

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4725 R	17 aprile 1998	ISTITUZIONI

della Commissione della legislazione sul messaggio 17 febbraio 1998 concernente l'introduzione della possibilità, per le Camere della Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello, di decidere nella composizione di un solo Giudice

I. SITUAZIONE ATTUALE

La Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello (in seguito TA) comprende il Tribunale cantonale delle assicurazioni sociali (in seguito TCA), il Tribunale cantonale amministrativo (in seguito Tram), la Camera di diritto tributario (CDT), il Tribunale della pianificazione del territorio (in seguito TPT) e la Camera dei ricorsi penali (in seguito CRP). Ogni Camera è composta di tre giudici, che prolano le rispettive decisioni in modo collegiale. Le stesse decidono al loro interno la suddivisione degli incarti, e meglio l'attribuzione dei singoli casi ad un giudice relatore, che esamina e approfondisce l'incarto, abbozza un progetto di sentenza e lo sottopone ai due colleghi. Nel sistema si inseriscono inoltre i vicecancellieri, ai quali viene affidata la redazione dei progetti di sentenze, discussi dapprima con il giudice relatore, soprattutto in materia contravvenzionale e per quanto concerne casi semplici o di routine, poiché sorretti da chiara giurisprudenza.

II. PROPOSTA IN GENERALE DEL C.D.S.

Ritenuto il sovraccarico di lavoro che affligge in generale la giustizia, a cui non sfuggono neppure le Camere citate al punto precedente, in particolare alcune di esse, il C.d.S. propone, al fine di snellirne l'operato, di modificare alcune leggi, di cui si dirà più avanti nel dettaglio, in modo che le cause che non pongono problemi di principio o che sono di rilevanza minore possano essere decise da un solo giudice, senza mettere in atto la procedura di circolazione dei progetti di sentenza. Il sistema prevede una delega facoltativa, ritenuto che ogni camera deciderà al suo interno sia i criteri di distribuzione, sia le casistiche da sottoporre in linea di principio ad giudice unico.

Il messaggio propone inoltre di istituire la figura del Giudice delegato per le contravvenzioni, da designare all'interno del Tram, affinché i ricorsi concernenti le procedure contravvenzionali vengano decisi da un solo giudice, non per delega facoltativa, come nei casi di cui sopra, ma in modo generalizzato.

Per creare una certa unità tra le Camere della Sezione di diritto pubblico del TA, il C.d.S. propone di introdurre la possibilità per ognuna di esse di decidere nella composizione singola, sebbene sia evidente che alcune ne faranno più uso di altre, a causa della diversità della materia e del differente carico di lavoro.

III. PARERE DEI PRESIDENTI DELLE CAMERE

In data 2 aprile 1998 la relatrice ha incontrato i Presidenti delle Camere interessate, nonché il Presidente della Sezione di diritto pubblico del TA. I medesimi, che lo scorso anno erano intervenuti presso il Dipartimento, al fine di sottolineare la situazione di disagio e le condizioni di lavoro non certo ottimali, si sono dichiarati in linea di principio d'accordo con i contenuti del messaggio, precisando comunque nel contempo che la riforma proposta può senza dubbio contribuire a snellire il loro lavoro, ma i benefici sono tuttavia contenuti. Alcuni Presidenti avrebbero preferito mantenere la procedura attuale, ma beneficiare di un aumento degli effettivi, e meglio di vicecancellieri. I medesimi auspicano pertanto che la riforma in oggetto non s'abbia da considerare quale soluzione ottimale, definitiva e pregiudizievole per una riforma più efficace, ma semplicemente come aiuto contingente, per rapporto alla situazione attuale che non permette di seguire altre vie.

