzione di una disposizione transitoria nella Legge sull'organizzazione giudiziaria.

L'esecutivo ritiene infine che la soluzione consistente nell'attribuire alla prima Camera civile ulteriori vice-cancellieri non è altrettanto valida, poiché non è manifestamente sufficiente per permettere la trattazione rapida delle cause pendenti.

5. I COSTI DELLA SOLUZIONE PROPOSTA

Considerando un'indennità di fr. 800.- al giorno, stimato il tempo di redazione delle circa ottanta cause arretrate - sono richiesti in media due giorni e mezzo di tempo per sentenza - ciò significa una spesa massima di fr. 174'400.-, compresi gli oneri sociali (dai quali sono però esclusi i contributi alla Cassa pensioni).

6. LE DISCUSSIONI IN SOTTOCOMMISSIONE E COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

Il messaggio in oggetto è stato discusso dapprima nella Sottocommissione della giustizia e poi nel plenum della commissione della legislazione. Sono stati sentiti il Direttore del Dipartimento delle istituzioni Luigi Pedrazzini e il Capo della Divisione della giustizia Giorgio Battaglioni, in seguito il giudice Giorgio Bernasconi, Presidente della prima Camera civile del Tribunale d'appello, la giudice Giovanna Roggero-Will Presidente del Consiglio della Magistratura, e la Presidente del Tribunale d'appello Emanuela Epiney-Colombo.

6.1 L'audizione del Consiglio di Stato

Il Consigliere di Stato ha sottolineato che una risposta transitoria dovrebbe consentire di tornare a uno stato di normalità in questa Camera. La misura proposta sembra ragionevole dal punto di vista dei costi e sufficiente per risolvere la situazione, abbattendo l'accumulo di incarti. Il Consiglio della Magistratura, recentemente sempre più coinvolto anche per garantire una uniformità di trattamento all'interno dei singoli tribunali, ha sentito i giudici della Camera e ha proposto la soluzione presentata, evitando di chiedere un potenziamento con vicecancellieri o segretari. L'esperienza dei due giudici, attualmente in pensione, offre una garanzia, inoltre il loro mandato arriverà sicuramente a scadenza senza che vi siano proroghe.

In merito al compenso di fr. 800.- al giorno, come per i giudici supplenti, è stato indicato che le tariffe per i mandati a specialisti si aggirano sui 1'500-1'700 franchi al giorno; in concreto è stato scelto di applicare per analogia la tariffa dei giudici supplenti. Il Dipartimento ha calcolato che una causa potrà essere evasa in media in 2.5 giorni.

Interpellato in merito, è stato precisato che l'opzione di aumentare l'occupazione dei giudici supplenti, evitando così di nominare dei giudici straordinari (soluzione già adottata anche a livello federale, ad esempio per la prima Corte di diritto pubblico del Tribunale federale negli anni Novanta) non è stata considerata, poiché i giudici supplenti intervengono, ma avendo un'altra attività non sono disponibili a tempo pieno. Verosimilmente il Consiglio della Magistratura non ha valutato questa possibilità. Il Consiglio di Stato ha trovato la disponibilità di questi due ex magistrati, giudici specialisti del settore civile, e a suo parere si tratta di un'occasione eccezionale.

Il Consiglio della Magistratura ha valutato l'eventualità di aumentare i vicecancellieri, ma ha escluso questa possibilità reputando che sarebbe stata insufficiente per evadere gli arretrati. Inoltre, se si concedono nuovi vicecancellieri a una Camera, poi difficilmente possono essere rimossi. Per questi motivi si è preferito un potenziamento straordinario. La Commissione ha inoltre chiesto se quanto proposto è un provvedimento veramente eccezionale o meno. Il Consigliere di Stato ritiene non trattarsi di un problema strutturale bensì contingente.

