

# Rapporto

numero

**6823 R**

data

27 agosto 2014

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **della Commissione della legislazione sul messaggio 25 giugno 2013 "Rapporto del Consiglio di Stato sulle concernente le conseguenze dell'entrata in vigore del codice di procedura civile e del codice di procedura penale federali e proposte di adeguamenti legislativi"**

### **I. INTRODUZIONE**

Il 1° gennaio 2011 sono entrati in vigore il Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP), il Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (CPC) e la legge federale del 20 marzo 2009 di diritto processuale penale minorile (procedura penale minorile, PPMin).

L'unificazione delle procedure ha comportato per i Cantoni, oltre che l'abbandono delle rispettive procedure cantonali, anche alla necessità di adeguare numerose norme di competenza cantonale. In Ticino il 20 aprile 2010 il Gran Consiglio ha adottato le norme cantonali di adeguamento alla procedura penale federale<sup>1</sup>, apportando in particolare importanti modifiche a livello di organizzazione giudiziaria penale. Il 24 giugno 2010 il Parlamento cantonale ha invece adottato le norme di adeguamento alla nuova procedura civile<sup>2</sup>. In questo settore l'organizzazione giudiziaria non ha subito grandi sconvolgimenti. Per esempio si è trattata di adeguarla all'introduzione dell'istituto della conciliazione obbligatoria oppure al maggior carico di lavoro previsto dal nuovo Codice per le Camere civili del Tribunale di appello, dovuto all'introduzione della facoltà di reclamo contro ogni decisione del giudice di prima istanza; è poi stata adottata la nuova Legge di applicazione del Codice di diritto processuale civile svizzero (LACPC).

Nello stesso tempo, il Gran Consiglio invitava il Governo a voler presentare, entro due anni e mezzo dall'entrata in vigore delle nuove procedure, un rapporto sugli effetti dell'entrata in vigore delle stesse, comprensivo di eventuali proposte di natura legislativa e organizzativa che si sarebbero rivelate opportune. Di ciò si occupa il messaggio in esame.

Già con la presentazione del messaggio n. 6493<sup>3</sup>, il 6 aprile 2011, il Governo presentava al Gran Consiglio alcune modifiche di disposizioni cantonali in materia di procedura civile e di procedura penale, necessarie poiché sin da subito erano emerse alcune lacune o imprecisioni nelle norme cantonali di applicazione dei codici procedurali federali. Si

<sup>1</sup> Messaggio del 21 gennaio 2009 n. 6165; *Adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale penale svizzero*; rapporto del 31 marzo 2010.

<sup>2</sup> Messaggio del 22 dicembre 2009 n. 6313, *Adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale civile svizzero*; rapporto del 9 giugno 2010.

<sup>3</sup> Messaggio del 6 aprile 2011 n. 6493, *Modificazione di alcune disposizioni in materia di procedura civile e di procedura penale*; rapporto del 16 maggio 2012.

trattava essenzialmente di questioni di portata secondaria, ma che era necessario correggere per una maggiore chiarezza del diritto e per evitare dubbi interpretativi. Tali correttivi sono stati approvati e sono entrati in vigore il 10 agosto 2012.

Per la presentazione del messaggio che qui ci occupa il Consiglio di Stato ha coinvolto tutte le autorità giudiziarie e amministrative interessate<sup>4</sup>, inviando loro il 3 agosto 2012 un questionario relativo alle prime esperienze di applicazione delle disposizioni federali in materia di procedura civile e penale e invitandole a voler presentare proprie osservazioni entro la fine del mese di novembre 2012. Su 48 autorità consultate, 26 hanno risposto e formulato proprie osservazioni, oltre a due giudicature di pace che, seppur non direttamente consultate singolarmente, bensì unicamente per il tramite dell'Associazione dei giudici di pace, hanno formulato osservazioni spontanee.

Il questionario comprendeva domande di carattere generale riguardanti i codici procedurali unificati e chiedeva di formulare critiche e/o osservazioni su eventuali opportune proposte di modifiche sia alla legislazione federale sia a quella cantonale. Includeva poi domande relative all'organizzazione delle varie autorità e alle risorse (umane, logistiche, informatiche) a loro disposizione.

Il messaggio in esame si prefigge quindi lo scopo di porre rimedio, per quanto consentito dalle limitate competenze cantonali in materia, a lacune legislative e a problemi organizzativi evidenziati nei primi due anni di applicazione delle procedure penale e civile unificate.

## **II. OSSERVAZIONI SULLA PROCEDURA CIVILE**

Per quanto attiene alla procedura civile, dalle autorità che hanno risposto al questionario inviato loro dal Consiglio di Stato traspare sostanzialmente uno stato di soddisfazione nei confronti del nuovo CPC, la cui sistematica è pure giudicata buona. Alcune incertezze procedurali e problemi d'interpretazione esistono, soprattutto in relazione ad aspetti sinora non sufficientemente trattati dalla dottrina e che ancora non sono stati oggetto d'interpretazione da parte del Tribunale federale: si tratta di aspetti che vanno monitorati, ma che presumibilmente potranno essere risolti col tempo.

In generale le autorità coinvolte sostengono che la procedura civile unificata abbia comportato un certo aumento dell'onere lavorativo e burocratico per i Tribunali, anche a livello di cancelleria. Essa ha inoltre condotto a un accresciuto obbligo d'intervento attivo del magistrato nel procedimento, che ad esempio nella procedura unificata dirige il procedimento (art. 124 CPC) e ricopre un ruolo centrale nell'interrogatorio dei testimoni, porgendo direttamente le domande che più ritiene pertinenti (art. 172 CPC). Le parti hanno invece un ruolo subordinato e possono unicamente chiedere al giudice di porre domande complete ai testimoni o porgiele direttamente se il giudice vi acconsente (art. 173 CPC).

Molte delle osservazioni pervenute dalle Preture si soffermano sull'introduzione della conciliazione preventiva ex art. 197 CPC, oggi obbligatoria nella maggior parte delle cause e conosciuta anche sotto l'egida del CPC-TI, ma con carattere facoltativo. Sul tema vi è unanimità nel considerare che l'introduzione del tentativo di conciliazione abbia comportato un aumento degli incarti e degli oneri dell'attività dei Tribunali, mentre non tutti lo considerano uno strumento che permette effettivamente di risolvere le controversie

---

<sup>4</sup> Elenco delle autorità coinvolte, cfr. pagg. 1-2 del messaggio n. 6823.

extra giudizialmente, in minor tempo e con minori costi per le parti<sup>5</sup>. Vi sono poi critiche riferite al fatto che alcuni aspetti procedurali nell'ambito della conciliazione sono (ancora) poco chiari.

Nei seguenti capitoli del presente rapporto saranno ripresi puntualmente ulteriori aspetti relativi alla procedura civile sollevati dalle varie autorità che hanno partecipato al sondaggio.

### III. OSSERVAZIONI SULLA PROCEDURA PENALE

Numerose e relative a diversi aspetti sono le osservazioni pervenute dalle autorità consultate per quanto attiene alla procedura penale unificata. Il giudizio espresso in merito alla procedura in sé si può giudicare relativamente buono: la maggior parte delle autorità che si sono espresse sulla procedura penale ha rilevato che il Codice unificato contiene regole chiare e ben definite su molti aspetti, anche se nello stesso tempo ha portato a un generale aumento dell'onere lavorativo, dovuto a diversi pignoli aspetti burocratici e amministrativi contenuti nel CPP.

Rispetto a quella civile, la procedura penale unificata ha certamente portato a maggiori cambiamenti in Ticino in confronto al quadro legislativo precedente. Basti pensare, ad esempio, all'introduzione dell'avvocato della prima ora, al fatto che l'opposizione al decreto d'accusa comporti un riesame del caso e l'assunzione di nuove prove da parte del Ministero pubblico, alle nuove misure coercitive introdotte, al fatto che i dibattimenti sono ora suddivisi in fasi procedurali ben distinte. Il radicale ripensamento dell'impostazione del processo è poi un altro importante cambiamento che ha comportato il CPP unificato. Infatti, il processo ticinese secondo il diritto previgente era retto dai principi dell'oralità, della pubblicità e dell'immediatezza: la corte decideva secondo il suo libero convincimento in base alle risultanze del pubblico dibattimento (art. 259 CPP-TI) e tutti gli atti che servivano quali mezzi di prova dovevano essere letti durante il dibattimento (art. 249 CPP-TI). Il processo penale previsto dal CPP invece è detto *Aktenprozess*: i principi di oralità e d'immediatezza sono limitati dal fatto che presupposto fondamentale è la conoscenza degli atti da parte di tutti i membri della Corte prima dell'inizio del processo (art. 330 cpv. 2 CPP), mentre l'assunzione probatoria durante il processo è limitata alle prove nuove offerte dalle parti (a condizione che siano ritenute rilevanti) nonché alla riassunzione di quelle contemplate negli atti dell'istruttoria, qualora non fossero state assunte regolarmente o fossero indispensabili per la conoscenza diretta del loro contenuto<sup>6</sup>.

Anche a livello di organizzazione giudiziaria, pur avendo i Cantoni mantenuto competenza legislativa in materia (art. 123 cpv. 2 Cost.), la nuova procedura ha imposto alcuni adeguamenti. Ad esempio nell'organizzazione del Ministero pubblico, nelle formalità procedurali imposte alla Polizia, nelle competenze della Camera dei reclami penali e dei Giudice dei provvedimenti coercitivi (prima denominato Giudice dell'istruzione e dell'arresto) e in parte ha portato a modifiche anche per i Tribunali di prima istanza. L'introduzione dell'appello quale via di ricorso nel procedimento penale (artt. 398-408 CPP) e la conseguente creazione della Corte d'appello e di revisione penale (CARP) è stata però forse la novità più importante dal profilo dell'organizzazione giudiziaria.

---

<sup>5</sup> Dai Rapporti di gestione 2012 e 2013 emerge che le conciliazioni hanno più fortuna nelle cause con valore di causa minore. È curioso rilevare che nell'800 il CPC/TI prevedeva un tentativo di conciliazione obbligatorio, che il legislatore ha poi eliminato poiché nelle vertenze con valore di causa rilevante si osservava un'inutile formalità.