In particolare, il Presidente del Tram ha allestito un conteggio, basato sui giorni lavoro per rapporto alle forze lavorative, ossia tre giudici, oltre a tre vicecancellieri, il che significa 1380 giorni di lavoro, di cui 690 giorni lavoro-giudice (230 giorni x 3 persone) e 690 giorni lavoro-vicecancelliere (230 giorni x 3 persone). Lo stesso ha poi evidenziato due gruppi di suddivisione delle cause che il Tribunale tratta, ossia da un lato le contravvenzioni e dall'altro le cause ordinarie e di espropriazione. I casi di contravvenzione, seppur numericamente importanti, vengono oggi per lo più affidati ai vicecancellieri, i quali, previa discussione con il giudice, si occupano poi della redazione della sentenza. Questo settore assorbe ca. trecento giorni di lavoro-vicecancelliere per anno. Il lavoro successivo di lettura e correzione dei progetti a cura dei giudici assorbe ca. trentasei giorni di lavoro-giudice (12 giorni x 3), pari al 5,2% del lavoro-giudice per anno. Grazie all'introduzione della novella legislativa, per cui le contravvenzioni verrebbero affidate al giudice delegato, sempre e non solo per delega facoltativa per i casi non rilevanti o che non concernono questioni di principio, gli altri due colleghi verrebbero sgravati dall'onere di lettura, con un risparmio di complessivi ventiquattro giorni lavoro-giudice, pari a ca. il 3,5% del lavoro-giudice totale per anno. Per quanto concerne invece le cause ordinarie e di espropriazione, secondo il Presidente del Tram la novella legislativa permetterà di risparmiare ca. un giorno lavoro-giudice per anno, pari a ca. l'1,1% del totale dei giorni lavoro-giudice. Ritenuto infatti che la facoltà di decidere nella composizione del giudice unico potrà essere utilizzata solo per i casi in cui il ricorso viene stralciato dai ruoli in seguito a desistenza, acquiescenza o transazione o se il ricorso è manifestamente inammissibile o infondato (art. 48 Lpamm) e che la redazione delle decisioni di stralcio è affidata al segretario delle Tram, di fatto la modifica legislativa consentirà sì un risparmio di tempo, ma le ripercussioni saranno comunque contenute. Per quanto riguarda invece i casi di trafila, sostanzialmente identici a casi già risolti, vengono oggi affidati ai vicecancellieri, i quali preparano un progetto che il giudice deve solo leggere e semmai correggere. Il Presidente del Tram valuta tale onere in ca. quattro giorni lavoro-giudice per anno, pari a meno dell'1% del lavoro complessivo. In definitiva, pur sottoscrivendo la modifica, il Presidente del Tram ha relativizzato la portata della modifica, pur sottoscrivendola.

Il presidente del TCA dal canto suo ha segnalato un ulteriore aumento nel 1997 delle cause in entrata, per effetto della crisi economica e in seguito alle frequenti modifiche in materia di assicurazioni sociali (1990: 945 cause; 1993: 1335 cause; 1997: 1415 cause). Per questo motivo egli ha già segnalato in più occasioni le difficoltà in cui si dibatte la Camera che presiede, difficoltà che è stata riconosciuta non solo del Dipartimento, che ha confermato anche per l'anno in corso il giurista straordinario in dotazione supplementare, ma anche dalla Commissione della gestione in occasione della discussione sulla LCLa-mal. A titolo di raffronto, seppur con le dovute differenze, ha sottolineato che il Tribunale federale delle assicurazioni sociali, che nel 1996 ha evaso 1632 casi su 1866 entrati (nel

1996 il TCA ha registrato 1299 entrate e ha evaso 1358 casi) è composto di nove giudici, ventinove cancellieri e vice, oltre al personale amministrativo. A suo avviso il problema di fondo consiste pertanto in una mancanza di personale. Di conseguenza, sottoscrive la novella legislativa in discussione, ritenuto comunque che non ci si deve illudere sull'efficacia della stessa nel contesto della risoluzione definitiva della problematica del sovraccarico di lavoro a fronte del personale disponibile.

I Presidenti della CRP, della CDT e del TPT si sono dal canto loro pronunciati favorevolmente in merito al messaggio in discussione, che tuttavia toccherà le loro Camere solo in modo marginale.

IV. MODIFICHE PUNTUALI

Modifiche delle legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 (LOG)

