

Messaggio

numero
8227

data
18 gennaio 2023

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 9 dicembre 2019 nella forma elaborata da Roberta Soldati e cofirmatari, per la modifica dell'art. 23 cpv. 1^{bis} e introduzione di un nuovo cpv. 1^{ter} della Legge sull'organizzazione giudiziaria

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con riferimento all'iniziativa parlamentare nella forma elaborata presentata dalla deputata Roberta Soldati e cofirmatari il 9 dicembre 2019 che ha quale obiettivo quello di migliorare la procedura di elezione dei pretori della Pretura del Distretto di Lugano nonché di adeguare una normativa alle mutate competenze della Commissione giustizia e diritti del Gran Consiglio, esprimiamo le seguenti considerazioni.

I. OGGETTI DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

I promotori dell'iniziativa propongono l'introduzione di un nuovo capoverso 1^{ter} dell'art. 23 della Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) in relazione all'elezione di magistrati per i posti vacanti nella Pretura del Distretto di Lugano, intendendo allineare la procedura di subentro dei magistrati di tale Autorità giudiziaria con quella già vigente per la vacanza di seggi presso il Tribunale di appello. A mente degli iniziativaisti è fondamentale che la Commissione giustizia e diritti – che dal 2019 ha il compito di esaminare e preavvisare il Parlamento sui candidati – possa sapere preventivamente e già indicare nel bando di concorso presso quale Sezione della Pretura del Distretto di Lugano il nuovo magistrato sarà attivo. In questo modo, la Commissione giustizia e diritti potrà emettere il preavviso con cognizione della sezione della Pretura presso la quale il magistrato subentrante eserciterà le proprie funzioni, consentendo altresì ai candidati di conoscere preventivamente l'ambito di cui si occuperanno qualora fossero eletti. Contestualmente alla postulata modifica della LOG e alle competenze della Commissione giustizia e diritti di cui all'art. 23 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC), gli iniziativaisti postulano in secondo luogo l'adeguamento dell'art. 23 cpv. 1^{bis} della LOG alle competenze della citata Commissione. La norma attuale prevede difatti che il Tribunale di appello debba comunicare entro un mese dalla notizia di una vacanza all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio quale sezione deve essere completata e in quale Camera il nuovo giudice sarà attivo in via principale. Con la modifica qui postulata, l'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio sarebbe sostituito nel testo dalla Commissione giustizia e diritti.

II. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Sentiti i pareri del Consiglio della Magistratura, della Pretura del Distretto di Lugano e del Tribunale di appello, formuliamo le seguenti considerazioni per rapporto alle postulate modifiche legislative.

1. Introduzione di un nuovo art. 23 cpv. 1^{ter} LOG

1.1 L'organizzazione della Pretura di Lugano

L'organizzazione della Pretura del Distretto di Lugano è definita in termini generali nella Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 e più in particolare, con riferimento altresì alla ripartizione delle cause, nel Regolamento sulle Preture dell'11 novembre 2003.

Con riferimento al Distretto di Lugano, l'art. 32 cpv. 2 LOG indica che vi è una Pretura, con sede a Lugano, nella quale vi sono sei pretori e quattro pretori aggiunti; essa è presieduta da un pretore che dirige la stessa, vigila sul buon funzionamento dell'ufficio e ripartisce le cause (art. 33 cpv. 1 LOG). Nella Pretura del Distretto di Lugano, il presidente dirige la Pretura, attribuisce i pretori aggiunti e i funzionari, ripartisce le cause, decide l'uso delle risorse ed è responsabile dell'organizzazione della pretura; il vicepresidente sostituisce il presidente in caso di urgenza o di sua assenza prolungata; il presidente e il vicepresidente sono nominati dal collegio dei pretori al suo interno (art. 33 cpv. 2 LOG).