<sup>6</sup> CPP Commentario Nosedà, art. 343 n. 2 con riferimenti in dottrina.

L'appello è infatti uno strumento sconosciuto in Ticino fino al 2011.<sup>7</sup> Si tratta di una via di ricorso ordinaria senza limitazioni riguardo alle censure invocabili, con il quale può quindi essere contestato anche l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti. Con il ricorso per cassazione precedentemente conosciuto nel nostro Cantone, poteva invece essere censurato unicamente l'accertamento arbitrario dei fatti<sup>8</sup>. L'appello permette quindi di sottoporre a un'istanza superiore l'intero giudizio di primo grado, sia in fatto sia in diritto e di sostituire la sentenza di primo grado con una nuova<sup>9</sup>. L'onere amministrativo dell'autorità di seconda istanza è quindi notevolmente accresciuto oggi rispetto ai tempi della Corte di cassazione e di revisione penale. Si tratta di fatto di un nuovo Tribunale, che con l'introduzione del nuovo CPP ha dovuto organizzarsi da zero. Infatti, sin da subito, le risorse e l'organico per il nuovo Tribunale di seconda istanza sono state adeguate verso l'alto.

La CARP, nelle proprie osservazioni presentate al Dipartimento, ha sollecitato l'aumento dei giudici supplenti presso il Tribunale d'appello con l'attribuzione di almeno sei degli essi alla citata Corte. La richiesta è del tutto comprensibile in quanto, nonostante il già avvenuto adeguamento, era difficile comprendere il reale carico di lavoro che avrebbe colpito la Corte prima della sua stessa esistenza. Di fatto, rispetto alla precedente Corte di cassazione e di revisione penale (CCRP), la CARP ha vissuto in due anni un aumento del carico di lavoro del 250%, essendo passato il numero di nuovi incarti da circa 73 l'anno del periodo 2000-2010 ai 141 del 2011, ai 193 nuovi incarti aperti nel 2012, fino a diventare 262 nel 2013.

A tale richiesta è in ogni caso recentemente già stato dato seguito con l'approvazione, durante la tornata parlamentare del 14/15/16 aprile 2014, dell'iniziativa parlamentare elaborata presentata il 19 ottobre 2009 da Riccardo Calastri e da Carlo Luigi Caimi e delle proposte formulate nel messaggio n. 6532<sup>10</sup> del Consiglio di Stato: il numero dei giudici supplenti presso il Tribunale d'appello è stato aumentato da 12 a 27, di cui sei sono stati attribuiti alla CARP. La loro elezione è prevista nel corso delle sedute del 22-24 settembre 2014. Occorre tuttavia osservare che l'uso sistematico di giudici supplenti, che a lato magari esercitano l'avvocatura, può essere pericoloso per ragioni di indipendenza<sup>11</sup> e di unità giurisprudenziale: salvo eccezioni, due dei tre giudici chiamati a decidere in una causa dovrebbero quindi essere ordinari.

Di transenna si rileva che anche il Tribunale cantonale amministrativo, da tempo sottoposto a un accumulo d'incarti arretrati, è stato recentemente potenziato di un giudice e due vicecancellieri, con l'approvazione il 18 febbraio 2013 da parte dell'unanimità del Gran Consiglio del messaggio n. 6715<sup>12</sup>. Questo potenziamento dovrà permettere all'autorità giudiziaria di operare agevolmente, diminuendo in maniera significativa le attuali pendenze e i conseguenti, preoccupanti, tempi di attesa per la resa del giudizio, che attualmente si attestano a un anno.

---

<sup>7</sup> In realtà il vecchio CPC/TI in vigore fino al 1894 prevedeva l'appello, procedura ai tempi criticata anche da Stefano Gabuzzi, poiché nella pratica, pur essendovi un dibattimento, il Tribunale di appello si limitava a una riletture di atti scritti.

<sup>8</sup> Messaggio n. 6165, pagg. 7-8.

<sup>9</sup> Commentario CPP Mini art. 389 n. 1.

<sup>10</sup> Messaggio del 21 settembre 2011 n. 6532 *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.*

<sup>11</sup> Il rischio è anche che il giustiziabile potrebbe risultare privato del proprio giudice naturale (cfr. fra tante DTF 139 III 433; 139 I 131; 138 III 702 e 138 I 406).

<sup>12</sup> Messaggio del 28 novembre 2011 n. 6715 *Potenziamento del Tribunale cantonale amministrativo e richiesta di un credito di 79'500.- franchi per adattamenti logistici e informatici (modifica LOG).*

In futuro, in particolare nell'ambito dei gruppi di lavoro del progetto "Giustizia 2018", sarà sicuramente opportuno discutere in modo approfondito riguardo alle esigenze organizzative e amministrative delle autorità penali del nostro Cantone.

La Corte d'appello e di revisione penale lamenta il fatto che l'intervento degli assessori giurati nel processo di appello comporterebbe un allungamento dei tempi della Camera di consiglio senza però apportare alcun reale beneficio alla Corte. La tradizione degli assessori giurati all'interno del processo ticinese è storicamente ben consolidata: il primo modello di giuria popolare è introdotto già nel 1855, immediatamente dopo l'abbandono del sistema inquisitorio nel nostro Cantone. La giuria è poi soppressa nel 1883, ma reintrodotta già alla fine del XIX secolo, nell'ambito d'importanti riforme costituzionali riguardanti le autorità giudiziarie penali<sup>13</sup>. Da quel momento, l'istituto degli assessori giurati nel processo penale, pur avendo subito alcune modifiche di forma, non è mai più stato messo in discussione. Il mantenimento degli assessori giurati in Ticino sotto l'egida del nuovo CPP unificato, originariamente non più previsto, è stato oggetto di votazione popolare il 28 novembre 2010, occasione in cui il popolo si è pronunciato contro l'abolizione dell'istituto degli assessori giurati.

L'intervento degli assessori giurati sia durante il processo di prima istanza sia in quello di appello è stato voluto dal Consiglio di Stato e dal Gran Consiglio con l'approvazione del messaggio n. 6474<sup>14</sup>. Infatti, se è vero che sotto l'egida del CPP-TI i giurati erano presenti unicamente in prima istanza, è altresì vero che con il rimedio giuridico dell'appello il processo può essere ripetuto anche interamente e che il potere di esame della Corte di appello non diverge sostanzialmente da quello delle Corti di assise in fatto e in diritto, mentre il potere della Corte di Cassazione era limitato a questioni puramente giuridiche. La Commissione della legislazione ritiene tuttora che tale scelta sia da tutelare.

#### **IV. COMMENTI ALLE SINGOLE PROPOSTE DI MODIFICA DELLE LEGGI CANTONALI FORMULATE DAL MESSAGGIO**

Per quanto di competenza della legislazione cantonale, il Consiglio di Stato ha fatto proprie molte suggestioni provenienti dalle autorità interpellate che hanno risposto al questionario; si tratta di modifiche che riguardano le seguenti leggi:

- la Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) del 10 maggio 2006 (RL 3.1.1.1)
- la Legge sulla tariffa giudiziaria (LTG) del 30 novembre 2010 (RL 3.1.1.5)
- la Legge di applicazione del Codice di diritto processuale civile svizzero (LACPC) del 24 giugno 2010 (RL 3.3.2.1)
- la Legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010 (RL 3.3.3.4)
- la Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto del 24 giugno 2010 (RL 3.3.2.1.4)
- la Legge sull'esercizio del diritto di grazia del 5 novembre 1945 (RL 4.2.3.1)

Le proposte formulate dal Consiglio di Stato all'attenzione del Gran Consiglio sono interamente accettate dalla scrivente Commissione e vengono di seguito esposte.

---

<sup>13</sup> Per approfondimenti riguardanti la riforma della procedura penale ticinese, cfr. *Memoria dell'avv. Stefano Gabuzzi al Dipartimento di Giustizia*, Bellinzona 1893.

<sup>14</sup> Messaggio del 16 marzo 2011 n. 6474 *Istituzione della figura di assessore giurato del Tribunale penale cantonale e della Corte di appello e di revisione penale*; rapporto del 16 novembre 2011.

## **A. Legge sull'organizzazione giudiziaria**

Il Consiglio di Stato propone alcune modifiche alla Legge sull'organizzazione giudiziaria, sia in aspetti civili sia in aspetti di natura penale.

### **1. Modifiche all'art. 48 LOG**

Il lungo art. 48 LOG ha la funzione di elencare in modo esaustivo tutte le competenze delle singole Camere<sup>15</sup> della Sezione di diritto civile del Tribunale di appello. Attualmente tutti i reclami contro le decisioni e le disposizioni ordinatorie processuali di prima istanza (costellazione nella quale rientrano anche le spese) sono evasi dalla Terza Camera civile del Tribunale di appello, indipendentemente dal valore e dal genere della controversia (cfr. art. 48 lett. c n. 1 LOG).

Le puntuali modifiche proposte all'art. 48 LOG intendono attribuire la competenza di giudicare i reclami presentati a titolo indipendente in materia di spese ai sensi dell'art. 110 CPC alle diverse Camere del Tribunale di appello, competenti anche per le contestazioni riguardanti il merito, in modo da creare maggiore unità. Inoltre le singole Camere sono comunque chiamate già adesso a decidere sulle spese, qualora queste fossero contestate insieme al ricorso di merito. La modifica proposta appare logica e perfettamente condivisibile dalla Commissione della legislazione.

### **2. Introduzione di un nuovo art. 48b cpv. 2 LOG**

L'art. 124 cpv. 2 CPC stabilisce che la direzione del processo può essere affidata a un solo membro del Tribunale. Tale disposizione codifica i concetti di Tribunale e di giudice monocratico, dando capacità giurisdizionale sia al Tribunale come tale, all'unanimità dei membri che lo compongono, sia a uno solo di loro. Tale norma costituisce la base legale che permette poi ai Cantoni di prevedere sistemi di deleghe nelle rispettive legislazioni di organizzazione giudiziaria<sup>16</sup>. Il Canton Ticino ha utilizzato questa facoltà prevedendo agli art. 48 e 48b LOG casi in cui una Camera abbia l'obbligo o la facoltà di decidere nella composizione di un giudice unico.