6.2 L'audizione del giudice Giorgio Bernasconi, Presidente della prima Camera civile

Il Presidente della prima Camera civile ha spiegato alla Commissione che quando ha iniziato la sua attività nel 2003 la composizione della Camera era invariata dal 1992. I tre giudici che vi operavano vantavano lunga esperienza e la Camera funzionava bene, anche se già allora si portava appresso un arretrato superiore ai 100 incarti. Nel 2003 l'arretrato era di circa 150 incarti. L'allora presidente ha poi lasciato la prima Camera civile per trasferirsi dapprima alla Camera di cassazione civile e in seguito alla seconda Camera civile. Nell'agosto del 2003 è arrivato un nuovo giudice, mai confrontatosi con il nuovo diritto del divorzio e quindi ha dovuto "formarsi". Dopo poco tempo quest'ultimo giudice ha lasciato la Camera e al suo posto è arrivato un altro giudice, ex procuratore, che, pure, non si era mai occupato di divorzi. Quest'ultimo magistrato è rimasto alla prima Camera civile per soli due anni. Infine a partire dal 1° gennaio del 2007 è attivo nella Camera un nuovo giudice.

In merito alla questione se si tratta di un problema con origine strutturale o congiunturale, il Presidente della prima Camera civile ha ricordato che la struttura - con tre giudici sperimentati - può far fronte a circa 180 entrate all'anno, ma negli ultimi anni il numero di incarti nuovi è nettamente aumentato, e se la Camera viene caricata con un 20% di cause in più entra in affanno, senza dimenticare il problema del terzo giudice. Secondo la sua esperienza un giudice dovrebbe essere in grado di evadere una sessantina di incarti all'anno. Gli incarti in entrata sono rimasti più o meno stabili fino al 2007 (199 incarti), nel 2008 sono stati 194 e nel 2009 si prevede che si oltrepasseranno i 200 incarti. Ritiene che se la prima Camera civile disponesse di tre giudici sperimentati, 180 incarti all'anno potrebbero essere evasi, coprendo quindi le entrate correnti; rimarrebbero comunque gli arretrati.

Il Presidente ha riconosciuto che anche la seconda Camera civile nel 2008 è stata subissata di entrate e, anch'essa, accumula arretrati.

L'eventuale possibilità di utilizzare i giudici supplenti è pure stata ricordata. Il Presidente ha sottolineato il fatto di aver tentato di percorrere questa strada, ma senza successo e riportiamo qui le sue parole espresse in Sottocommissione durante la sua audizione: "[...] *Sarebbe bello se ci fossero supplenti disposti a evadere 20 incarti all'anno.*"

Oltre agli appelli contro le decisioni pretorili il Presidente di questa Camera si è detto preoccupato per i ricorsi in aumento contro le decisioni emanate dall'Autorità di vigilanza sulle tutele.

Infine ha osservato che le percentuali di accoglimento e di reiezione sono rimaste più o meno stabili, da ciò deduce che le cause inoltrate sono fondate.

6.3.1 L'audizione della Presidente del Consiglio della Magistratura, giudice Giovanna Roggero-Will

La Presidente ha spiegato che il messaggio in discussione ha recepito una proposta del Consiglio della Magistratura. La situazione della prima Camera civile è da alcuni anni piuttosto difficile. Probabilmente a seguito di avvicendamenti troppo vicini nel tempo (in tre anni sono cambiati tre giudici) la Camera ha accumulato un numero troppo grande di arretrati. Fino al 2003 gli incarti pendenti erano in media poco più di cento; a fine 2004 erano 190 e sono sempre più aumentati, arrivando oggi a 242. È una situazione che il Consiglio della Magistratura giudica intollerabile, anche tenendo conto della materia trattata da questa Camera, cioè il diritto di famiglia. Dopo aver valutato la situazione ci si è resi conto che con le forze attuali a disposizione la prima Camera civile riesce a far fronte alle entrate, che negli anni scorsi erano mediamente circa 150. La Presidente ritiene necessario trovare il sistema di evadere le pendenze. Per evadere le cause arretrate in fretta e bene, la soluzione migliore è ricorrere a persone di provata esperienza, quali due giudici in pensione; assumere nuovi vicecancellieri non sarebbe la soluzione ottimale, perché necessiterebbero di un periodo di formazione. Si è pensato quindi di far capo a due giudici straordinari, ai quali si affiancherebbe il terzo giudice della prima Camera civile, creando una prima Camera civile ad hoc. Eliminando un centinaio di incarti, la situazione tornerebbe nella norma, con un livello di arretrati più o meno analogo a quello delle altre Camere. Il Consiglio della Magistratura si è rivolto ai giudici in pensione Chiesa e Cocchi che hanno una grande esperienza di diritto civile e hanno dato la loro disponibilità. Il terzo giudice di questa Camera ad hoc avrebbe solo un ruolo di lettore e non di redattore. La sua funzione sarebbe quella di mantenere un collegamento con la prima Camera civile e di garantire l'unità di prassi.