Il Regolamento sulle Preture precisa quindi l'organizzazione e la ripartizione delle cause della Pretura del Distretto di Lugano. Giusta il suo art. 9, tale Pretura è suddivisa in sei Sezioni, dirette da un Pretore. Le cause sono ripartite tra le sei Sezioni - tre per competenza territoriale e tre con competenze per materia – nel modo seguente:

- a) Sezione 1: cause con foro nei quartieri di Besso, Brè-Aldesago, Castagnola-Cassarate, Centro, Loreto e Molino Nuovo del Comune di Lugano, ad esclusione delle cause assegnate alle Sezioni 4, 5 e 6;
- b) Sezione 2: cause con foro nei quartieri di Breganzona e Villa Luganese del Comune di Lugano, nonché nei Comuni dei Circoli della Magliasina, di Agno, di Sessa, di Sonvico, di Vezia tranne i Comuni di Sorengo e Massagno, di Breno, di Capriasca e di Taverne, ad esclusione delle cause assegnate alle Sezioni 4, 5 e 6;
- c) Sezione 3: cause con foro nei rimanenti Comuni del Distretto di Lugano e nei quartieri di Barbengo, Carabbia, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona e Viganello del Comune di Lugano, ad esclusione delle cause assegnate alle Sezioni 4, 5 e 6;
- d) Sezione 4: cause aventi per oggetto il diritto di famiglia, in alternanza con la Sezione 6, di diritto successorio e di diritto della locazione e dell'affitto;
- e) Sezione 5: cause definite agli artt. 251 CPC, 249 lett. a n. 2 CPC, 249 lett. b CPC, 249 lett. d nn. 1-4 e 6-10 CPC, 250 lett. c nn. 1-7 e 9-10 CPC, 250 lett. d CPC, delle procedure sommarie, dell'assistenza giudiziaria tra tribunali svizzeri e delle procedure riguardanti le commissioni rogatorie;
- f) Sezione 6: procedure di cui agli artt. 271 CPC, 302 cpv. 1 lett. b e c CPC, 305 CPC, delle procedure sommarie, nonché di altre cause in materia di diritto di famiglia, in alternanza con la Sezione 4.

Per ulteriori normative in ambito di attribuzione delle cause si rimanda ai capoversi 3, 4 e 5 del citato art. 9 del Regolamento.

1.2 Assegnazione delle Sezioni secondo il diritto di opzione

Il Regolamento delle Preture dispone che i Pretori della Pretura del Distretto di Lugano designano i singoli magistrati preposti alle sei Sezioni, garantito il diritto preferenziale di opzione dei magistrati in base all'ordine di anzianità di carica (art. 10 cpv. 1). La norma in questione non pone esplicitamente dei limiti temporali all'esercizio del diritto di opzione, che può pertanto essere esercitato dai singoli pretori prima o dopo la nomina di un nuovo magistrato in forza al consesso della Pretura del Distretto di Lugano.

1.3 Motivazioni

Il Consiglio di Stato, d'intesa con le Autorità giudiziarie interessate, è contrario all'introduzione di un nuovo art. 23 cpv. 1^{ter} LOG riguardante la Pretura del Distretto di Lugano per le motivazioni che seguono.

- Le competenze generaliste del Pretore

Il Pretore, rispettivamente il Pretore aggiunto, è l'autorità giudiziaria con competenza territoriale nel Distretto. Nel Distretto di Mendrisio ve ne sono due suddivisi in due Preture territoriali con un Pretore aggiunto congiunto, nel Distretto di Lugano, vi sono - come detto - sei Pretori e quattro Pretori aggiunti, nel Distretto di Locarno ve ne sono due suddivisi in due Preture territoriali, ciascuno con un Pretore aggiunto, nel Distretto di Bellinzona vi è un Pretore e due Pretori aggiunti e nei Distretti di Vallemaggia, Riviera, Blenio e Leventina operano in ciascuno un Pretore (attivi altresì in Pretura penale, cfr. art. 32 LOG).