• Art. 26 bis, ter e quater LOG

Il messaggio propone, oltre ad alcune modifiche di carattere formale (sostituzione della numerazione romana degli art. 26 bis, ter e quater LOG con le lettere; sostituzione dell'elencazione puntuale di tutta la casistica di competenza del TCA con una formulazione generale), una modifica sostanziale dell'art. 26 quater, con l'introduzione di un nuovo capoverso due, che codifica la base legale affinché le Camere della Sezione di diritto pubblico del TA possano decidere nella composizione del giudice unico, nei casi di cui già si è detto. A tal proposito la Commissione ritiene che la proposta contenuta nel messaggio, da sottoscrivere nel concetto di fondo, vada però modificata, con lo stralcio della seconda parte della frase del cpv. 2 ("è riservata la facoltà di ogni Giudice di chiedere che la sentenza venga emessa dalle Camere nella loro composizione completa"), poiché inutile e ridondante. In effetti il sistema di ripartizione degli incarti e la delega facoltativa, comunque riservato ad una ristretta cerchia di casi di scarsa rilevanza, presuppone una reciproca stima e fiducia tra i tre giudici componenti una Camera, i quali devono dotarsi di un sistema di ripartizione dei casi, per cui a suddivisione avvenuta ognuno possa operare in modo indipendente. Starà poi alla sensibilità del singolo, che dovesse accorgersi per ipotesi che un caso affidatogli presenta degli aspetti che prima facie non erano stati messi a fuoco e che lo rendono più complesso, sottoporlo nuovamente all'esame del plenum. Viceversa va da sé che se un collega intende esaminare un caso affidato al giudizio del giudice delegato non sarà certamente questi ad opporsi a mettere a disposizione l'incarto. Trattandosi comunque di casi che non pongono questioni di principio, rispettivamente che non sono di rilevanza, questa Commissione non intravede quale potrebbe essere il motivo giuridicamente rilevante per cui un giudice non delegato dovrebbe nutrire un interesse degno di nota all'emanazione della sentenza nella composizione plenaria. Tutti i Presidenti delle camere interpellati dalla relatrice hanno condiviso pienamente tali riflessioni, postulando una modifica del decreto a cura della Commissione.

• Art. 31 LOG

Come detto al punto no. II, attraverso la revisione in oggetto il C.d.S. propone di istituire la figura del giudice delegato delle contravvenzioni. Occorre pertanto modificare l'art. 31 LOG, che prevede che i ricorsi in materia contravvenzionale vengono decisi dal Tram nella forma plenaria. Nell'ottica dello snellimento procedurale che ci si prefigge la Commissione avalla la modifica, su cui anche il Presidente del Tram, pur con le riserve già evidenziate per rapporto allo scopo finale dello snellimento e del risparmio

di tempo, si è dichiarato favorevole. Per i motivi già esposti al paragrafo precedente, si ritiene comunque superfluo e ridondante il capoverso due della nuova versione dell'art. 31 LOG ("è riservata la facoltà per ogni Giudice di chiedere che la sentenza venga emessa dal Tribunale cantonale amministrativo nella sua composizione plenaria"). Proprio poiché l'evasione delle procedure contravvenzionali non presenta difficoltà particolari, tanto da affidarle ad un giudice unico non per delega facoltativa, ma in tutti i casi, l'intervento dei colleghi di Camera è ancor meno giustificato e non si vede per quale motivo degno di protezione gli stessi potrebbero avere un interesse a chiedere che un determinato caso venga trattato dal plenum.

Modifiche della legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1995 (Lcontr)

Si tratta semplicemente di modificare gli art. 4 cpv. 1 e 2, 10 cpv. 1, 11 cpv. 1, 12 e 28 cpv. 3 Lcontr. a seguito dell'introduzione della figura del Giudice delegato per le contravvenzioni, sostituendo negli articoli indicati la dicitura "il Tribunale cantonale amministrativo" con "il Giudice delegato per le contravvenzioni". L'art. 10 cpv. 2, nella versione attuale composto di un unico paragrafo, viene poi suddiviso in due capoversi.

Modifiche della legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 6 aprile 1961

Anche in questo caso occorre adeguare l'art. 2 della suddetta legge, precisando la facoltà di decidere i casi di rilevanza minore o che non pongono questioni di principio nella composizione di un solo giudice.

V. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo in esame, con le modifiche apportate, ritenuto che, pur nei limiti sopra descritti per quanto concerne l'effettivo risparmio di tempo e lo snellimento delle procedure, l'introduzione della possibilità di decidere nella composizione del giudice unico consentirà alle Camere della Sezione di diritto pubblico del TA, che sottoscrivono la modifica, un certo risparmio di tempo, ciò che si rifletterà positivamente sul cittadino utente del Tribunale, pur non compromettendo minimamente il suo buon diritto ad un esame efficace ed approfondito dei singoli casi. Al contrario, il tempo risparmiato dai Giudici nell'esame delle contravvenzioni o dei ricorsi non concernenti questioni di principio o di una certa rilevanza, verrà conseguentemente investito in un esame ancor più approfondito degli altri casi o nell'evasione delle pendenze.

