

Rapporto al messaggio 1719

Della Commissione della Legislazione in merito all'aumento del numero dei membri del Tribunale di appello (art. 19 legge organica giudiziaria) e alle competenze del Tribunale amministrativo

1. Il Tribunale di appello è costituito, dall' istituzione del Tribunale amministrativo avvenuta nel 1966, di 14 membri e 6 supplenti. Si suddivide essenzialmente nelle seguenti camere:

Camera civile, Cassazione civile, Camera esecuzione e fallimenti, Corte di cassazione penale, Camera dei ricorsi penali, Camera criminale, Tribunale cantonale amministrativo, Tribunale cantonale delle assicurazioni, Camera di diritto tributario.

Le Camere sono composte di tre giudici, ad eccezione della Camera civile che ne ha cinque e della Camera criminale che viene completata con gli assessori giurati.

2. Tutti i giudici devono svolgere varie mansioni e fanno parte di più Camere, sovente con compiti completamente diversi, il che pregiudica evidentemente la tendenza a una certa specializzazione, importante per un tribunale superiore, che in molti campi deve fare giurisprudenza.

I compiti attualmente assegnati ai singoli giudici sono i seguenti:

Torriani Vittorio

--- presidente del Tribunale di appello dal 1. giugno 1970

--- presidente della Camera di diritto tributario

--- presidente Consiglio disciplina forense

id. della Commissione esaminatrice per avv. e notai

Rampini Otello

vice presidente del Tribunale dal 1. giugno 1970

- presidente del Tribunale cantonale assicurazioni
- vice presidente Consiglio disciplina forense
- membro del Tribunale amministrativo
- membro Commissione esami avv. e notai

Barboni Libero

- vice presidente della Camera di diritto tributario
- membro della Camera criminale

Beati Giordano

- presidente del Tribunale cantonale amministrativo
- membro Tribunale cantonale assicurazioni
- membro Commissione esami avvocato

Bernasconi Sandro

- presidente della Camera esecuzione e fallimenti
- membro della Camera civile

Borradori Giordano

- presidente della Camera ricorsi penali
- membro della Camera civile
- membro della Corte di cassazione e revisione penale
- membro della Camera cassazione civile

--- giudice bibliotecario

--- membro Commissione esami avvocato

Gaja Fernando

--- presidente della Camera civile

--- vice presidente della Camera di cassazione civile

--- presidente del Consiglio di disciplina notarile

--- ispettore dei notai per il Sopraceneri

--- membro della Commissione esaminatrice avv. e notai

Luvini Gastone

--- presidente della Camera criminale

Macconi Italo

--- membro della Camera civile

--- vice presidente della Camera esecuzione e fallimenti

--- vice presidente della Camera ricorsi penali

--- membro Commissione esaminatrice avvocati.

Marti Carlo

--- vice presidente del Tribunale cantonale amministrativo

Ramelli Marco

--- vice presidente della Corte di cassazione e rev. penale:

--- membro della Camera di diritto tributario.

Rotalinti Plinio

--- vice presidente della Camera criminale

--- membro della Camera esecuzione e fallimenti (sostituito dal giudice straordinario Solcà dal 5 maggio 1911),

--- membro del Tribunale cantonale assicurazioni (in sostituzione del dimissionario Riva).

Simona Roberto

--- vice presidente della Camera civile

--- presidente della Corte di cassazione e revisione penale.

Solcà Carlo

(giudice straordinario dal 1. dicembre 1970),

--- presidente della Camera di cassazione civile,

--- membro della Camera ricorsi penali,

--- membro della Camera esecuzione e fallimenti.

3. Il lavoro svolto dal Tribunale ha assunto in questi ultimi anni una notevole mole, come lo dimostrano i dati statistici dell' anno 1970:

Camere o Sezioni

Rip. dal 1969

Entr. nel 1970

Totale

Decise

Acc.

Resp.

Str. o trans.

Passati al 1971

Camera civile

- prop. dir. in app.

85

36

121

16

2

5

9

105

- cause appellate

92

168

260

144

46

56

42

116

Cassazione civile

2

21

23

11

1

9

1

12

Camera esecuzione e fallimenti

- procedura sommaria

6

34

40

33

8

19

6

7

- autorità di vigilanza

2

60

62

52

23

19

10

10

Tribunale cantonale espr.