Il Pretore, rispettivamente il Pretore aggiunto, svolge la sua funzione come giudice unico ed è, assieme al giudice di pace, il magistrato che garantisce l'amministrazione della giustizia civile di primo grado. La sua competenza è generale e residua, ossia, secondo le disposizioni della Legge sull'organizzazione giudiziaria, quando una competenza non è conferita da un'altra autorità è il Pretore che può e deve intervenire (art. 37 LOG). Ad eccezione delle cause portate direttamente alla Terza Camera civile del Tribunale d'appello (di un numero relativamente limitato), come pure delle cause giudicate dal giudice di pace, ossia quelle con un valore pecuniario fino a fr. 5'000.--, il Pretore, rispettivamente il Pretore aggiunto giudica tutte le altre cause civili, per esempio tutte le cause di famiglia, persona, relative ai diritti reali e a tutti i rapporti commerciali, qualsiasi sia il valore di causa. In questo contesto, va sottolineato come tale funzione giudicante imponga una preparazione giuridica generale e quindi vaste competenze, nell'ottica di tutte le attività giurisdizionali che essi potrebbero essere chiamati a svolgere.

Alla luce quindi delle vaste competenze in ambito di diritto civile del Pretore si reputa che chi riveste questa carica debba per principio essere un magistrato idoneo a occuparsi di qualsiasi tipologia di causa civile, a prescindere dal Distretto dove opera, dell'organizzazione della Pretura, come pure, con riferimento all'atto parlamentare qui in discussione, dall'attuale organizzazione della Pretura distrettuale di Lugano.

- L'esercizio del diritto di opzione

La creazione negli anni Ottanta di un'unica Pretura del Distretto di Lugano nella quale

operassero più Pretori aventi giurisdizione su tutto il Distretto, deriva dalla diversità della natura economica e sociale tra le allora esistenti tre giurisdizioni e l'accresciuto numero di vertenze rientranti nella competenza della quarta Pretura, quella di Lugano-Distretto (cfr. Messaggio n. 2854 del 24 ottobre 1984, evaso il 25 febbraio 1985). Con tale soluzione si voleva assicurare all'amministrazione della giustizia un'organizzazione elastica e meglio rispondente alle reali necessità di allora: non si voleva difatti fissare rigidamente nella legge le competenze della Pretura, nell'ottica di permettere un'utile ripartizione di lavoro tra i magistrati a dipendenza dell'evoluzione della loro attività (cfr. il citato Messaggio).

Il diritto di opzione – che non è messo in discussione dall'iniziativa e che è percepito positivamente dagli interessati, come esposto nella presa di posizione della Pretura del Distretto di Lugano e ribadito dall'attuale Presidente nella recente audizione parlamentare tenutasi nel corso del mese di novembre 2022 – implica il fatto che le posizioni giudicanti in seno alla Pretura del Distretto di Lugano siano flessibili.

Come da indicazioni condivise con i Pretori interessati, condividiamo e ribadiamo che chi viene eletto Pretore debba per principio essere un magistrato idoneo a occuparsi di qualsiasi tematica. Nel corso della sua carriera un magistrato potrà difatti essere chiamato a svolgere la sua attività in campi anche molto differenti tra di loro, proprio in ragione dell'ampia attività svolta in ambito civile di prima istanza. L'iniziale assegnazione a una determinata Sezione della Pretura del Distretto di Lugano, non perdura necessariamente per tutta la carica, anzi, ogni qualvolta il diritto di opzione viene esercitato, vi può essere una rotazione dei Pretori che coinvolge anche più di una Sezione (cfr. a titolo di esempio, il passaggio di attività contestuale al pensionamento del Pretore della Sezione 2, da parte dell'allora Pretore della Sezione 6 verificatosi nel 2020). Vero è che il passaggio ad altre Sezioni necessita di una buona capacità di adattamento dal punto di vista giuridico, applicandosi nelle differenti Sezioni principi procedurali differenti (per esempio nel diritto della famiglia trova di regola applicazione il principio inquisitorio e della massima ufficiale, mentre in altre Sezioni si è chiamati ad applicare il principio dispositivo e attinatorio), tuttavia, come visto, è un passaggio attuabile, peraltro in ossequio ai principi di efficienza ed efficacia dell'attività (cfr. Rendiconto del Consiglio della Magistratura per l'attività 2021, con riferimento alla Sezione 2 della Pretura qui in discussione).