La Sottocommissione ha poi affrontato con la Presidente i seguenti aspetti.

La funzione del giudice supplente

La Presidente del Consiglio della Magistratura ritiene che bisognerebbe essere più chiari con i giudici supplenti, già al momento della loro nomina, esigendo che si occupino almeno di un certo numero di cause. Parecchi giudici supplenti sono destinati al settore penale; gli altri sono divisi tra la Sezione di diritto civile e la Sezione di diritto pubblico. Alcuni hanno più disponibilità di tempo rispetto ad altri e vengono passati da una Camera all'altra. La Presidente ha condiviso l'opinione della Sottocommissione, ovvero la necessità di rivedere il ruolo e gli oneri che i giudici supplenti devono assumere nella loro funzione.

Nell'ambito delle analisi compiute dal Consiglio della Magistratura sono stati valutati anche i giudici straordinari, e si è chiesto loro un impegno maggiore. Si tratta però di un'iniziativa del Consiglio della Magistratura, non vincolante. Ritiene necessario determinare l'impegno che i giudici straordinari sono tenuti a garantire.

Il termine

Il termine massimo entro il quale i giudici straordinari proposti nel messaggio del Consiglio di Stato dovranno terminare il lavoro loro affidato è stato indicato in due anni. Interpellata sul termine la Presidente, ha dichiarato di aver parlato con i due giudici, i quali le hanno riferito che due anni sono sufficienti. Essi hanno concordato con il Dipartimento una sorta di pagamento a cottimo: 2.5 giorni a sentenza.

La proposta contenuta nel messaggio costituisce un precedente?

Tenuto conto del fatto che tutti i tribunali si lamentano per l'aumento del carico di lavoro avvenuto in questi ultimi anni la Commissione si è chinata sulla questione se questa proposta costituisce, o meno, un precedente.

Interpellata a tal proposito la Presidente del Consiglio della Magistratura ha riferito di non essere in grado di fornire garanzie. Il Consiglio della Magistratura ha constatato la situazione intollerabile dal profilo dell'utenza della I CCA. Ogni Camera ha i suoi problemi e nel settore della giustizia non ci sono molti margini di miglioramento.

Infine la Presidente, ricordando il futuro Codice di procedura civile, ha riferito che le Camere chiederanno almeno due giudici in più.

In merito all'avvicendamento dei giudici alla I CCA la Presidente ha spiegato che nessuna altra Camera ha sofferto simili avvicendamenti. Interpellata la Presidente ha riferito che se si vuole che un giudice rimanga in una Camera va modificato il Regolamento.

A mente della Presidente del Consiglio della Magistratura è opportuna maggior chiarezza già alla nomina dei giudici supplenti, esigendo, ad esempio, che si occupino almeno di un certo numero di cause.

6.3.2 La seconda audizione della Presidente del Consiglio della Magistratura, giudice Giovanna Roggero-Will

La Presidente del Consiglio Magistratura ha sottolineato che a partire dal 2003 gli incarti giacenti della prima Camera civile hanno continuato ad aumentare, le entrate invece - tranne nel 2007 - sono rimaste sostanzialmente stabili. La Camera, con gli effettivi di cui è dotata, riesce a far fronte alle entrate se queste si attestano sulle 160-170 all'anno, come è avvenuto fino al 2007. Andava quindi risolto il problema delle giacenze e sono stati proposti dei giudici supplenti straordinari e una Camera ad hoc. Le entrate continuano ad aumentare. Nel 2007 erano 195, nel 2008 sono state 189 e al 15 settembre 2009 le entrate erano 157, e si può ragionevolmente temere che a fine anno arriveranno a 190-200. La proposta del messaggio potrebbe aiutare in modo efficace.