3

3

1

1

2

Corte cassazione rev. peno

12

51

63

28

11

16

1

35

Camera ricorsi penali

18

149

167

130

84

20

26

37

Consiglio disciplina notarile

10

16

26

21

5

Consiglio disciplina forense

23

31

54

35

19

Tribunale cantonale amministrativo

- cause amministrative

143

275

418

230

41

100

89

188

- cause di espropriazione

14

17

31

16

1

3

12

15

- contravvenzioni

189

319

508

335

126

192

17

173

Tribunale cantonale assicurazioni

- INSAI/CP/AMF

86

87

173

66

24

31

11

107

- AVS (PC-AD-IPG-AF)

459

399

858

584

148

353

83

274

- Assicurazione invalidità

224

414

638

374

102

265

7

264

- Cassa Malati - Trib. arbitrale

28

49

77

41

17

23

1

36

Camera diritto tributario

- Imp. cant. / IDN / multe / Successioni - bollo / cani

577

656

1233

753

361

337

55

480

- Ist. revisione / tasse militari / riparti intercomunali

37

40

77

53

20

26

7

24

- imposta maggior valore immob.

37

62

99

37

33

2

2

62

Camera criminale

- atti acc. assise correzionali

48

220

268

226

42

- atti. acc. assise criminali

2

14

16

14

2

Totali

2097

3118

5215

3200

1048

1476

380

2015

4. Le difficoltà del Tribunale di appello a far fronte tempestivamente ai propri compiti sono risultate vieppiù gravi senza che le lievi modifiche di carattere procedurale introdotte nel 1969 e l'assunzione di giuristi con

funzione di vicecancellieri con il compito di redigere anche progetti di sentenza, abbia potuto portare ad un sensibile miglioramento. La situazione è particolarmente difficile per quanto attiene al Tribunale amministrativo, alla Camera di diritto tributario e al Tribunale cantonale delle assicurazioni, dove il numero elevato delle pratiche non consente di procrastinare ulteriormente l' assegnazione di altri giudici che possano occuparsi di questo settore a tempo pieno. La natura di gran parte delle pratiche non permette infatti l' accumularsi di ritardi senza pregiudizio per chi fa capo alla giustizia. Basti considerare soprattutto le questioni attinenti alle assicurazioni sociali, ma anche le contestazioni su permessi di costruire ed in genere tutto quanto concerne gravami contro decisioni ove vi sono contrasti di interesse tra singolo ed ente pubblico. D' altra parte anche la Camera civile risulta oberata di lavoro, tanto è vero che, per esempio, la discussione di appellazioni introdotte nel settembre 1971 ha dovuto essere fissata per ragioni di agenda per il maggio 1972. A questo si aggiungeranno i maggiori impegni che soprattutto nel campo dell' istruzione probatoria vengono assegnati al Tribunale di appello dalla nuova procedura che entrerà in vigore il 1. gennaio 1972.

5. Il Tribunale di appello, nei contatti preliminari avuti con il Dipartimento, aveva chiesto l' assegnazione di tre nuovi giudici portando quindi il numero dei membri del Tribunale a diciassette. Nel messaggio che ci occupa, il Consiglio di Stato propone l' aumento di due. La Commissione della legislazione ha ritenuto di approfondire l' intero problema in un incontro con il Tribunale di appello.

Elaborando un organigramma sulla scorta dei dati statistici acquisiti e delle informazioni avute, è emerso che l' aumento in ragione di due soli giudici non avrebbe permesso di trovare una soluzione durevole che eliminasse contemporaneamente le difficoltà nel settore amministrativo in senso lato, e quelle nel settore civile, senza pregiudicare l' attività delle corti penali. Si ritiene perciò indispensabile assegnare innanzitutto un giudice al Tribunale amministrativo e uno al Tribunale cantonale delle assicurazioni, affinché il numero dei giudici sia adeguato a quello delle pratiche. Contemporaneamente appare indispensabile abbandonare il vecchio sistema della Camera civile di cinque membri, creandone due di tre membri cadauna affinché non vi siano più ritardi per ragioni di agenda. Le due Camere potranno sedere e giudicare contemporaneamente. La circolazione degli atti, limitata a tre giudici, sarà più celere. La composizione di tre giudici, che corrisponde d' altronde a quella adottata per tutte le altre Camere, non appare, a mente della Commissione, di pregiudizio per la sicurezza del diritto; basti ricordare che in prima istanza abbiamo un giudice unico. La suddivisione delle competenze tra le due Camere civili potrebbe avvenire mediante un regolamento emanato dallo stesso Tribunale di appello. Ne segue la necessità di modificare oltre all' art. 19 della Legge organica giudiziaria, anche l' art. 22 lett. a).

6. La Commissione della Legislazione è tuttavia dell' avviso, come ha d' altronde confermato esplicitamente anche il presidente del Tribunale di appello, che la soluzione proposta debba avere carattere duraturo e non portare entro breve a nuove richieste di aumento del numero dei giudici. Deve quindi essere accompagnata da ulteriori misure destinate ad agevolare e alleggerire i compiti del Tribunale e dei singoli giudici.

6.1. Le esperienze fatte giustificano di far capo maggiormente a giuristi in funzione di vice cancellieri con

compiti qualificati. La soluzione ideale potrebbe essere di assegnarne uno a ogni Camera.