Per la Commissione della legislazione:

Michela Ferrari-Testa, relatrice
Baggi - Bergonzoli E. - Bernasconi -
Bobbia - Camponovo - Ermotti-Lepori -
Fiori - Genazzi - Ghisletta - Lepori Colombo -
Marzorini - Nova - Pantani - Righinetti

Disegno di

LEGGE

concernente l'introduzione della possibilità, per le Camere della Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello, di decidere nella composizione di un solo Giudice

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

- visto il messaggio 17 febbraio 1998 no. 4725 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 17 aprile 1998 no. 4725 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La Legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 è modificata come segue:

Art. 26a

Testo dell'ex art. 26 bis.

Art. 26b

Testo dell'ex art. 26 ter.

Art. 26c (ex art. 26 quater) cpv. 1, 2 (nuovo)

Sezione di diritto
pubblico

¹La Sezione di diritto pubblico è composta di 9 giudici e comprende:

- A) una Camera delle assicurazioni (denominata Tribunale cantonale delle assicurazioni) di tre membri che giudica, quale ultima istanza cantonale, le contestazioni in materia di assicurazioni sociali per le quali la legislazione federale prevede la costituzione di un'Autorità cantonale di ricorso indipendente dall'Amministrazione, come pure le altre contestazioni attribuitele dalla legge.
- B) invariato.
- C) invariato.
- D) invariato.

²Le Camere della Sezione di diritto pubblico possono decidere nella composizione di un Giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza.

Art. 31

Competenza del Tribunale cantonale amministrativo in tema di contravvenzioni

Il Giudice delegato delle contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo giudica quale istanza di ricorso, senza intervento di assessori-giurati, le contravvenzioni a leggi federali e cantonali attribuite per il giudizio di primo grado all'autorità amministrativa, quando il diritto di ricorso non è espressamente escluso dalla legge.

II.

La Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 è modificata come segue:

Art. 4 cpv. 1 e 2

D. Ricorso
1. Contenuto e termini

¹Contro la decisione della prima istanza il denunciato può ricorrere al Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo.

²Il ricorso deve essere presentato per scritto al Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo entro quindici giorni dall'intimazione della decisione impugnata.

Art. 10 cpv. 1 e 2 (nuovo)

VI. Procedura
1. Esame preliminare

¹Il Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo può, immediatamente o dopo richiamo degli atti, decidere con breve motivazione di respingere il ricorso se esso si rivela inammissibile o manifestamente infondato.

²Se il ricorso non sembra inammissibile o manifestamente infondato, esso viene intimato all'autorità che ha pronunciato la decisione impugnata con l'assegnazione di un termine di quindici giorni per le osservazioni; contemporaneamente vien fatto obbligo di produrre gli atti.

Art. 11 cpv. 1

2. Potere di esame

¹Il Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo esamina liberamente tutte le questioni di fatto e di diritto della decisione impugnata.

Art. 12

3. Assunzione delle prove e procedura scritta

¹Il Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo non è vincolato alle domande di prova delle parti e ha facoltà di completare l'istruttoria d'ufficio, agendo egli stesso o per il tramite delle autorità amministrative inferiori.

²La procedura davanti al Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo è scritta.

Art. 28 cpv. 3

**F. Commutazione
I. In generale**

³Contro la decisione di commutazione della multa in arresto è ammesso al ricorso al Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo giusta le disposizioni del Capitolo I della presente legge.

III.

La Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 6 aprile 1961 è modificata come segue:

Art. 2

Giudice delegato

¹I membri del Tribunale possono decidere nella composizione di un Giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza.

²Abrogato.

³Il Giudice delegato esamina immediatamente il ricorso ed è competente a respingerlo se tardivo o irricevibile.

⁴Il Giudice delegato decide le misure provvisoriale idonee a salvaguardare la situazione di fatto.

⁵Abrogato.

⁶Il Giudice delegato, se il ricorso non risponde ai requisiti stabiliti dall'art. 1a, lo ritorna al ricorrente perché lo completi, assegnandogli un termine sufficiente non inferiore ai 15 giorni e non superiore ai 30 giorni, con la comminatoria che altrimenti il Tribunale non entra nel merito.

IV.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino. Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.