L'art. 48 LOG è stato introdotto con l'accettazione del messaggio n. 6313<sup>17</sup> ed è in vigore dal 1° gennaio 2013. Esso stabilisce per tutte le Camere civili del Tribunale d'appello la competenza di adottare nella composizione di giudice unico tutti i provvedimenti che s'impongono al momento della presentazione dell'appello o del reclamo e che precedono la sentenza di merito, quali ad esempio decisioni in materia di anticipi, di conferimento dell'effetto sospensivo ai reclami, di autorizzazione dell'esecuzione anticipata di una decisione, dell'effetto sospensivo in materia di provvedimenti cautelari).

L'art. 48b LOG è invece entrato in vigore solo il 16 aprile 2013, introdotto mediante proposta formulata dal Consiglio di Stato con la presentazione del messaggio n. 6707<sup>18</sup> atto a estendere i casi in cui le Camere della Sezione di diritto civile del Tribunale di appello decidono obbligatoriamente nella composizione di un giudice unico (lett. a) e i casi

---

<sup>15</sup> Prima Camera civile (lett. a), Seconda Camera civile (lett. b), Terza Camera civile (lett. c), Camera civile dei reclami (lett. d), Camera di esecuzione e fallimenti (lett. e); Camera di protezione (lett. f).

<sup>16</sup> CPC Comm, Trezzini, art. 124, pag. 519.

<sup>17</sup> Messaggio del 22 dicembre 2009 n. 6313, *Adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale civile svizzero*; rapporto del 9 giugno 2010.

<sup>18</sup> Messaggio del 24 ottobre 2012 n. 6707, *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*; rapporto del 6 febbraio 2013.

in cui possono decidere nella composizione di un giudice unico (lett. b). La necessità di estendere la competenza monocratica in determinati ambiti è stata segnalata dallo stesso Tribunale e dal Consiglio della magistratura nel proprio rendiconto del 2011 ed è atta a rendere il processo decisionale più efficiente, senza intaccarne la qualità.

La legislazione cantonale è però silente riguardo a chi debba essere, tra i membri della Camera, il giudice indicato a prendere le decisioni in forma monocratica. Con l'introduzione di un cpv. 2 all'art. 48b LOG è invece precisato che il giudice delegato originariamente all'istruttoria, ovvero colui che dirige il procedimento, è il presidente della Camera. Lo stesso ha però la facoltà di delegare tale compito a un altro giudice, come peraltro già previsto nella procedura amministrativa.

### **3. Modifiche in ambito di organizzazione giudiziaria penale**

#### **Art. 65 cpv.2 LOG**

<b>vigente</b>	<b>nuovo</b>
Il procuratore generale designa, tra i procuratori pubblici, due procuratori generali sostituti	Il procuratore generale designa, tra i procuratori pubblici, due procuratori generali sostituti ed eventuali procuratori pubblici capo, che dirigono le sezioni e le sottosezioni del Ministero pubblico.

#### **Art. 67 cpv. 4 LOG**

<b>vigente</b>	<b>nuovo</b>
Il procuratore generale stabilisce la composizione delle sezioni, nonché i criteri di ripartizione dei procedimenti e può attribuire singoli casi ai procuratori pubblici, sentito il procuratore generale sostituto interessato; egli può, per i bisogni dell'ufficio e per esigenze di perseguimento penale, dislocare temporaneamente uno o più procuratori pubblici sul territorio, istituire sottosezioni e modificare l'attribuzione di singole materie specifiche, dei procuratori pubblici e dei funzionari tra le sezioni.	Il procuratore generale stabilisce la composizione delle sezioni, nonché i criteri di ripartizione dei procedimenti e può attribuire singoli casi ai procuratori pubblici, sentito il procuratore generale sostituto o il procuratore pubblico capo interessato; egli può, per i bisogni dell'ufficio e per esigenze di perseguimento penale, dislocare temporaneamente uno o più procuratori pubblici sul territorio, istituire sottosezioni e modificare l'attribuzione di singole materie specifiche, dei procuratori pubblici e dei funzionari tra le sezioni.

#### **Art. 68 LOG**

<b>vigente</b>	<b>nuovo</b>
Il Procuratore generale ha le seguenti attribuzioni:  a) Dirige il Ministero pubblico e vigila sull'attività dei procuratori generali sostituti e dei procuratori pubblici  b-g) [omissis]	Il Procuratore generale ha le seguenti attribuzioni:  a) Dirige il Ministero pubblico e vigila sull'attività dei procuratori generali sostituti, dei procuratori pubblici capo e dei procuratori pubblici  b-g) [omissis]

Le modifiche in ambito di organizzazione giudiziaria penale proposte agli artt. 65, 67 e 68 LOG riguardano l'istituzione della funzione di procuratore pubblico capo, da porre alla testa di sezioni e sottosezioni che il procuratore generale avrebbe la facoltà di costituire all'interno del Ministero pubblico.

In realtà già oggi esiste la figura del procuratore pubblico capo: infatti, il Ministero pubblico è suddiviso in due sezioni specializzate per materia; l'una competente per i reati comuni, ovvero per i reati previsti dalla legislazione speciale federale e cantonale e per le contravvenzioni, mentre la seconda per i reati economici e finanziari e in ambito di assistenza giudiziaria internazionale (cfr. art. 67 cpv. 3 LOG). Il procuratore generale dispone poi di una certa autonomia e può modellare le sezioni, introdurre sottosezioni o modificare l'attribuzione di materie specifiche (cfr. art. 67 cpv. 4 LOG). Già dal 2011 i magistrati competenti per i reati comuni sono stati suddivisi dal procuratore generale in tre sottosezioni e dal 2013 un'analogha organizzazione è stata adottata anche per la sezione che persegue i reati finanziari.

Tale sistema organizzativo gerarchico piramidale è entrato in vigore nel 2011, in contemporanea con il nuovo CPP unificato, la cui impostazione ha in parte obbligato ad alcune modifiche nell'organizzazione del Ministero pubblico, mentre ulteriori modifiche sono state attuate in quel momento allo scopo di rendere più efficiente la struttura del Ministero pubblico<sup>19</sup>.

Il Ministero pubblico è l'autorità del perseguimento penale (riservate le competenze della Magistratura dei minorenni) e si compone di un Procuratore generale e di venti procuratori pubblici. Con le revisioni della LOG entrate in vigore il 1° gennaio 2011 è stato rafforzato il ruolo del Procuratore generale, che dirige il Ministero pubblico e ha competenze in materia di organizzazione dello stesso ed è stata eliminata la distinzione che esisteva prima tra Procuratore pubblico e Sostituto procuratore pubblico.

Con le modifiche degli artt. 65, 67 e 68 LOG proposte si tratta dunque semplicemente di "istituzionalizzare" la figura del Procuratore pubblico capo. Ciò porterebbe, secondo un parere condiviso sia dal Consiglio di Stato sia dal Procuratore generale, diversi vantaggi: in particolare rafforzerebbe la gerarchia e le responsabilità all'interno del Ministero pubblico, conducendo nel contempo a una miglior collaborazione tra i magistrati membri della medesima sottosezione.

L'idea che un rafforzamento della gerarchia all'interno del Ministero pubblico sia utile a migliorare l'efficienza dello stesso è emersa anche durante i lavori del gruppo di studio denominato "Giustizia 2018" che si è occupato di allestire il 1° Rapporto intermedio del 10 gennaio 2013. Nel citato rapporto si legge infatti che «*Il gruppo di studio, ritenuto quanto già introdotto nella pratica del Ministero Pubblico, propone di formalizzare la separazione del Ministero pubblico in due Sezioni distinte (reati contro la persona vs. reati finanziari). Ciascheduna delle Sezioni, ad opinione del Gruppo di studio, dovrebbe essere sottoposta alla direzione di un "Procuratore Generale Sostituto", al quale sarebbero sottoposti due "Pubblici Ministeri Capo". A sua volta il Pubblico Ministero Capo sarebbe chiamato a dirigere tre/quattro Pubblici Ministeri. Il Procuratore Generale Sostituto sarebbe pertanto chiamato a dirigere un gruppo di otto Pubblici Ministeri (Ivi compresi i due Pubblici Ministeri Capo)*»<sup>20</sup>.

L'ampio sostegno dato da parte di tutti gli attori coinvolti all'istituzione della figura del Procuratore pubblico capo e alle relative modifiche della LOG, così come le ragioni

---

<sup>19</sup> Cfr. messaggio n. 6165 e relativo rapporto.

<sup>20</sup> *Giustizia 2018, I rapporto intermedio del Gruppo di studio*, pag. 38.



addotte da tutti i soggetti coinvolti, convincono anche la Commissione della legislazione, che approva senza riserve le modifiche proposte.

Nel contesto delle discussioni sul progetto "Giustizia 2018", il Consiglio di Stato, una volta approvate le modifiche legislative proposte nel seguente messaggio, intende istituire un gruppo di lavoro che, ritenuti gli adeguamenti legislativi qui in discussione, si occuperà di effettuare un ulteriore ripensamento dell'organizzazione complessiva del Ministero pubblico, verificando in particolare gli strumenti di conduzione nonché l'introduzione di un sistema di carriera, connesso con una nuova scala retributiva.

## **B. Legge sulla tariffa giudiziaria**

Nella Legge sulla tariffa giudiziaria il Consiglio di Stato propone di introdurre un nuovo art. 27a, con il quale lo stesso propone di attribuirsi la competenza per le decisioni in materia di dilazionamento della riscossione di spese e tasse, così come della loro sospensione oppure il condono, in ambito di giustizia penale. Contro la decisione del Consiglio di Stato è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo secondo le disposizioni previste dalla Legge sulla procedura amministrativa.

Infatti, il dilazionamento della riscossione di spese e tasse, così come la loro sospensione o il condono, sono facoltà concesse dalla procedura penale (cfr. art. 425 CPP); attualmente però la legislazione cantonale è silente riguardo all'autorità competente per tali decisioni. Con il proprio messaggio, il Consiglio di Stato intende colmare la lacuna attribuendosi tale competenza.

Il tenore dell'art. 425 CPP è il seguente: «*l'autorità penale può dilazionare la riscossione delle spese procedurali oppure, tenuto conto della situazione economica della persona tenuta a rifonderle, ridurle o condonarle*». Il testo di legge indica quindi chiaramente che competente è l'autorità penale; a tale proposito sono sorti dubbi in seno alla Commissione circa la legittimità della proposta formulata dal messaggio in esame, da cui è discesa la necessità di esperire alcuni approfondimenti. Gli stessi hanno infine condotto la Commissione a ritenere corretta dal profilo del diritto superiore la proposta formulata dal Governo. Infatti, è vero che l'art. 425 CPP conferisce la competenza a dilazionare la riscossione, a ridurre o a condonare le spese procedurali all'autorità penale. Secondo la dottrina però, trattandosi di esecuzione di decisioni cresciute in giudicato per l'incasso, per autorità penale non devono essere intese solo le autorità menzionate negli artt. 12 e segg. CPP. I Cantoni, sulla base della loro competenza di stabilire l'organizzazione (art. 14 cpv. 1 e 2 e art. 442 cpv. 3 CPP) possono infatti designare anche altre autorità o uffici, quali gli uffici d'incasso delle autorità penali<sup>21</sup>. Nel caso del Cantone Ticino, la competenza è di fatto esercitata dall'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative sulla base del regolamento del 19 settembre 2012 di applicazione della legge sulla tariffa giudiziaria e della legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio. Questo regolamento, per quanto riguarda l'incasso, si fonda sull'art. 3 cpv. 2 della legge del 30 novembre 2010 sulla tariffa giudiziaria (LTG).

---

<sup>21</sup> Cfr. Thomas Domeisen, *Basler Kommentar StPO*, Basilea 2011, ad art. 425 CPP n. 2; Niklaus Schmid, *Schweizerische Strafprozessordnung, Praxiskommentar*, Zurigo/San Gallo 2009, ad art. 425 CPP n. 1.

## C. Legge di applicazione del Codice di diritto processuale civile svizzero (LACPC)

### Art. 4

vigente	nuovo
<p>Per le controversie in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto sono istituiti i seguenti uffici di conciliazione:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Ufficio n. 1 con sede a Chiasso e con giurisdizione nei comuni di Chiasso, Balerna, Coldrerio e Morbio Inferiore e nel circolo di Caneggio;</li><li>b) Ufficio n. 2 con sede a Mendrisio e con giurisdizione nei comuni di Mendrisio, Arogno, Brusino Arsizio, Castel San Pietro, Melano e Rovio e nei Circoli di Stabio e di Riva San Vitale;</li><li>c) Ufficio n. 3 con sede a Lugano e con giurisdizione nel circolo di Lugano ovest;</li><li>d) Ufficio n. 4 con sede a Lugano e con giurisdizione nel circolo di Lugano est;</li><li>e) Ufficio n. 5 con sede a Agno e con giurisdizione nei comuni di Bissone, Manno, Maroggia e Sorengo e nei circoli di Carona, della Magliasina, di Agno, di Sessa e di Breno;</li><li>f) Ufficio n. 6 con sede a Massagno e con giurisdizione nei comuni di Massagno, Bedano, Bironico, Cadempino, Camignolo, Canobbio, Comano, Cureglia, Gravesano, Lamone, Mezzovico-Vira, Porza, Rivera, Savosa, Sigirino, Torricella-Taverne, Vezia e circoli di Sonvico e di Capriasca;</li><li>g) Ufficio n. 7 con sede a Locarno e con giurisdizione nei comuni di Locarno, Brissago, Losone e Ronco s/Ascona e nei circoli di Onsernone e della Melezza;</li><li>h) Ufficio n. 8 con sede a Minusio e con giurisdizione nei comuni di Muralto, Ascona e Orselina, nei circoli del Gambarogno, della Navegna e della Verzasca e nel distretto di Vallemaggia;</li><li>i) Ufficio n. 9 con sede a Bellinzona e con giurisdizione nel comune di Bellinzona;</li><li>l) Ufficio n. 10 con sede a Giubiasco e con giurisdizione nei comuni di Arbedo-Castione e Lumino e nei circoli del Ticino e di Giubiasco;</li><li>m) Ufficio n. 11 con sede a Biasca e con giurisdizione nei distretti di Riviera, Blenio e Leventina.</li></ul>	<p>Per le controversie in materia di locazione di locali di abitazioni e di locali commerciali, come pure di posteggi e di terreni sono istituiti i seguenti uffici di conciliazione:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Ufficio n. 1 con sede a Chiasso e con giurisdizione nei comuni di Chiasso, Balerna, Coldrerio e Morbio Inferiore e nel circolo di Caneggio;</li><li>b) Ufficio n. 2 con sede a Mendrisio e con giurisdizione nei comuni di Mendrisio, Arogno, Brusino Arsizio, Castel San Pietro, Melano e Rovio e nei Circoli di Stabio e di Riva San Vitale;</li><li>c) Ufficio n. 3 con sede a Lugano e con giurisdizione nel circolo di Lugano ovest;</li><li>d) Ufficio n. 4 con sede a Lugano e con giurisdizione nei circoli di Lugano est e di Lugano nord;</li><li>e) Ufficio n. 5 con sede a Agno e con giurisdizione nei comuni di Bissone, Manno, Maroggia e Sorengo e nei circoli di Paradiso, della Magliasina, di Agno, di Sessa e di Breno;</li><li>f) Ufficio n. 6 con sede a Massagno e con giurisdizione nei comuni di Massagno, Bedano, Bironico, Cadempino, Camignolo, Canobbio, Comano, Cureglia, Gravesano, Lamone, Mezzovico-Vira, Porza, Rivera, Savosa, Sigirino, Torricella-Taverne, Vezia e circolo di Capriasca;</li><li>g) Ufficio n. 7 con sede a Locarno e con giurisdizione nei comuni di Locarno, Brissago, Losone e Ronco s/Ascona e nei circoli di Onsernone e della Melezza;</li><li>h) Ufficio n. 8 con sede a Minusio e con giurisdizione nei comuni di Muralto, Ascona e Orselina, nei circoli del Gambarogno, della Navegna e della Verzasca e nel distretto di Vallemaggia;</li><li>i) Ufficio n. 9 con sede a Bellinzona e con giurisdizione nel comune di Bellinzona;</li><li>l) Ufficio n. 10 con sede a Giubiasco e con giurisdizione nei comuni di Arbedo-Castione e Lumino e nei circoli del Ticino e di Giubiasco;</li><li>m) Ufficio n. 11 con sede a Biasca e con giurisdizione nei distretti di Riviera, Blenio e Leventina.</li></ul>

Le modifiche all'art. 4 della LACPC riguardano due aspetti.

Innanzitutto la competenza degli Uffici di conciliazione in materia di locazione è estesa anche alle controversie riguardanti la locazione di posteggi e di terreni: tale estensione è rispettosa del diritto superiore e perfettamente in linea con quanto stabilito da dottrina e giurisprudenza. Ciò era inoltre già prassi prima del 2010, anche se in mancanza di esplicite norme.

La seconda modifica è prettamente formale e consiste in un aggiornamento delle indicazioni dei comprensori degli uffici di conciliazione n. 4, 5 e 6, in seguito alla nuova composizione del Comune di Lugano dopo le elezioni comunali dell'aprile 2013.

Per quanto attiene invece alla proposta formulata da alcuni uffici di conciliazione in materia di locazione volta ad abrogare il cpv. 2 dell'art. 5 LALCPC, che stabilisce che il presidente e il sostituto degli uffici debbano essere neutrali, la Commissione condivide le riflessioni del Consiglio di Stato e ribadisce la propria scelta presa in sede di analisi del messaggio n. 6313 e condivisa dal plenum del Gran Consiglio con l'approvazione del relativo rapporto: presidenti e supplenti degli uffici di conciliazione non devono far parte di associazioni professionali o di categoria, né essere attivi professionalmente nel settore immobiliare. Pertanto la Commissione della legislazione suggerisce di mantenere l'attuale formulazione dell'art. 5 cpv. 2 LALCPC.

Infine, la proposta formulata da alcune autorità civili interpellate, volta a ripristinare la facoltà per fiduciari con autorizzazione cantonale di rappresentare le parti nelle controversie in materia di contratti di locazione e di affitto e di contratti di lavoro, è già stata attuata con l'accettazione di quanto proposto dal messaggio n. 6493 del 6 aprile 2011 ed è in vigore dal 10 agosto 2012.<sup>22</sup> Il diritto previgente, infatti, prevedeva tale possibilità e il ripristino di tale facoltà è stato sicuramente una scelta ragionevole e conforme alla legge.

## D. Legge di procedura per le contravvenzioni

### Art. 9

vigente	nuovo
<sup>1</sup> Il Consiglio di Stato può condonare in tutto o in parte una multa cresciuta in giudicato se eccezionali circostanze lo giustificano.	<sup>1</sup> Il Consiglio di Stato può, se circostanze eccezionali lo giustificano, condonare in tutto o in parte una multa cresciuta in giudicato, le tasse e le spese.
<sup>2</sup> La decisione del Consiglio di Stato è definitiva.	<sup>2</sup> La decisione del Consiglio di Stato è definitiva.

In merito alla presente modifica sono sorti dubbi in seno alla Commissione, giacché la multa è una sanzione penale (art. 103 CP e segg.). Secondo alcuni un suo condono dovrebbe dunque essere considerato alla stregua di una grazia e quindi una decisione di competenza del Gran Consiglio, autorità di concessione della grazia ex art. 59 cpv. 1 lett. o Cost./TI.

In realtà, gli opportuni approfondimenti hanno convinto la scrivente Commissione della correttezza della norma formulata dal messaggio. Infatti, l'articolo che attribuisce al Consiglio di Stato la competenza di condonare le multe amministrative figurava già sia nella legge del 19 dicembre 1994 di procedura per le contravvenzioni, sia nella legge

<sup>22</sup> La facoltà di rappresentanza per i fiduciari con autorizzazione cantonale in materia di contratto di locazione e d'affitto è limitata ai casi in cui si applica la procedura semplificata o quella sommaria.

previgente.<sup>23</sup> e non ha mai suscitato contestazioni. Seppur l'art. 2 della legge del 5 novembre 1945 sull'esercizio del diritto di grazia menzioni anche le condanne pronunciate da autorità amministrative cantonali (il messaggio qui in discussione propone quindi di togliere la contraddizione), le già citate leggi di procedura per le contravvenzioni hanno disciplinato in modo diverso i condoni delle multe "amministrative". Si tratta di leggi posteriori e speciali rispetto alla legge sull'esercizio del diritto di grazia.

È vero poi che la Costituzione attribuisce al Gran Consiglio la competenza di esercitare il diritto di grazia, si tratta però unicamente della grazia sulle condanne pronunciate dalle autorità giudiziarie. Inoltre, quando è stata adottata la Costituzione cantonale vigente, la legislazione cantonale attribuiva già al Consiglio di Stato la competenza di condonare le multe inflitte dalle autorità amministrative. Nei lavori preparatori della Costituzione cantonale<sup>24</sup> non s'indica nulla e, soprattutto, non figura alcuna spiegazione secondo cui al testo costituzionale occorrerebbe dare un'interpretazione diversa.

Infine, va aggiunto che anche dal profilo pratico la proposta governativa è sostenibile: vi sono difatti alcune decine d'istanze di condono multa presentate ogni anno. Seguire la procedura prevista per la domanda di grazia comporterebbe il licenziamento di numerosi messaggi che poi dovrebbero essere esaminati dalla Commissione parlamentare competente e decisi dal Gran Consiglio.

#### **E. Legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto**

La citata legge disciplina le norme di applicazione del diritto federale in materia di locazione e di affitto (artt. 253-304 CO) ed è entrata in vigore il 1° gennaio 2011, andando a sostituire la vecchia legge del 9 novembre 1992 di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto.

L'art. 257e CO ha carattere imperativo per quanto attiene alle modalità, agli importi, alla conservazione e all'utilizzo di denaro o cartevalori che possono essere prestati dal conduttore a titolo di garanzia per la locazione di locali d'abitazione o commerciali<sup>25</sup>.

L'art. 257e cpv. 2 CO stabilisce che per la locazione di locali d'abitazione, il locatore non può pretendere una garanzia che superi l'equivalente di tre pigioni mensili. La disposizione fa esplicito riferimento ai locali d'abitazione e, in effetti, è solo a questi che si applica, mentre per quanto attiene alla locazione di locali commerciali, la *ratio legis*, correttamente interpretata da dottrina e giurisprudenza non prevede invece alcun limite per le cauzioni<sup>26</sup>.

L'art. 6 della legge di applicazione cantonale tratta il deposito obbligatorio e prevede in modo generico al proprio cpv. 5 che la garanzia non possa superare l'equivalente di tre pigioni mensili. Evidentemente tale norma è applicabile solo ai locali commerciali, dato che la questione che si riferisce al limite della cauzione per i locali d'abitazione è già regolata in modo esaustivo dalla legge federale, che ha valenza superiore.

---

<sup>23</sup> Cfr. rapporto n. 3163 R dell'8 novembre 1994 della Commissione speciale per l'esame del Codice di procedura penale, capitolo II del commento agli articoli.

<sup>24</sup> cfr. rapporto del 25 marzo 1986 della cosiddetta Commissione Righetti, messaggio del 20 dicembre 1994 n. 4341 e rapporto del 9 giugno 1997 n. 4341 R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici.

<sup>25</sup> Cfr. Heinrich, *Handkommentar zum Schweizer Privatrecht*, art. 257e CO, N 1, 2. ed., Zurigo 2012.

<sup>26</sup> Richard Permann, *Mietrecht*, Zurigo 2012, art. 257e CO, pag. 91.

L'esperienza ha però dimostrato che porre un limite di tre mensilità per la garanzia per i locali commerciali, equiparandoli ai locali abitativi, possa condurre a effetti nefasti per il locatore. Infatti, è opinione di molti attori direttamente e quotidianamente coinvolti in questioni concernenti la locazione che il non rispetto dei contratti, in particolare degli aspetti finanziari degli stessi, sia in costante crescita. Per quanto attiene alle persone giuridiche - spesso conduttrici di locali commerciali - si assiste inoltre a un fenomeno, in gran parte importato dalla vicina penisola, che sfrutta le pieghe della nostra legislazione, di crescita del numero dei fallimenti di società che (spesso ancora prima di chiudere la procedura fallimentare) riaprono sotto un altro nome ma con gli stessi amministratori o direttori<sup>27</sup>. Con il fallimento tali società lasciano scoperti numerosi crediti tra cui, spesso e volentieri, anche cospicui importi per il canone di locazione. La possibilità di richiedere cauzioni più elevate è quindi da vedere positivamente in questo senso, in quanto tutelerebbe maggiormente il locatore dagli scoperti lasciati dalla società fallita. Infatti, la garanzia rimane di proprietà dell'inquilino per tutta la durata della locazione e per disporre occorre il consenso congiunto di conduttore e locatore, ma un giudice può impartire l'ordine di svincolo nel caso in caso di pignoramento seguito a un precetto esecutivo senza opposizione o di un rigetto dell'opposizione. Al termine della locazione, la garanzia diventa in ogni caso esigibile<sup>28</sup>.

L'abrogazione del cpv. 5 dell'art. 6 della legge di applicazione delle norme federali in materia di locazione di locali d'abitazione e commerciali e di affitto è valutata positivamente dalla Commissione della legislazione, che per le ragioni suesposte ritiene sia ragionevole lasciare piena libertà contrattuale alle parti per quanto attiene alle cauzioni per i locali commerciali.

## F. Legge sull'esercizio del diritto di grazia

### Art. 2

vigente	nuovo
Per effetto della grazia tutte le pene pronunciate con sentenze definitive dalle autorità giudiziarie e amministrative cantonali per crimini, delitti e contravvenzioni, in applicazione del Codice penale svizzero o di altre leggi federali o cantonali possono essere condonate totalmente o parzialmente, oppure commutate in pene meno gravi. Il decreto di grazia ne determina i limiti.	Per effetto della grazia tutte le pene pronunciate con sentenze definitive dalle autorità giudiziarie cantonali per crimini, delitti e contravvenzioni, in applicazione del Codice penale svizzero o di altre leggi federali o cantonali possono essere condonate totalmente o parzialmente, oppure commutate in pene meno gravi. Il decreto di grazia ne determina i limiti.

La modifica proposta ad art. 2 della Legge sull'esercizio del diritto di grazia mira unicamente a correggere un'imprecisione della stessa. Infatti, l'art. 9 della Legge di procedura per le contravvenzioni stabilisce che sia il Consiglio di Stato l'autorità competente a trattare il condono di sanzioni pronunciate da autorità amministrative. Il

<sup>27</sup> Per approfondire il tema dei fallimenti "fraudolenti": Interrogazione 18 dicembre 2012 n. 307.12 di Paolo Pagnamenta "Fallimenti disastrosi, vogliamo tutelare il Ticino e le aziende oneste?"; Interrogazione 17 giugno 2013 n. 128.13 di Fabio Schnellmann "Introduzione di una sorta di lista nera delle persone che sono state confrontate con più fallimenti"; Interrogazione 9 agosto 2013 n. 177.13 di Amanda Rückert "La truffa delle SAGL d'importazione: un fenomeno da arginare"; Interrogazione 13 febbraio 2014 n. 38.14 di Lorenzo Jelmini "Nuove ditte da oltre confine - Osservarne meglio l'insediamento e gli effetti"; Interpellanza al Consiglio federale del 21 marzo 2014 n. 14.3282 di Fabio Regazzi "Fallimenti fraudolenti di SA e SAGL. Registro nazionale degli amministratori".

<sup>28</sup> Gianmaria Mosca, *Il diritto di locazione*, Lugano 2012, pag. 41-42.

campo d'applicazione della legge sull'esercizio di grazia non si estende pertanto a tali autorità; il riferimento alle stesse va pertanto stralciato dalla legge.

## **V. INDICAZIONI FORMULATE PER LA MODIFICA DELLE LEGGI FEDERALI**

### **A. Nell'ambito della procedura civile**

Per quanto attiene alla procedura civile, in generale le autorità che si sono espresse hanno palesato un buon grado di soddisfazione nei confronti della procedura unificata.

Il messaggio a pag. 4-5 riprende esaustivamente le proposte e le critiche formulate dalle autorità che hanno risposto al questionario. In particolare, le critiche più rilevanti riguardano i seguenti aspetti:

- Il campo d'applicazione delle controversie patrimoniali in procedura semplificata ex art. 243 CPC dovrebbe, a giudizio di alcuni, essere ridotto a 15-20 mila franchi, anziché gli attuali 30 mila (art. 243 CPC);
- L'assenza di norme specifiche in ambito di azione di divisione ereditaria ex art. 604 CC, in precedenza regolamentata dagli artt. 475-486 CPC-TI. Oggi, la legislazione federale non lascia alcuno spazio per l'emanazione di norme di complemento a livello cantonale. L'art. 96 LAC si limita a stabilire che le divisioni sono fatte a norma del CPC in quanto non siano regolate dal CC e che l'autorità competente è l'ufficiale delle esecuzioni, mentre della formazione dei lotti ai sensi dell'art. 611 CC, alla quale si applica la procedura sommaria ex art. 248 CPC, si occupa il notaio designato dalle parti o dal pretore.
- La rinuncia da parte del legislatore all'introduzione di un termine uniforme per tutti i rimedi giuridici e la rinuncia all'unificazione delle disposizioni sulle ferie in materia civile ed esecutiva;
- La poca chiarezza del disciplinamento della rappresentanza, problema che può portare a ritardi nell'evasione delle pratiche;
- Il non sufficientemente chiaro disciplinamento degli obblighi di comparsa di ambito di conciliazione;
- Gli uffici di conciliazione in materia di locazione reputano opportuno ripristinare la competenza decisionale e auspicano la soppressione del limite di CHF 5000.00 franchi per la facoltà di formulare una proposta in giudizio;
- La facoltà di presentare oralmente istanze agli sportelli dei tribunali è criticata;
- Critiche sono state formulate al sistema della conciliazione, come si è già detto sopra, mentre c'è chi sostiene che se in ambito del diritto del lavoro la procedura di conciliazione potesse essere effettuata in entrata all'udienza di dibattimento, ciò comporterebbe significativi vantaggi;
- La mancanza di una norma chiara che consenta la trasmissione d'ufficio di un allegato dal giudice non competente a quello competente<sup>29</sup>;
- Aspetti procedurali problematici in ambito di opposizione alle decisioni di esecutività (art. 327a CPC), di domande incidentali in appello (art. 311-318 CPC); di conferimento dell'effetto sospensivo, di autorizzazione all'esecuzione anticipata della decisione impugnata, di cauzione e di adozione di provvedimenti conservativi.

