

Rapporto

numero

6707 R

Concerne

data

6 febbraio 2013

Dipartimento

ISTITUZIONI

della Commissione della legislazione sul messaggio 24 ottobre 2012 concernente la 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

La vostra Commissione vi sottopone il rapporto concernente la modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG) che mira ad introdurre, per le Camere del Tribunale d'appello, la possibilità di statuire a giudice unico in determinati casi.

I. IL DIRITTO IN VIGORE

Prima di entrare nel merito del messaggio - trattandosi di disposizioni legali importanti, ma altamente tecniche - è opportuno illustrare brevemente il diritto attualmente in vigore.

Le disposizioni sulla composizione e la costituzione dei collegi giudicanti si trovano "sparse" in parte nelle leggi di procedura (Codice di procedura civile [CPC; RS 272], Codice di procedura penale [CPP; RS 312]) e in parte nella Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG).

Il CPC prevede all'autonomia cantonale (art. 3 CPC) un'eccezione imperativa:

- l'assunzione delle prove avviene a cura dell'intero tribunale se una parte lo richiede per gravi motivi (art. 155 cpv. 2 CPC).

Il CPP prevede all'autonomia cantonale (art. 14 CPP) quattro eccezioni imperative:

- a. l'esigenza di un tribunale collegiale per i giudizi in prima istanza per i quali il ministero pubblico esige una pena detentiva superiore a due anni (art. 19 cpv. 2 CPP);
- b. un giudice unico per statuire
 1. sulle pretese civili quando sono disgiunte dal processo penale (art. 126 cpv. 4 CPP; non è chiaro se tale articolo sia applicabile anche in appello);
 2. sui reclami (Corte dei reclami penali) riguardanti contravvenzioni o decisioni le cui conseguenze economiche non superano fr. 5'000.- (art. 395 CPP);
 3. ogniqualevolta il CPP parla della "direzione del procedimento" (art. 61 cpv. 3 CPP).

Per il resto i Codici unificati si limitano a norme potestative. Le disposizioni della LOG sul Tribunale di appello per contro sono abbastanza sparse e sfaccettate.

Innanzitutto l'art. 47 cpv. 4 LOG riserva la possibilità di assegnare determinate competenze ai "presidenti [delle Camere]".

L'art. 48 LOG riguardante le Camere civili e la Camera di esecuzione e fallimenti assegna al "giudice unico" le decisioni riguardanti:

- a. la prestazione dell'anticipo (art. 101 cpv. 1 CPC);
- b. la prestazione dell'anticipo per l'assunzione delle prove (art. 102 cpv. 1 CPC);
- c. il conferimento dell'effetto sospensivo ai reclami (art. 325 cpv. 2 CPC);
- d. l'emanazione dei provvedimenti supercautelari (art. 265 CPC);
- e. l'autorizzazione dell'esecuzione anticipata di una decisione (art. 315 cpv. 2 CPC);
- f. il conferimento dell'effetto sospensivo in materia di provvedimenti cautelari (art. 315 cpv. 5 CPC);
- g. decisioni ordinatorie in materia arbitrale (nomina e revoca degli arbitri, assunzione di una prova in un procedimento arbitrale, ecc.), nonché
- h. le domande di riconsunzione contro un giudice unico (art. 48a LOG).

L'art. 49 cpv. 2 LOG riguardante il Tribunale cantonale delle assicurazioni, il Tribunale cantonale amministrativo e la Camera di diritto tributario permette la resa di una decisione nella composizione di un giudice unico per *le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza*. L'art. 21 cpv. 2 LPAm attribuisce al giudice unico la competenza per l'adozione di misure cautelari.

Il diritto cantonale non prevede, oltre ai casi sopraccitati del CPP, un giudice monocratico né per le Assise criminali (art. 50 cpv. 3 e 61 LOG) né per la Corte dei reclami penali (art. 62 LOG), né per la Corte di appello e di revisione penale (art. 63 LOG).

In tutti gli altri casi il Tribunale di appello decide nella composizione di *tre giudici*. Diversamente dal Tribunale federale, dal Tribunale amministrativo federale e da altri Cantoni non è (più) prevista la resa di decisioni a cinque giudici¹.

Sola eccezione al collegio a tre membri è la Corte di appello e di revisione penale che di regola statuisce con tre giudici e quattro assessori-giurati di appello in presenza di un appello o di una domanda di revisione contro una sentenza delle Assise criminali con partecipazione popolare.

L'enumerazione complessa relativamente alla composizione del collegio giudicante è il frutto di varie modifiche legislative in tempi diversi, dovuti anche nel frattempo all'adozione in Svizzera dei Codici unificati (CPC e CPP).

II. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il messaggio del Consiglio di Stato inizia con la presentazione dello "stato di salute" delle Camere civili del Tribunale di appello. Particolarmente delicata è la situazione della Camera civile, incaricata di trattare le cause strettamente civili e connesse con il diritto privato in materia di Codice civile (diritto delle persone, diritto di famiglia, diritto successorio e diritti reali) e il cui carico di lavoro e di giacenze è in costante aumento sia per la complessità degli incarti (diritto di famiglia: protezioni dell'unione coniugali, divorzi, ecc.) sia per i frequenti avvicendamenti.

Di seguito è illustrato il ruolo di un giudice, che si vede ad agire come relatore (ossia incaricato in prima persona della responsabilità e della preparazione della sentenza) e/o come membro del collegio di tre giudici a cui spetta l'esame e l'approvazione della proposta di sentenza formulata dal giudice relatore. In questo senso ogni giudice è chiamato a contribuire attivamente all'emanazione della sentenza.

¹Art. 20 cpv. 2 e 3 LTF e art. 21 cpv. 2 LTAF. In passato la Corte di cassazione e di revisione (art. 63 LOG 1910) e la Camera civile del Tribunale di appello (art. 22 cpv. a LOG 1910) decidevano sempre con cinque giudici. In altri Cantoni è ripresa la regola del Tribunale federale e/o è previsto un collegio esteso quando è impugnato un atto del Gran Consiglio.

Il Governo rileva correttamente come già oggi vi sia un certo spazio di competenze per il giudice unico in materia ordinatoria come pure nel diritto di protezione dell'adulto e del minore.

L'estensione dei poteri del giudice unico risiede nella necessità di rendere più efficace ed efficiente il processo decisionale. La Corte di appello e di revisione penale non sarebbe toccata perché il CPP impedisce un collegio di appello monocratico.

L'art. 108 LTF (giudice unico al Tribunale federale) è stato un importante riferimento. La pratica nel diritto pubblico relativa all'art. 49 cpv. 2 LOG è stato l'altro tassello importante della modifica legislativa.

Secondo la *proposta governativa* l'estensione delle competenze del giudice unico nelle Camere civili e nella Camera di esecuzione e fallimenti avrà la seguente portata:

In aggiunta ai casi già previsti dal diritto in vigore,

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. LE ESIGENZE COSTITUZIONALI E CONVENZIONALI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

1. Le normative applicabili

L'organizzazione giudiziaria ticinese è regolata essenzialmente dal diritto cantonale, tenuto presente delle indicazioni fissate dal diritto federale (LTF, CPC e CPP) e dalle Costituzioni federali e cantonali, nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Giusta gli art. 6 § 1 CEDU, 30 cpv. 1 Cost. e 10 Cost./TI nelle cause giudiziarie ognuno ha diritto d'essere giudicato da un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale. Al fine di impedire manipolazioni, abusi o eliminare ogni parvenza al riguardo, l'organizzazione giudiziaria deve fondarsi sulla Costituzione o per lo meno su una legge formale. Solo dettagli o questioni secondarie possono essere delegate nella forma del regolamento all'autorità giudiziaria stessa o all'Esecutivo².

Infatti quando la legge prevede un determinato numero di membri, questi devono - riservata una disposizione legale contraria - partecipare tutti all'emanazione di una decisione. L'autorità che decide in maniera incompleta, commette un diniego formale di

²DTF 134 I 125 consid. 3.3 pag. 133 con riferimenti; cfr. sentenza del Tribunale federale 4A_424/2012 del 19 settembre 2012 consid. 2.4.1.

giustizia. Se per un grave motivo un membro deve essere ricusato, quest'ultimo va sostituito con un collega. Ogni parte al procedimento ha dunque diritto che l'autorità sia composta correttamente, sia completa e decida in assenza di persone non autorizzate a partecipare alla deliberazione³.

Ne segue che la *composizione del collegio giudicante* (uno, tre, cinque giudici, composizione mista (giudici e assessori-giurati), ecc.) - aspetto fondamentale della procedura - *nel caso concreto deve essere regolato chiaramente nella legge*, senza possibilità di essere delegata per via regolamentare ad altre autorità giudiziarie o esecutive⁴.

2. La giurisprudenza del Tribunale federale sull'applicazione dell'art. 49 cpv. 2 LOG

L'art. 49 cpv. 2 LOG che istituisce la competenza del giudice unico nel diritto pubblico è nata nel campo delle assicurazioni sociali e soprattutto nel Tribunale cantonale delle assicurazioni ha trovato un largo uso. Il Tribunale federale delle assicurazioni e dal 2007 il Tribunale federale (Corti di diritto sociale) si sono chinati più volte sulla tematica.

Dopo una prima sentenza del 22 dicembre 2000⁵ - apparentemente più restrittiva - il Tribunale federale ha esaminato diffusamente la questione in una sentenza del 10 ottobre 2001⁶.