6.2. Nel campo amministrativo si è dovuto constatare che in molti casi l'istruttoria in primo grado è carente e che molte decisioni non tengono conto della prassi giudiziaria. La conseguenza è un elevato numero di gravami che potrebbero essere evitati. Possiamo citare ad esempio diversi casi in tema di maggior valore immobiliare e numerose decisioni degli uffici di tassazione in sede di accertamento e persino in sede di reclamo.

6.3. La sistemazione degli uffici assegnati ai singoli giudici è tale da non permettere un lavoro indisturbato. Le isolazioni sono insufficienti per cui tutti i rumori penetrano dall'esterno L'accesso diretto dal corridoio senza l'obbligo di annunciarsi in cancelleria, porta a continui disturbi da parte di terzi.

6.4. Le cancellerie potrebbero essere rese maggiormente funzionanti e potenziate.

6.5. In seno al Tribunale di appello l'assegnazione dei giudici alle singole Camere dovrebbe possibilmente avvenire formando dei settori che raggruppano materie analoghe. Si pensa a tale riguardo ad un settore civile che dovrebbe comprendere la Camera civile, la Camera di cassazione civile e la Camera esecuzione e fallimenti, ad un settore amministrativo con il Tribunale cantonale amministrativo, il Tribunale cantonale delle assicurazioni e la Camera di diritto tributario, ed infine ad un settore penale con la Corte di cassazione penale, la Camera dei ricorsi penali e la Camera criminale. Con questa impostazione dovrebbe essere possibile, attraverso una certa specializzazione, di sveltire il lavoro.

6.6. Merita infine un esame la possibilità di creare un Tribunale di polizia per la decisione delle pratiche contravvenzionali e per la giustizia penale minore. La procedura potrebbe essere impostata nel senso che l'Amministrazione, rispettivamente le altre Autorità inquirenti, emanano un decreto di accusa che diventerebbe definitivo, se l'interessato non chiede il giudizio da parte del giudice di polizia. Il numero delle pratiche portate in appello dovrebbe in questo modo ridursi.

7. La Commissione si è soffermata anche sul problema dei supplenti. Per il momento non si ritiene di aumentarne il numero. Ha invece suscitato perplessità la frequente assunzione di supplenti straordinari in quanto tale soluzione, anche se prevista dalla legge, non appare senz'altro conforme all'ordinamento costituzionale.

Dovrà essere riesaminata la retribuzione dei supplenti che non appare assolutamente più adeguata alle mansioni svolte e alle responsabilità che ne derivano

8. Nel messaggio si propone, per alleviare i compiti del Tribunale amministrativo, la modifica della legge sugli esercizi pubblici dell' 11 ottobre 1967 e della legge sui consorzi del 21 luglio 1913, nel senso che la competenza in caso di ricorso verrebbe tolta al Tribunale di appello. La Commissione della Legislazione ritiene tuttavia che per il momento vi si possa rinunciare. L' aumento del numero dei giudici di appello e le altre misure suggerite nel rapporto dovrebbero bastare. Un riesame dell' intera situazione potrebbe semmai avvenire nell' ambito di una riforma completa dell' organizzazione giudiziaria. Si aderisce invece alla modifica del decreto legislativo che stabilisce la tariffa per le operazioni del Registro fondiario.

Si fa pertanto adesione al messaggio con le modifiche sopraindicate e precisamente: l' aumento dei giudici da 14 a 17, lo sdoppiamento della Camera civile e la rinuncia alla modifica della legge sugli esercizi pubblici e della legge sui consorzi. Il testo delle norme modificate è allegato in calce.

Per la Commissione della Legislazione:

C. Sganzi, relatore

Ballinari - Cattaneo - Ferrari,

con riserva - Frigerio - Induni -

Jelmini - Nessi - Olgiati-Paltenghi-Gardosi,

con riserva - Scacchi - Tognini - Vassalli.

Disegno di

LEGGE

organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910; modificazione (del)

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 16 febbraio 1971 n. 1719 del Consiglio di Stato,

decreta:

Art. 1

Il capoverso 1 dell' art. 19 della legge organica giudiziaria civile e penale è abrogato e sostituito dal seguente:

Il tribunale di appello è costituito di 17 membri e 6 supplenti ed è diviso in Camere o sezioni.

Art. 2

L'art. 22 lett. a) è abrogato e sostituito dal seguente testo:

a) Due camere civili d' appello di 3 membri cadauna con riparto interno delle competenze stabilito da un regolamento emanato dallo stesso Tribunale che giudicano:

Art. 3

Norme transitorie ed entrata in vigore

Con l'entrata in vigore della presente legge la durata in carica dei membri del Tribunale di appello attualmente in funzione non viene modificata.

La nomina complementare di tre giudici avviene secondo le norme della legge sull'esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954.

La nomina vale per il periodo di nomina scadente nel 1972.

Decorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