---

<sup>29</sup> Diversamente dal previgente art. 126 CPC-TI, il nuovo Codice unificato non prevede esplicitamente la possibilità di trasmissione d'ufficio all'autorità competente. Secondo costante giurisprudenza del Tribunale d'appello, va però applicato per analogia l'art. 48 cpv. 3 LTF (cfr. Sentenza II CCA del 26.06.2012, inc. no. 16.2012.15).

## **B. Nell'ambito della procedura penale**

Il messaggio riassume a pag. 11 - alla quale si rimanda - alcuni punti problematici del nuovo Codice di procedura penale sollevati dalle autorità che hanno partecipato al questionario. Si tratta soprattutto di aspetti che comportano maggiori oneri burocratici e di problemi pratici, organizzativi o interpretativi, oppure il fatto che sarebbe necessaria una diversa ripartizione delle spese cagionate da incarcerazioni in un Cantone per conto di un altro.

## **VI. ULTERIORI ASPETTI PROBLEMATICI DELLA GIUSTIZIA TICINESE**

### **A. La situazione logistica**

Sia le autorità penali sia quelle civili lamentano gravi problemi alla situazione logistica in cui è costretta a lavorare la giustizia ticinese. Gli stabili sui quali il Messaggio in particolare pone l'accento sono il Palazzo di giustizia di Lugano, le Strutture carcerarie e le infrastrutture di polizia. Pur consapevole della precaria situazione in cui riversano le finanze cantonali e dei lenti tempi tecnici e politici richiesti per la ricerca di una soluzione performante e condivisa, la Commissione della legislazione ritiene che una ristrutturazione delle strutture citate sia urgente. Non si tratta, infatti, di problemi nuovi, bensì che sono costantemente all'ordine del giorno da tempo. Infatti, per esempio anche i rendiconti del Consiglio della magistratura e del settore giudiziario degli ultimi anni evidenziano costantemente il fatto che la situazione logistica della giustizia ticinese è difficile e inadatta alle necessità di spazio, sicurezza e immagine. È condivisa infatti l'idea che una soluzione pertanto s'impone con una certa urgenza.

#### **1. Palazzo di giustizia**

Nessuno può negare il fatto che il Palazzo di giustizia di Lugano riversi in condizione disastrose: è vetusto, poco pratico, gli spazi sono ridotti e non permettono una gestione performante degli incarti, si allaga con una certa regolarità<sup>30</sup>. Nel complesso l'immagine resa dal Palazzo di giustizia a chi vi lavora regolarmente e a chi lo frequenta per variare ragioni non è soddisfacente.

Il problema è noto da tempo anche al Gran Consiglio e negli ultimi anni è stato affrontato in occasione di numerosi dibattiti parlamentari. S'invita quindi con prudenza e considerata la nota situazione finanziaria del Cantone, a non rimanere fermi sul tema.

Ancora in occasione del dibattito sui consuntivi 2013, il Direttore del Dipartimento delle istituzioni ha annunciato che le riforme sono in atto.

Oggi, nell'ambito del "Masterplan Giustizia" sono in corso approfondimenti da parte del Dipartimento delle istituzioni e del Dipartimento delle finanze e dell'economia. Nei prossimi mesi ci si attende da parte del Consiglio di Stato la presentazione di una soluzione per il comparto logistico del luganese, per la Magistratura e la Polizia.

---

<sup>30</sup> Cfr. Interrogazione n. 182.11 del 18 luglio 2011 di Attilio Bignasca *Palazzo di giustizia di Lugano - nuovamente allagato*; Interrogazione n. 208.09 del 16 luglio 2011 di Lorenzo Quadri *Allagamenti a ripetizione a Palazzo di giustizia*.

## **2. Strutture carcerarie**

Il fatto che il penitenziario cantonale in particolare sia vetusto è evocato dalle autorità coinvolte e confermato dal Consiglio di Stato.

Ciò è noto da tempo anche al Gran Consiglio. Basti ad esempio citare l'ultimo Rapporto di attività della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione di cui si è discusso nella tornata parlamentare del 26 giugno 2014, dove è esplicitamente indicato che: *«Come tutti sanno, l'attuale struttura carceraria [ndr. il penitenziario cantonale La Stampa] è ormai datata e presenta diversi limiti strutturali. Malgrado la creazione della "squadra di manutenzione", la quale può eseguire solo piccoli lavori, bisognerà pensare per tempo al futuro di tale edificio, affinché il dispendio per una nuova struttura non vada a pesare oltre sulle casse dello Stato. Auspichiamo quindi che il Dipartimento delle istituzioni, visto anche l'audit della TC Consult che sottolinea la stessa problematica, proponga nel più breve tempo possibile un piano di ristrutturazione, sia esso parziale, totale o ex novo, comunicando nello stesso tempo come intenda procedere con la gestione della popolazione carceraria durante lo svolgimento dei lavori»<sup>31</sup>.*

La Scheda n. 56 delle Linee direttive 2012-2015 si occupa delle strutture carcerarie e segnala la necessità di rifarle. I crediti per l'avvio della progettazione della nuova Stampa sono previsti nel piano finanziario 2012-2015.

In occasione del dibattito parlamentare sopracitato, il Direttore del Dipartimento delle istituzioni ha dichiarato che lo studio di fattibilità riguardante il piano di ristrutturazione delle strutture carcerarie e in particolare de La Stampa è in fase di conclusione; nel corso dei prossimi mesi verrà poi sottoposto il relativo Messaggio all'attenzione del Parlamento.

Anche la Commissione della legislazione ritiene importante la presentazione in tempi brevi del citato piano di ristrutturazione. Si prende quindi atto e si accolgono con soddisfazione le dichiarazioni sopracitate.

## **3. Infrastrutture di polizia**

Condiviso è il fatto che la situazione logistica della Polizia cantonale sia generalmente critica e che necessiti di un ripensamento.

La scrivente Commissione non può quindi che esprimere la propria soddisfazione per l'approvazione da parte del Consiglio di Stato lo scorso 19 agosto 2014 della pianificazione logistica della Polizia cantonale, il cui obiettivo è quello di definire gli indirizzi strategici da attuare a medio-lungo termine per organizzare le sedi della Polizia cantonale sul territorio cantonale (indirizzo espresso dalle Linee direttive 2012-2015, scheda n. 33). Il Dipartimento delle istituzioni ha ritenuto necessario definire linee guida chiare da seguire nella programmazione logistica, in modo da avere una visione globale delle future necessità della Polizia cantonale, stabilendo priorità d'intervento e fornendo gli elementi per adattare la pianificazione finanziaria degli investimenti dell'Amministrazione cantonale.

---

<sup>31</sup> Cfr. Rapporto di attività 16 maggio 2014 della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione per il periodo da maggio 2013 a maggio 2014".



## **B. AGITI**

Critiche e manifestazioni di delusione sono poi giunte dalle Preture per il fatto che ancora non sono stati inseriti nell'applicativo informatico AGITI i modelli di decisione elaborati da tempo da uno specifico gruppo di lavoro.

I modelli che erano stati preparati nel mese di settembre 2011 non sono effettivamente ancora stati inseriti nell'applicativo AGITI. Da informazioni raccolte, è risultato che il Centro dei sistemi informativi (CSI) è stato sollecitato a più riprese dal Dipartimento delle istituzioni affinché rimedi a questa mancanza, da ultimo anche in occasione dell'elaborazione del messaggio in discussione, tuttavia, ad oggi senza esito.

La scrivente Commissione deplora che il CSI non abbia sinora inserito i modelli nell'applicativo informatico. S'invita pertanto a rimediare a questo ingiustificato ritardo con sollecitudine, rilevando tuttavia come frattanto molte Preture abbiano elaborato modelli propri, investendo nuovamente tempo e risorse in tale attività, a discapito del lavoro che compete loro. Oltre a ciò, va constatato che l'assenza di un'automatizzazione implica giornalmente un dispendio superiore di tempo da parte dei funzionari nell'elaborazione dei documenti. Situazione che non sussisterebbe se i modelli fossero inseriti nell'applicativo.

## **VII. ADEGUAMENTO DEGLI EFFETTIVI DELLA POLIZIA CANTONALE**

La Polizia è molto probabilmente l'autorità che più ha risentito negativamente degli effetti del nuovo Codice di procedura penale.

Il nuovo Codice ha infatti consacrato formalmente la Polizia quale autorità di perseguimento penale, quindi quale autorità penale a pieno titolo, che può indagare su reati di propria iniziativa, su denuncia di privati e di autorità o su mandato del Ministero pubblico (art. 15 cpv. 1 e 2 CPP).

I compiti della Polizia sono quindi regolati in modo nuovo, dettagliato e obbligatorio dal CPP. Novità rispetto alla procedura penale ticinese quali ad esempio la presenza di un difensore a qualsiasi interrogatorio, la scrupolosa considerazione degli aspetti procedurali da parte degli agenti pena l'impugnabilità degli atti compiuti, le nuove modalità di interrogatorio e di redazione dei rapporti nonché della verbalizzazione che necessitano una precisione tale che implica di conseguenza un maggior dispendio di tempo per la loro redazione, hanno comportato inevitabilmente per la Polizia cantonale un aggravio di obblighi e di formalità procedurali cui essa deve attenersi. Questa inevitabile dilatazione dei tempi di intervento da parte della Polizia comporta un accresciuto impegno nell'esercizio delle proprie incombenze. L'aumento del volume delle pratiche amministrative che spettano inevitabilmente agli agenti di polizia nonché l'incremento dell'attività a stretto contatto con il Ministero pubblico hanno quale conseguenza un'accresciuta mobilitazione degli agenti nei posti di polizia, i quali devono consacrare molto tempo a loro disposizione all'adempimento di compiti amministrativi derivanti dal CPP, e ciò a detrimento del lavoro sul terreno e della loro missione primaria consistente nel mantenimento dell'ordine e della sicurezza. Simile situazione mina l'attività primaria della Polizia cantonale che deve essere maggiormente presente sul territorio (prevenzione) per far fronte ai molteplici compiti a lei affidati dal Legislatore federale.