Alcuni commissari si sono chiesti perché il Tribunale d'appello non fa capo ai giudici supplenti ordinari. Essi sono 12 per tutto il Tribunale d'appello; sette sono attribuiti al Tribunale penale cantonale; uno è attribuito alla Camera di cassazione e revisione penale; quattro (uno di essi dimissionario) si dividono fra la sezione di diritto pubblico e quella di diritto civile. I giudici supplenti sono pochi, e il loro contributo non basta a risolvere situazioni di questo tipo. Il compito dei giudici supplenti assegnati al penale sostanzialmente è quello di fungere da giudici a latere nei processi di fronte alle assise criminali. Ai giudici attribuiti alla sezione di diritto pubblico e a quella di diritto civile vengono assegnati degli incarti, ma nella migliore delle ipotesi, al massimo, redigono una decina di sentenze all'anno. A suo dire non è possibile pretendere di più. Innanzitutto perché nella legge non è fissato il contributo minimo che i giudici supplenti devono dare. La funzione del giudice supplente non è rimediare alle deficienze d'organico di un tribunale. Inoltre redigere sentenze non è semplice e bisogna imparare a farlo; alcuni giudici supplenti rifiutano gli incarti grossi perché richiederebbero un impegno troppo pesante che non potrebbero conciliare con la loro professione (un incarto grosso può richiedere anche un mese di lavoro). Quindi la situazione non può essere risolta tramite i giudici supplenti.

La Presidente ha riferito alla Commissione che non le è possibile confrontare la produttività di una Camera con quella di un'altra. La prima Camera civile soffre per entrambe le componenti, congiunturale e strutturale. Ha verificato i rendiconti della Camera degli ultimi anni e ha notato che tutti i presidenti esprimevano preoccupazione sulla sua tenuta a fronte delle modifiche legislative. La "produttività" quantitativa della

prima Camera civile è sostanzialmente equiparabile a quella delle altre Camere e non si può contestare il modo in cui vengono redatte le sentenze. Non ci sono motivi per cui il Consiglio della Magistratura debba intervenire.

L'ipotesi di ricorrere a vicecancellieri (attualmente oltre 30 in tutto il Tribunale d'appello; nota del relatore) per evadere parte delle giacenze è stata valutata, ma poi scartata perché meno efficace di quella proposta nel messaggio. Il progetto di sentenza redatto dal vicecancelliere deve essere vagliato dal presidente e dai giudici della Camera, causando loro lavoro; i giudici straordinari invece si occupano direttamente di tutto.

La Presidente ha riferito che nell'ambiente degli avvocati si dice che nella prima Camera civile le esigenze di motivazione sono eccessive; trattasi di osservazioni lecite, ma il magistrato redige la sentenza nel modo che ritiene migliore e questa libertà rileva dalla sua indipendenza.

La Commissione ha inoltre chiesto se non era ipotizzabile introdurre il giudice monocratico nel settore civile come già esiste nel settore pubblico. Vuolsi ricordare che all'interno della sezione di diritto pubblico le decisioni prese dal collegio costituiscono un'eccezione; si pensi in particolare al Tribunale delle assicurazioni, dove vige il sistema del giudice delegato: le decisioni vengono generalmente prese da un giudice con il suo vicecancelliere. Il Tribunale delle assicurazioni evade gli incarti in tempi soddisfacenti, sebbene numericamente il carico sia elevato. La Presidente ha ricordato che il sistema del giudice monocratico ha portato grandi vantaggi alla sezione di diritto pubblico. Il Tribunale delle assicurazioni ha un tempo medio di evasione degli incarti di sei mesi. La sua introduzione anche nella sezione di diritto civile è un'idea che va studiata e probabilmente porterebbe dei vantaggi.

La Commissione ha acquisito agli atti il diagramma di flusso del Tribunale d'appello (vedi allegato 2), ovvero tutti i passi da quando viene registrato l'incarto fino alla sentenza. La Commissione ha chiesto se non è possibile semplificare la procedura per velocizzarla. A mente della Presidente modifiche procedurali (entro un certo limite) possono incidere sulla velocità di evasione di un incarto. Però il tema diventerà privo di oggetto quando entrerà in vigore la nuova procedura federale.

Un commissario ha sottolineato il fatto che vi sono degli aspetti che condizionano il lavoro, ad esempio dover continuare ad aggiornare i dati (v. diritto di famiglia); più l'incarto rimane fermo nella prima istanza e più aumenta di volume e quando arriva al Tribunale d'appello tutti gli aggiornamenti precedenti diventano superati e ne vengono richiesti dei nuovi. La durata dei procedimenti in prima istanza ha delle ripercussioni sul lavoro che sarà svolto in seconda istanza. Il discorso andrebbe affrontato globalmente. Si toccano sempre aspetti puntuali, senza riuscire ad affrontare veramente la problematica alla base.