Non si pongono questioni di principio o di rilevante importanza in cause *"nelle quali il tema giuridico è già risolto da consolidata giurisprudenza federale, quelle che non presentano particolari difficoltà nell'apprezzamento delle prove (ad esempio allorché i fatti sono stati chiariti in modo convincente dopo una perizia medica) o quelle nelle quali il valore di causa è estremamente ridotto. (...) Ne deriva essenzialmente che l'importanza di una procedura va riferita all'aspetto giuridico o istruttorio della medesima, mentre tale importanza non può dipendere dal valore della causa né dall'interesse che la causa soggettivamente rappresenta per la parte"*⁷.

Questa interpretazione è stata confermata in successive sentenze⁸. È pertanto in quest'ottica che va interpretata la normativa cantonale, senza dimenticare che in una recentissima sentenza il Tribunale federale, accogliendo nel merito un ricorso, ha invitato la Corte ha cantonale a valutare nuovamente *"se l'esame della disposizione in oggetto impone o meno l'usuale composizione di tre giudici"*⁹. In questa sorta di *obiter dictum* l'Alta Corte ricorda come, salvo contraria disposizione di legge, la composizione usuale sia quella a tre giudici (ev. con quattro assessori-giurati di appello), mentre quella monocratica resti riservata a casi minori. Nel dubbio, quando è prevista la facoltà potestativa del giudice unico per i casi di secondaria importanza, si dovrà quindi deferire la controversia al collegio.

³DTF 137 I 340 consid. 2.2.1 pag. 342 e seg.

⁴A titolo di esempio la LTF delega al Tribunale federale unicamente l'organizzazione interna (art. 22 LTF), per contro il collegio giudicante è stabilito chiaramente nella legge (art. 20, 62, 108 e 109 LTF).

⁵Sentenza del Tribunale federale H 358/99 del 22 dicembre 2000.

⁶Sentenza del Tribunale federale [5 giudici] U 347/98 del 10 ottobre 2001.

⁷Sentenza U 347/98 citata consid. 1c.

⁸Fra tante: sentenze del Tribunale federale 8C_855/2010 dell'11 luglio 2011 e 9C_211/2010 del 18 febbraio 2011 con riferimenti

⁹Sentenza del Tribunale federale [5 giudici] 8C_452/2011 del 12 marzo 2012 consid. 5.

IV. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

1. Adesione al messaggio

La Commissione della legislazione aderisce al messaggio del Consiglio di Stato. L'efficienza e l'efficacia nella trattazione degli incarti devono permettere al Tribunale di appello di adottare decisioni di secondaria importanza mediante un giudice unico.

Si pensi ad uno stralcio di una causa priva d'oggetto. Non c'è alcuna necessità obiettiva perché la liquidazione delle spese debba essere esaminata da un collegio addirittura magari con l'aggiunta degli assessori-giurati. O ancora ricorsi manifestamente inammissibili perché immotivati, perché non è data la competenza o ancora perché si tratta di un'attitudine unicamente abusiva. Lo stesso diritto federale per i tribunali della Confederazione prevede la forma monocratica.

Deve poi essere data la possibilità per casi di merito, ma non di principio o non importanti, di essere evasi in una forma semplificata.

Così facendo, la competenza monocratica non mette a repentaglio una certa uniformità di giurisprudenza poiché i casi che meritano una chiarificazione, un cambiamento di prassi o un apprezzamento complesso delle prove sono comunque rimesse al collegio.

2. Relazione con le linee direttive e il piano finanziario

Si dà atto che la modifica legislativa non comporta, per il Cantone e per i Comuni, alcuna conseguenza né di natura finanziaria, né a livello di personale. Tutt'al più vi potrebbe essere un leggero risparmio (e un alleggerimento della circolazione degli incarti), tuttavia a priori non quantificabile.

Per verificare costantemente l'efficacia della modifica legislativa, si auspica che il Tribunale di appello abbia a specificare in futuro nel proprio rapporto di gestione se la decisione finale sia stata emanata dal collegio ordinario di tre giudici, da tre giudici con la giuria popolare o da un giudice unico.

V. CONCLUSIONI

Al di là del riordino prettamente formale, si sottolinea che il messaggio del Consiglio di Stato è interamente accolto. Alla luce di tutte queste considerazioni la Commissione vi propone di approvare il disegno legislativo allegato al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Andrea Giudici, relatore

Agustoni - Beretta Piccoli L. - Caverzasio -

Celio - Cereghetti - Corti - Galusero - Ghisolfi -

Guerra - Mellini - Paparelli - Pedrazzini -

Rückert - Stojanovic - Viscardi

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;
- visto il rapporto 6 febbraio 2012 n. 6707 R 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:

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.

La presente modifica di legge è applicabile anche alle procedure pendenti.

III.

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.