La scrivente Commissione auspica che la Polizia cantonale torni a presidiare il territorio, occupandosi principalmente della tutela della sicurezza e del mantenimento dell'ordine

pubblico. Si è nel frattempo appreso che lo scorso 7 luglio il Consiglio di Stato ha deciso di adeguare progressivamente, entro il 2017, l'organico della Polizia cantonale di 50 unità, portandolo da 670 a 720. L'adeguamento, che mira a garantire anche per il futuro un'accresciuta attrattività del nostro Cantone tramite un giusto livello di sicurezza per persone fisiche e giuridiche, dà seguito all'indirizzo espresso dalla scheda n. 34 delle Linee direttive 2012-2015.

## VIII. GIUSTIZIA 2018

Alcune osservazioni formulate riguardano aspetti strettamente legati con l'assetto della giustizia ticinese, aspetti che sono stati trattati anche dal 1° Rapporto intermedio del gruppo di studio "Giustizia 2018" del 10 gennaio 2013, avente quale oggetto possibili riorganizzazioni e miglorie delle singole autorità giudiziarie presenti sul territorio cantonale, nell'ottica di un'organizzazione efficiente, razionale e di lungo corso della giustizia. Esso è poi stato oggetto di una procedura di consultazione e il 10 luglio 2013 il Consiglio di Stato ha costituito quattro gruppi di lavoro composti da magistrati, da rappresentanti di altri uffici, da membri del gruppo di studio Giustizia 2018, da rappresentanti dell'Ordine degli avvocati, dell'Associazione dei Comuni ticinesi, dell'Associazione ticinese dei Giudici di pace e del Consiglio della Magistratura e aventi quale scopo quello di approfondire alcuni temi ritenuti prioritari trattati nel I rapporto. Si tratta in particolare dei seguenti temi<sup>32</sup>:

- la riorganizzazione dei circondari delle Giudicature di pace, nonché la retribuzione dei giudici;
- l'organizzazione delle Preture e l'integrazione dei compiti in materia di protezione del minore e dell'adulto nelle medesime o l'eventuale costituzione di un Tribunale di famiglia, nello spirito di quanto richiesto dal Gran Consiglio nell'ambito della discussione del messaggio n. 6611 *Modifica della Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele dell'8 marzo 1999*;
- la riorganizzazione interna delle Sezioni del Tribunale di appello nonché la sua riorganizzazione a livello di struttura dirigente;
- la ripartizione delle competenze tra il Ministero pubblico e le autorità amministrative, e/o l'eventuale istituzione di un'autorità unica per il perseguimento delle contravvenzioni.

Il gruppo di lavoro sulle Preture e sull'integrazione e organizzazione dei compiti in materia di protezione del minore e dell'adulto nelle Preture, rispettivamente l'analisi dell'eventuale costituzione di un Tribunale di famiglia ha già consegnato il proprio rapporto alla fine del mese di febbraio. I gruppi di lavoro "Giudicature di pace" e "Ripartizione delle competenze tra il Ministero pubblico e le autorità amministrative" hanno trasmesso i loro rapporti a fine giugno come previsto, mentre il gruppo di lavoro "Tribunale di appello" ha chiesto una proroga, concessa sino a fine ottobre.

Vi sono però ancora diversi temi da approfondire. A tale proposito, in occasione del suo discorso tenuto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario il 2 giugno 2014, il Consigliere di Stato Norman Gobbi ha anticipato che il Consiglio di Stato avrebbe costituito due ulteriori gruppi di lavoro:

- il primo riguardante il Ministero pubblico, in particolare la sua riorganizzazione, la verifica degli strumenti di conduzione e l'introduzione di un sistema di carriera;

---

<sup>32</sup> Cfr. Comunicato stampa del CdS del 10 luglio 2013 "Giustizia 2018: Costituiti i gruppi di lavoro".

- il secondo riguardante la riorganizzazione del Consiglio della Magistratura, alla luce delle competenze acquisite nel corso degli ultimi anni e delle future che potrebbero essergli attribuite in seguito a varie modifiche di legge.

Alcune osservazioni presentate dalle autorità e contenute nel messaggio in esame hanno toccato temi che sono oggetto di approfondimento nell'ambito del progetto "Giustizia 2018". In particolare c'è chi si è soffermato sull'importante mole di lavoro che incombe sulle Preture in ambito di diritto di famiglia, auspicando l'introduzione di un tribunale di famiglia composto da giudici e da periti ed esperti, soprattutto in campo pedagogico e psicologico. C'è poi chi ha risollevato l'idea di creare autorità di conciliazione cantonali estrapolando tali procedure dall'attività delle Preture e affidandole a due o più autorità di conciliazione cantonali indipendenti dalle Preture. Ciò sarebbe consentito dal profilo giuridico, poiché l'organizzazione delle autorità di conciliazione compete ai Cantoni e la conciliazione non deve nemmeno essere forzosamente affidata a un'autorità giudiziaria in senso stretto ma potrebbe anche essere composta, ad esempio, da laici esperti nel campo della mediazione e della conciliazione<sup>33</sup>. La questione era già stata sollevata nell'ambito del gruppo di lavoro<sup>34</sup> stato istituito dal Consiglio di Stato per esaminare le implicazioni del nuovo diritto sull'organizzazione delle autorità cantonali con competenze in materia di diritto civile prima dell'allestimento del messaggio 6313<sup>35</sup>, ma era stata scartata.

Un aspetto sollevato in ambito penale è poi quello di chiarire meglio quali autorità amministrative cantonali posano fungere da autorità penale delle contravvenzioni ai sensi del CPP, tema del quale si sta occupando in modo approfondito uno dei quattro gruppi di lavoro nell'ambito del progetto Giustizia 2018.

Per quanto attiene alla richiesta di estensione della competenza della Pretura penale, il Consiglio di Stato nel messaggio in esame indica che intendeva attendere la decisione del Gran Consiglio riguardante la separazione del Tribunale penale cantonale dal Tribunale di appello<sup>36</sup> prima di entrare nel merito di modifiche delle competenze delle autorità penali di prima istanza. Nel frattempo la questione scorporo è stata "risolta" dal Gran Consiglio, nel senso che durante la tornata parlamentare del 5-6 maggio 2014 ha deciso di rinviare la questione al Consiglio di Stato chiedendo di ripresentarla eventualmente nell'ambito del progetto generale riguardante la giustizia ticinese "Giustizia 2018". La Commissione della legislazione ritiene pertanto che allo stato attuale non vi siano i presupposti per discutere ulteriori proposte di modifiche di competenze delle autorità penali giudicanti, bensì che anche il tema riguardante la Pretura penale debba forzosamente essere rinviato alla riforma generale, prevista nei prossimi anni.

La Commissione della legislazione reputa in ogni caso molto importante che le autorità politiche recepiscano le continue osservazioni e gli stimoli provenienti da chi quotidianamente ha a che fare con l'organizzazione giudiziaria ticinese e auspica che l'intera classe politica ne tenga sempre degnamente conto quando è chiamata a pronunciarsi su temi che toccano la giustizia ticinese.

---

<sup>33</sup> Messaggio CPC-CH, pag. 6701.

<sup>34</sup> Il gruppo di lavoro era coordinato dall'avv. Bruno Cocchi, già giudice di appello, e composto dai giudici di appello Emanuela Epiney-Colombo, Giorgio Bernasconi, Enrico Giani, dai pretori Francesco Bertini e Francesco Trezzini, dall'avv. Brenno Canevascini in rappresentanza dell'Ordine degli avvocati, dal consulente giuridico del Consiglio di Stato Guido Corti e dai rappresentanti del Dipartimento delle istituzioni Giorgio Battaglioni, Francesco Catenazzi e Mauro Bianchetti.

<sup>35</sup> Cfr. messaggio n. 6313, pag. 3.

<sup>36</sup> Cfr. messaggio del 12 dicembre 2012 n. 6722 *Scorporo del Tribunale penale cantonale dal Tribunale di appello*; messaggio aggiuntivo dell'11 febbraio 2014 n. 6722A; rapporto del 9 aprile 2014.

## IX. ULTERIORI CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Oltre alle considerazioni e suggestioni già espresse ai singoli punti del presente rapporto, la Commissione della legislazione evidenzia ulteriori aspetti problematici emersi nell'ambito dell'applicazione delle nuove procedure unificate. In particolare legati all'esplosione dei costi delle difese d'ufficio.

Il problema è recentemente emerso, come si evince dai consuntivi dello Stato; la relazione del Ministero pubblico contenuta alle pagg. 19-21 del Rendiconto del Consiglio della magistratura e del settore giudiziario 2013 indica come preoccupante l'evoluzione dei costi delle difese d'ufficio. Infatti, esse sono passate da 1.5 milioni di franchi nel 2010 a 2.8 milioni nel 2013.

Il fatto che, nonostante tutti i vantaggi per la difesa e per la garanzia di un procedimento equo che è data dalla presenza di un avvocato in tutti gli stadi della procedura, ciò comporti inevitabilmente un'esplosione dei costi per le difese d'ufficio era già stato sollevato mediante interrogazione parlamentare nell'agosto del 2011.<sup>37</sup>

Anche il Presidente del Tribunale d'appello Mauro Ermani, nel proprio discorso all'inaugurazione dell'anno giudiziario il 2 giugno 2014, ha mostrato preoccupazione per il notevole aumento che hanno subito le spese per assistenza giudiziaria, sia in materia civile sia in quella penale, da quando sono stati introdotti i nuovi codici di procedura unificati.