Al riguardo al Presidente ha spiegato che in base alla sua esperienza un esame globale, pur importante, richiede del tempo, mentre la situazione contingente della prima Camera civile va risolta per quello che è. In ogni caso decidere di risolverla non significa certo rinunciare ad affrontare la problematica globale.

6.4 L'audizione della Presidente del Tribunale d'appello Emanuela Epiney-Colombo

La Presidente ha ricordato che il legislatore federale nel 1997 ha attribuito nuove competenze alla Camera nel settore tutorio, nel 2000 è stato introdotto il nuovo diritto del divorzio, e il legislatore federale ha imposto di tenere conto dei fatti nuovi, che possono

essere invocati anche dopo la sentenza del pretore. Infine dal 1° luglio 2009 ha attribuito alla prima Camera civile le competenze come autorità in istanza unica in materia di rapimento internazionale di minorenni.

Dal 1992 presso la prima Camera civile si registra un costante aumento delle cause in entrata: nel 1992 erano un centinaio, oggi sono il doppio. Più della metà appartengono al diritto di famiglia. Fino al 2003 più o meno si è riusciti a stare al passo, poi sono avvenuti avvicendamenti di giudici, di personale di cancelleria, di personale scientifico, e allo stesso tempo un aumento di incarti.

La Camera già a partire dal 1992 ha scritto innumerevoli lettere al Dipartimento per segnalare il problema, che però, purtroppo, è stato sottovalutato.

Sono stati attribuiti dei vicecancellieri, che costituiscono sì un aiuto, ma non sgravano il giudice di certi compiti, come fare udienze e istruttorie, discutere con i colleghi (la sentenza è preparata a tre). Inoltre gli incarti sono diventati voluminosissimi, tutto materiale da leggere ed esaminare, dando alle parti la possibilità di esprimersi.

È una questione di struttura: finora si sono tamponate le falle e anche la nomina di due giudici straordinari è un impiastro sulla gamba di legno; servirà a limitare i danni, ma c'è un problema più grosso a monte. Tra prima e seconda civile sono stati accumulati 500 incarti giacenti: circa 1'000 persone aspettano una risposta da almeno un anno.

La Presidente ha consegnato alla Commissione i rendiconti della prima Camera civile dal 1991 al 2008.

A oggi la prima Camera civile ha 283 incarti pendenti. Ne sono entrati 157 quest'anno. 14 incarti sono entrati quattro o più anni fa; 17 incarti tre anni fa; 27 incarti due anni fa; 57 incarti l'anno scorso. L'intervento straordinario è essenziale soprattutto per ridurre la massa dei vecchi incarti. Storicamente ci sono stati altri casi analoghi e ogni volta in cui si è compiuto uno sforzo straordinario i risultati si sono ottenuti. Più mezzi ci sono, più incarti vengono evasi. Riducendo i tempi diminuiscono anche i costi indirettamente provocati dalla giustizia, ad esempio per misure tutorie o di protezione, che vanno a carico della collettività.

La mediazione è uno dei modi più efficaci per risolvere molte vertenze soprattutto di famiglia e di vicinato. Il legislatore federale nel nuovo CPC prevede la conciliazione obbligatoria. La mediazione però richiede buon senso e buona volontà, mentre molte persone coinvolte nelle cause famigliari sono chiuse in una logica di ripicca e di rivincita.

Il Dipartimento è del parere che prima di toccare la struttura o pensare a dei potenziamenti si debba valutare l'impatto del nuovo CPC. La stessa cosa però era stata detta nel 1997, quando sono arrivate le nuove competenze in materia tutoria. Le è sempre stato risposto che l'aumento dei giudici è un tema difficile da portare in Gran Consiglio. D'altra parte se cambiano i tempi, se cambiano i metodi e aumentano le competenze, non si possono lasciare i mezzi invariati.

Collabora con due giudici supplenti; nel 2007 uno è stato occupato per un tempo equivalente a 15 giorni, l'altro a 17; nel 2008 per 24 giorni l'uno e 6 l'altro, nel 2009 si è a quota rispettivamente 8 e 15 giorni. C'era un terzo giudice supplente, ma quando gli ha chiesto un impegno maggiore ha dato le dimissioni.