Nelle surriferite circostanze, a mente dello scrivente Consiglio e delle Autorità giudiziarie consultate, l'introduzione di un nuovo disposto, come postulato nell'iniziativa in esame, che contempli l'obbligo di indicare preventivamente nel bando di concorso presso quale Sezione della Pretura del Distretto di Lugano il candidato eserciterà la sua funzione in via principale, non è quindi di alcuna utilità pratica. Gli scopi perseguiti dalla novella legislativa, ossia quello di permettere ai candidati alla funzione di Pretore di conoscere preventivamente l'ambito giuridico di cui si occuperanno una volta eletti, rispettivamente, di dar modo alla Commissione giustizia e diritti di emettere il necessario preavviso con cognizione dell'esatta destinazione del candidato, possono infatti essere vanificati dall'esercizio del diritto preferenziale di opzione da parte dei Pretori già in carica. Ne consegue che, sul medio-lungo termine, non è a nostro avviso opportuno puntare sulle conoscenze specifiche dei magistrati da eleggere, essendo piuttosto preferibile avere riguardo alla loro preparazione giuridica generale nell'ottica di tutte le attività giurisdizionali che essi potrebbero essere chiamati a svolgere.

- L'organizzazione interna della Pretura del Distretto di Lugano

Alla luce dei dati di attività di cui ai Rendiconti annuali del Consiglio della magistratura e delle relative considerazioni di questo gremio, nel 2020 il Dipartimento delle istituzioni aveva invitato la Pretura del Distretto di Lugano a ripensare l'organizzazione dell'Autorità giudiziaria, nell'ottica di migliorare il riparto delle competenze e delle attività delle Sezioni. La Pretura ci ha confermato che il postulato riassetto è stato avviato. Quest'ulteriore motivo, impone di attendere tali sviluppi prima di procedere con una modifica nei termini di cui all'atto parlamentare in oggetto.

In conclusione, per i motivi suindicati, si ribadisce l'adeguatezza dell'attuale sistema di designazione dei Pretori della Pretura del Distretto di Lugano.

2. Modifica di competenza art. 23 cpv. 1bis LOG

Il Consiglio di Stato non si oppone alla postulata modifica dell'attuale art. 23 cpv. 1^{bis} LOG, trattandosi di fatto di adeguare il destinatario della comunicazione, già prevista, circa la Sezione e la Camera presso cui il magistrato subentrante eserciterà le sue funzioni al Tribunale di appello (cfr. Messaggio n. 6624 del 28 marzo 2012 approvato il 18 febbraio 2013). La modifica proposta si giustifica con il fatto che la competenza per esaminare e preavvisare il Gran Consiglio per la nomina dei magistrati appartiene ora alla Commissione giustizia e diritti (art. 23 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 [LGC], entrato in vigore il 1° maggio 2019). Tale proposta è coerente anche con la sistematica della Legge sull'organizzazione giudiziaria, che attribuisce numerose competenze alla Commissione giustizia e diritti, segnatamente quella di pubblicare il concorso per l'elezione dei magistrati sul Foglio ufficiale (art. 3 cpv. 1 LOG), quella di ricevere dalla Commissione di esperti il proprio preavviso scritto sulle singole candidature (art. 6 cpv. 3 LOG) nonché quella di trasmettere al Gran Consiglio, almeno 12 giorni prima dell'elezione, un rapporto comprendente tutte le informazioni relative alla fase preparatoria dell'elezione dei magistrati (art. 7 LOG). Tutte queste disposizioni sono il risultato di emendamenti della LOG entrati in vigore il 1° maggio 2019, contemporaneamente alla modifica del sopra menzionato art. 23 LGC (BU 2018 199).

III. CONCLUSIONE

Sulla scorta di un'attenta disamina, d'intesa con le Autorità giudiziarie interessate, non si intravedono fondate ragioni per modificare il regime attuale per quel che riguarda la designazione dei Pretori della Pretura del Distretto di Lugano. Limitatamente all'introduzione di un nuovo art. 23 cpv. 1^{ter} LOG, si propone quindi di respingere l'iniziativa. Non ci si oppone infine alla postulata modifica dell'attuale art. 23 cpv. 1^{bis} LOG.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri