

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4725	17 febbraio 1998	ISTITUZIONI
<small>Concerne</small>		

Introduzione della possibilità, per le Camere della Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello, di decidere nella composizione di un solo Giudice

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci preghiamo illustrare il 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.

Per raggiungere quest'obiettivo, occorre modificare la Legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 (in seguito LOG), la Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 e la Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 6 aprile 1961.

I. SOLUZIONE PROPOSTA

1. In generale

La riforma qui in discussione mira a snellire talune procedure di competenza delle Camere della Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello.

Introducendo per questa Sezione (che comprende il Tribunale cantonale delle assicurazioni, il Tribunale cantonale amministrativo, la Camera di diritto tributario, il Tribunale della pianificazione del territorio e la Camera dei ricorsi penali) la facoltà di decidere "nella composizione di un Giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza", si alleggerisce infatti il compito dei magistrati che operano nelle Camere più intasate da un gran numero di ricorsi, spesso ripetitivi, che attengono a questioni già risolte da giurisprudenza costante.

D'altra parte è proprio in questa Sezione che si trovano le Camere che svolgono, trattando i ricorsi che vengono presentati contro le decisioni di Autorità amministrative, funzioni giudiziarie di vera e propria prima istanza (diversamente dalle Camere della Sezione civile, dove la questione è già risolta in prima battuta a livello di Pretura).

Oggi ogni Camera è costretta ad operare con la composizione collegiale (tre Giudici); a seconda dei settori, ciò significa in generale che la decisione è presa da un singolo Giudice (spesso il Presidente di Camera) e viene poi avallata da altri due magistrati, che hanno però avuto ben poco tempo per studiare l'incarto, in quanto a loro volta reggono la responsabilità di un'altra Camera e fanno circolare altri progetti di sentenze da avallare.

In effetti, come rilevato dal Presidente del Tribunale di appello nel rapporto riguardante il rendiconto 1996, "solo alcune decisioni, complesse o di principio, giustificano una deliberazione in Camera di consiglio, rispettivamente non tutte le decisioni meritano approvazione collegiale, fosse anche solo per via di circolazione".

2. Introduzione della facoltà, per tutte le Camere della Sezione di diritto pubblico, di decidere nella composizione di un Giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza

Per attuare questa riforma, suggeriamo di introdurre, nell'art. 26c LOG (ex art. 26 quater LOG), un nuovo cpv. 2, il quale stabilisce che le 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. Questa proposta, con la quale si persegue lo scopo di disporre di una delega facoltativa della competenza a decidere a favore di un solo Giudice, può apparire relativamente ampia (va infatti oltre ai casi di ricorso o di istanza manifestamente irricevibili, manifestamente infondati o manifestamente fondati), ma è necessaria; così formulata, essa permette infatti di prescindere dal giudizio dell'intero collegio segnatamente, ma non solo, nei casi di routine o di scarsa rilevanza. La sua introduzione permette quindi - quale obiettivo principale - di migliorare sensibilmente le condizioni in cui ha luogo il giudizio collegiale nei casi che realmente meritano di essere esaminati e dibattuti dall'intera Camera, sgravata a questo punto dall'obbligo di giudicare nella composizione completa anche le liti ritenute meno importanti.

Dalla formulazione proposta si deduce che la competenza a decidere se giudicare quale Giudice unico spetta in primo luogo al Giudice delegato.

Sotto l'aspetto sostanziale simile decisione è dunque rimessa al suo prudente apprezzamento: il relativo giudizio potrà tuttavia essere censurato in sede di ricorso innanzi al Tribunale federale. E' comunque sottinteso che i criteri di applicazione della delega a favore del Giudice delegato saranno preventivamente definiti, nelle linee generali, a livello di ogni singola Camera, in funzione soprattutto dei suoi bisogni e particolarità. Tuttavia il nuovo cpv. 2 dell'art. 26c LOG prevede, quale garanzia di un uso appropriato del nuovo istituto della decisione ad opera di un Giudice unico, che è riservata la facoltà per ogni Giudice di chiedere che la sentenza venga emessa dalle Camere nella loro composizione completa. Dal profilo pratico, quindi, per consentire l'esercizio di questa facoltà il Giudice delegato dovrà sottoporre agli altri due membri della Camera, in via di circolazione, le cause che non sono di pura routine o la cui importanza non è scarsa.