Il diritto alla difesa dell'imputato è sacrosanto e merita di essere tutelato; lunghe discussioni si potrebbero fare sull'effettiva utilità della presenza di un difensore a ogni singolo stadio della procedura, ma la questione esula dalle competenze - anche pratiche - della Commissione della legislazione. L'accresciuta possibilità d'intervento del difensore durante l'istruttoria rispetto al diritto previgente è comunque un fattore positivo. Il Codice di procedura penale federale garantisce il diritto di partecipazione agli atti istruttori a tutti i patrocinatori indipendentemente dal loro statuto di difensore d'ufficio o di fiducia, sin dal primo interrogatorio e dinanzi a tutte le autorità, compresa la Polizia (art. 159 cpv. 1 CPP). Si tratta di un'importante novità introdotta dal legislatore federale: infatti, la figura dell'avvocato della prima ora era precedentemente sconosciuta nella maggior parte dei Cantoni e anche il Tribunale federale nella propria costante prassi ha sempre negato l'esistenza di un diritto costituzionale a poter conferire liberamente con il proprio difensore a partire dal primo momento (cfr. DTF 126 I 153). La nuova procedura invece lo indica quale elemento fondamentale del diritto di essere sentito e l'ha concretizzato ad art. 3 cpv. 2 lett. c CPP<sup>38</sup>. L'enorme crescita dei costi delle difese d'ufficio è quindi strettamente legata a una chiara scelta del legislatore federale. Apparentemente il trend si potrebbe invertire unicamente con un ripensamento da parte dell'autorità federale o in caso di (altamente improbabile) drastico calo dei casi penali che necessitano di una difesa d'ufficio.

Detto ciò, l'esplosione dei costi delle difese d'ufficio deve fare riflettere: l'individuazione di margini di manovra per il legislatore cantonale e/o la condivisione del problema con altri Cantoni alla ricerca di sostegno è un punto prioritario per la risoluzione del problema che, come si è detto, preoccupa un po' tutti e soprattutto è allarmante per le già precarie risorse dello Stato.

---

<sup>37</sup> Interrogazione 9 agosto 2011 n. 205.11 di Amanda Rückert "Codice di procedura penale: esplosione dei costi per le difese d'ufficio".

<sup>38</sup> Christof Riedo / Gerhard Fiolka / Marcel Alexander Niggli, *Strafprozessrecht*, Basilea 2011, pag. 191.

Un'altra possibile causa dell'esplosione dei costi delle difese d'ufficio è la discutibile scelta di escludere i praticanti legali dall'assunzione diretta di un mandato di patrocinio penale. Infatti, il regolamento sulla tariffa per i casi di patrocinio d'ufficio e di assistenza giudiziaria e per la fissazione delle ripetibili (RL 3.1.1.7.1) stabilisce che l'onorario dell'avvocato che opera in regime di assistenza giudiziaria sia calcolato secondo il tempo di lavoro sulla base della tariffa di 180 franchi/ora e quello per la partecipazione a interrogatori al di fuori dell'orario di lavoro normale (ovvero la notte, nei fine settimane e i giorni festivi ufficiali) di 250 franchi/ora. Se la pratica è stata particolarmente impegnativa, per esempio, avendo richiesto studio e conoscenze speciali o avendo comportato trattazioni di nuove e complesse questioni giuridiche, l'onorario può poi essere aumentato fino a 250 franchi/ora. L'onorario del praticante legale invece è calcolato sulla base della tariffa di 90 franchi/ora e di 100 franchi/ora al di fuori dell'orario di lavoro usuale. Il costo del praticante legale è quindi nettamente minore rispetto a quello di un avvocato titolare del relativo brevetto.

L'art. 127 cpv. 5 CPP stabilisce che la difesa dell'imputato sia riservata agli avvocati autorizzati a rappresentare le parti in giudizio secondo la legge del 23 giugno 2000 sugli avvocati (RS 935.61). Tale disposizione sembra indicare chiaramente che il patrocinio dell'imputato sia escluso al praticante legale. Così anche la dottrina sin dal momento dell'entrata in vigore delle normative processuali federali: «*Die Verteidigung der beschuldigten Person bleibt Anwälten vorbehalten, die nach Anwaltsrecht (BGFA Art. 4 ff.) dazu berechtigt sind, Parteien vor Gerichtsbehörden zu vertreten. In erster Linie sind dies diejenigen (inländischen) Anwältinnen und Anwälte, die in einem kant. Anwaltsregister eingetragen sind, sowie ausländische Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU und EFTA, soweit die Voraussetzungen von BFGA Art. 21 ff. gegeben sind. Die Bestellung von Anwaltspraktikanten wird hingegen nicht mehr zulässig sein*»<sup>39</sup>.

In Ticino sotto l'egida della vecchia procedura penale, il ricorso a praticanti quali difensori d'ufficio è sempre stato regolare e, a mente della scrivente Commissione, non sembra aver dato problemi di ogni sorta. Di fronte a problemi d'interpretazione sollevati dal Cantone Ticino dinanzi all'autorità federale, questa ha ribadito il fatto che secondo il CPP unificato una rappresentanza diretta e indipendente da parte di praticanti non è consentita. Ciò nonostante la stessa autorità federale ha rilevato che vi sono dei margini di manovra per permettere il patrocinio diretto da parte di praticanti sotto certi aspetti. Non è però ben chiaro, quali siano questi margini di manovra.

Di fatto già nel 2011 l'OATi, il Ministero Pubblico e il Consiglio di Stato hanno stipulato una convenzione, secondo la quale i praticanti legali possono essere regolarmente incaricati di svolgere il picchetto rispettivamente assumere difese d'ufficio in subdelega da parte del loro maître de stage. La rappresentanza si estingue tuttavia al momento dell'emanazione della messa in stato d'accusa (decreto d'accusa o atto d'accusa) in quanto rimane la preclusione per i praticanti di intervenire al dibattimento<sup>40</sup>. Le ragioni che hanno condotto alla distinzione tra stadio predibattimentale e stadio dibattimentale sono sconosciute alla scrivente Commissione e, di fatto, apparentemente non trovano nemmeno riscontro in quanto indicato dall'autorità federale nella sua presa di posizione, dalla dottrina o dalla giurisprudenza.

In Ticino, la Corte dei reclami penali del Tribunale d'appello (CRP), chiamata a chinarsi sul problema, con Sentenza del 27 luglio 2011 (inc. no. 60.2011.194) ha ribadito che i

---

<sup>39</sup> Viktor Lieber, *Kommentar zu Art. 127*, in *Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)*, Donatsch/Hansjakob/Lieber (Hrsg.), Zurigo 2010, pag. 537.

<sup>40</sup> cfr. Newsletter OATi n. 9 2011 (19.09.2011)

praticanti iscritti nell'elenco dei praticanti non possono patrocinare gli imputati, né come difensori di fiducia né come difensori d'ufficio, bensì è ammissibile il compimento di singoli atti di patrocinio da parte del praticante, se delegati dall'avvocato difensore di fiducia o d'ufficio, sotto la sua responsabilità e sorveglianza. Di fatto però l'iscrizione nell'elenco dei praticanti legali comporta per il praticante l'obbligo di partecipare al picchetto penale organizzato dall'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino (OATi), sotto la sorveglianza e in rappresentanza dell'avvocato. Tutti i praticanti sono pertanto iscritti al picchetto penale. La situazione appare quindi paradossale.

Si ribadisce che la facoltà di ricorrere ai praticanti per le difese penali d'ufficio è sempre stata largamente utilizzata in Ticino prima del 2011 e che una reintroduzione sarebbe auspicabile per diverse ragioni, tra le quali non di secondaria importanza è quella finanziaria. Pertanto la scrivente Commissione invita il Consiglio di Stato, coinvolgendo tutti gli attori, a volersi attivare per trovare soluzioni confacenti per quanto di competenza cantonale e nello stesso tempo ad agire presso l'autorità federale per eventuali modifiche legislative. L'utilizzo di praticanti per le difese d'ufficio è sempre stata prassi anche in altri Cantoni, quindi probabilmente il problema con il nuovo CPP è sentito anche altrove.

In generale e nonostante la situazione, s'invitano comunque gli attori (Dipartimento delle istituzioni, Magistratura e Ordine degli avvocati) a voler concorrere - nell'ambito dell'autonomia cantonale - nel trovare soluzioni percorribili che rispondano alla necessità di ridurre i costi dell'assistenza giudiziaria.

## **IX. CONCLUSIONI**

La Commissione ribadisce che approva tutte le modifiche alle leggi cantonali proposte dal Consiglio di Stato nel messaggio in esame, la maggior parte delle quali nate su suggestione delle singole autorità che quotidianamente devono applicare le leggi in questione.

A proposito degli aspetti critici emersi nell'applicazione del CPP e del CPC, la Commissione della legislazione condivide l'approccio esposto dal Consiglio di Stato nel proprio messaggio, di voler approfondire i temi con le autorità coinvolte e trasmettendo le critiche più rilevanti all'attenzione dell'autorità federale, eventualmente d'intesa con altri Cantoni o rendendo attenta la Deputazione ticinese alle Camere federali.

Si rileva comunque che nonostante i vari aspetti problematici emersi con il messaggio in esame e gli adeguamenti legislativi, organizzativi e logistici necessari e di cui si è parlato, la giustizia ticinese nel complesso gode comunque di buona salute. Il Rendiconto del Consiglio della magistratura e del settore giudiziario 2013 indica, infatti, che dal profilo dei numeri la magistratura ticinese presenta nel suo insieme un risultato lusinghiero e che, nonostante l'enorme carico di lavoro che incombe soprattutto ad alcuni magistrati, l'operosità degli stessi è da reputare complessivamente buona. Una migliore distribuzione e/o utilizzazione delle risorse, come una migliore ripartizione del carico di lavoro tra i diversi Tribunali (in particolare va evidenziata l'enorme sproporzione tra il carico di lavoro delle Preture di città e quelle di valle) e le Sezioni degli stessi (ad esempio all'interno delle Sezioni della Pretura di Lugano) sono comunque auspicabili<sup>41</sup>. La Commissione della legislazione evidenzia a questo proposito che sicuramente la procedura di riassetto

---

<sup>41</sup> *Rendiconto del Consiglio della magistratura e del settore giudiziario 2013*, pagg. 4-5.

generale dell'organizzazione giudiziaria, avviata dal Governo ticinese con il progetto "Giustizia 2018" deve essere un'occasione per risolvere i problemi evidenziati.



La Commissione della legislazione invita quindi il Gran Consiglio a voler approvare il messaggio del 25 giugno 2013 n. 6823 e le relative modifiche di leggi.

Per la Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice

Agustoni (per le conclusioni) - Celio - Corti -

Galusero - Giudici - Martinelli Peter - Mellini -

Paparelli - Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Viscardi