Un commissario ha sottolineato il fatto che anche se raddoppiano il numero di giorni, l'impegno rimane basso; a suo parere il contributo portato da un giudice supplente

occupato per il 3% della sua attività lavorativa non corrisponde all'investimento da parte del tribunale per formarlo. La Presidente ha risposto che i giudici supplenti con cui collabora sono autonomi nella preparazione delle sentenze; non avrebbe senso avere un giudice supplente occupato al 40%, ma dover rivedere tutto ciò che fa. Un altro problema riguarda il tipo di lavoro che può essere assegnato ai giudici supplenti, che normalmente rifiutano gli incarti voluminosi.

7. CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

La soluzione proposta dal messaggio ha pregi e svantaggi e non è pienamente soddisfacente, perché rappresenta soltanto un cerotto e non un rimedio risolutivo e rischia di costituire un importante precedente. Costituirebbe un importante precedente, ricordato che questa Camera non è la sola ad avere arretrati. La maggioranza della Commissione non ritiene percorribile la soluzione proposta ovvero ricorrere a giudici attualmente in pensione; ha quindi suggerito di inserire una disposizione transitoria nella legge sull'organizzazione giudiziaria che lasci maggiore libertà di apprezzamento nella scelta dei giudici supplenti straordinari. I giudici straordinari nominati dall'Esecutivo disattendono le norme costituzionali. La Commissione ha dovuto prendere atto che i giudici supplenti troppo spesso, per motivi diversi, non sono disponibili a redigere sentenze, eppure sono nominati dal Parlamento proprio per coadiuvare i giudici ordinari. A questo proposito si suggerisce di inserire nel bando di concorso per l'assunzione dei giudici supplenti l'estensione dell'impegno minimo richiesto per esercitare la carica quanto a impegno e a incarti da trattare. Questo aspetto va verificato sin dalla presentazione delle candidature. La veloce rotazione dei cancellieri impone la ricerca di una soluzione atta a garantire una maggior permanenza nella singola Camera. Senza dimenticare neppure una migliore organizzazione interna del Tribunale. Compete infine al Consiglio della Magistratura valutare le situazioni e il singolo lavoro dei nostri Magistrati.

D'altra parte va pur detto che il settore del diritto di famiglia, nel quale opera la camera oggetto del presente messaggio e rapporto, è molto delicato ed è importante che le decisioni siano prese rapidamente, perciò è necessario evitare che gli incarti rimangano inevasi troppo a lungo.

Proponendo il testo legislativo indicato in ingresso nel presente rapporto, la Commissione invita il competente Consiglio della Magistratura a effettuare un'analisi approfondita dell'organizzazione interna del Tribunale di appello per migliorare la "produttività" delle singole camere.

Per la Commissione della legislazione:

Felice Dafond, relatore
Bignasca M. - Caimi (con riserva) - Calastri -
Carobbio - Ghisletta D. (con riserva) -
Gianoni (con riserva per le conclusioni) -
Guidicelli (con riserva) - Kandemir Bordoli -
Mellini (con riserva) - Pantani - Paparelli -
Pedrazzini (con riserva) - Pestoni (con riserva) -
Righinetti - Solcà

Disegno di

LEGGE

sul potenziamento della prima Camera civile del Tribunale di appello con due giudici supplenti straordinari

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 9 luglio 2008 n. 6092 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 7 ottobre 2009 n. 6092R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

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

Disposizione transitoria (nuova)

¹Presso la prima Camera civile del Tribunale di appello, per il periodo massimo di due anni a partire dall'assunzione dell'ufficio, vi sono, per coadiuvare gli altri magistrati, due giudici supplenti straordinari, nominati dal Consiglio di Stato.

²Il Consiglio di Stato può porre fine anticipatamente al mandato dei due giudici supplenti straordinari, se la necessità del loro intervento non è più data.

³È concesso un importo massimo di fr. 200'000.- per l'evasione di 100 cause arretrate.

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.

La presente disposizione transitoria decade al più tardi due anni dopo l'assunzione dell'ufficio da parte dei due giudici supplenti straordinari; il Consiglio di Stato può abrogarla anticipatamente.