Non tutte le Camere della Sezione di diritto pubblico faranno largo uso della decisione a Giudice unico. Tale soluzione sarà soprattutto praticata nelle Camere con entrate molto elevate, quali il Tribunale cantonale delle assicurazioni e il Tribunale cantonale amministrativo. Per quest'ultimo è comunque stata prevista, in linea di principio, la decisione a Giudice unico in materia di contravvenzioni (vedi pto. I. 3.). Al contrario, la Camera dei ricorsi penali adotterà una prassi molto restrittiva, essendo seconda istanza giudiziaria.

In considerazione della composita realtà delle singole Camere e delle cause trattate dalla Sezione di diritto pubblico, si rinuncia pertanto a prendere in considerazione, quale criterio distintivo, il valore di causa.

Si osserva infine che per le competenze del Tribunale cantonale delle assicurazioni si suggerisce di introdurre, nell'art. 26c cpv. 1 LOG, una nuova versione di carattere generale, poiché quella vigente, di carattere enumerativo, è oggi incompleta: a questo

proposito, anche l'art. 2 della Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni va adeguato alla nuova impostazione relativa alle competenze decisionali del Giudice unico.

3. Introduzione della competenza, in linea di principio, di un solo Giudice del Tribunale cantonale amministrativo a giudicare i ricorsi concernenti le contravvenzioni (Giudice delegato delle contravvenzioni)

Non è necessario richiamare i dati statistici contenuti nei rendiconti annuali del Consiglio di Stato relativamente all'elevato numero dei ricorsi inoltrati al Tribunale cantonale amministrativo in materia contravvenzionale, di cui oltre il 70% è pertinente alle disposizioni in materia di circolazione stradale, per dimostrare la necessità di questa proposta.

Coerentemente con l'ampiezza della delega facoltativa illustrata al punto precedente, si propone di estendere, in linea di principio, il giudizio da parte del Giudice delegato a tutte le contestazioni nel settore delle contravvenzioni, rinunciando a limitare a priori la sua competenza (a favore di quella del collegio) ai ricorsi concernenti multe inferiori a fr. 500.--, come suggerito dalla Commissione della legislazione al rapporto 21 ottobre 1994 relativo all'iniziativa parlamentare generica 4 ottobre 1993 degli on. Argante Righetti e Antonio Galli.

Va infine precisato che, per perseguire un'ottimale ripartizione dell'onere di lavoro, la funzione di Giudice delegato delle contravvenzioni deve poter essere assolta da ciascun membro del Tribunale cantonale amministrativo, e non essere invece necessariamente riservata ad un suo solo membro designato al momento della composizione della Camera. Tuttavia, reputiamo opportuno mitigare la regola fondamentale circa la competenza di un solo Giudice in materia contravvenzionale, stabilendo che è riservata la facoltà per ogni Giudice di chiedere che la sentenza venga emessa dal Tribunale cantonale amministrativo nella sua composizione completa. Questa facoltà potrà essere utilizzata segnatamente nei casi che pongono questioni giuridiche nuove o complesse o che rivestono, in ragione ad esempio dell'importo particolarmente elevato della multa in discussione, una rilevanza speciale.

Questa proposta comporta la modifica dell'art. 31 LOG, come pure degli artt. 4 cpv. 1 e 2, 10, 11 cpv. 1, 12 e 28 cpv. 3 della Legge di procedura per le contravvenzioni. In quest'ultima legge, suggeriamo infatti, siccome i ricorsi in materia contravvenzionale sono decisi in linea di principio da un solo Giudice, di parlare di "Giudice delegato per le contravvenzioni del Tribunale cantonale amministrativo".

II. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE 1996-1999 E RIPERCUSSIONI FINANZIARIE

L'argomento in questione non è trattato nelle Linee direttive 1996-1999, ma l'introduzione della possibilità, per le Camere della Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello, di decidere nella composizione di un solo Giudice è stata caldeggiata sia dal Presidente dello stesso Tribunale di appello nel rapporto concernente il rendiconto 1996, sia dalla Commissione della gestione e delle finanze del Gran Consiglio nel rapporto del 23 settembre 1997 sul rendiconto 1996 del Dipartimento delle istituzioni.

Questa riforma permetterà di snellire talune procedure senza comportare, per lo Stato e per i Comuni, alcuna conseguenza né di natura finanziaria né a livello di personale.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri,
l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi

p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

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,

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 da 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; è riservata la facoltà per ogni Giudice di chiedere che la sentenza venga emessa dalle Camere nella loro composizione completa.

Art. 31

Competenza del Tribunale cantonale amministrativo in tema di contravvenzioni

¹Il 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.

²E' riservata la facoltà per ogni Giudice di chiedere che la sentenza venga emessa dal Tribunale cantonale amministrativo nella sua composizione completa.

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 termine

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 provvisorie 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.

