

Messaggio

numero
8235

data
1 febbraio 2023

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare 18 febbraio 2020 presentata nella forma elaborata da Lara Filippini "Modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria: base legale per i diritti di firma nel Tribunale di appello" (nuovo art. 47a LOG) e controprogetto

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con riferimento all'iniziativa parlamentare presentata il 18 febbraio 2020 nella forma elaborata da Lara Filippini, esprimiamo le seguenti considerazioni, d'intesa con l'Autorità giudiziaria interessata, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura, ritenendo altresì l'eterogeneità delle Camere, Corti e Tribunali che compongono il Tribunale di appello e le differenze esistenti nel diritto procedurale applicabile nei diversi settori, oltre che l'insieme delle Autorità giudiziarie cantonali, nell'ottica di un'uniformità sul tema qui in discussione.

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

In data 18 febbraio 2020 la deputata Lara Filippini ha presentato un'iniziativa dal titolo "Modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria: base legale per i diritti di firma nel Tribunale di appello", con la quale postula la modifica della Legge sull'organizzazione giudiziaria tramite l'aggiunta di norme regolanti il diritto di firma in seno al Tribunale di appello e di modifiche terminologiche di alcune mansioni giudiziarie ivi svolte.

L'atto parlamentare trae spunto dalla sentenza del Tribunale federale 8C_260/2018 del 12 giugno 2018, che ha esaminato il diritto ticinese rilevando l'assenza di una specifica regolamentazione relativa al diritto di firma in seno al Tribunale di appello, dove in alcuni casi le sentenze sono sottoscritte dal presidente con il giurista, in altri dal presidente con il segretario amministrativo (non giurista). I giudici federali hanno anche rilevato la maggiore importanza del ruolo di vice-cancelliere nell'emanazione di decisioni, rispetto a quella del segretario amministrativo (non giurista). L'iniziativa si prefigge quindi di colmare questa lacuna inserendo nella legge norme specifiche e unitarie in relazione al diritto di firma per i vari atti (sentenze, decreti cautelari, corrispondenza amministrativa, ecc.) emanati dal Tribunale di appello. L'iniziativa propone poi, considerato anche l'incremento del numero di vice-cancellieri, di aggiornare la terminologia denominando l'attuale funzione dei vice-cancellieri in "cancellieri", come previsto pure dal Codice di diritto processuale penale svizzero (CPP), e quella dell'attuale cancelliere in segretario generale. Infine, tenuto conto dell'importanza della loro attività, l'iniziativa propone di prevedere che anche i neo cancellieri rilascino la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi.

II. LEGISLAZIONE ATTUALE

L'attuale Legge sull'organizzazione giudiziaria (in seguito: LOG) non prevede disposizione alcuna sulla funzione dei vice-cancellieri del Tribunale d'appello, né contempla la figura di un segretariato generale come proposto nell'iniziativa in esame. Il Regolamento del Tribunale d'appello dispone al suo art. 5 che *"Il Tribunale d'appello nomina [...] fuori del proprio seno, ogni quattro anni, il cancelliere e i vice-cancellieri"*, senza tuttavia andare oltre nella definizione dei ruoli e delle prerogative di queste figure. Analogamente, nella LOG non vi sono indicazioni sul diritto di firma all'interno del Tribunale d'appello, mentre il citato Regolamento prevede che *"ogni decisione deve essere firmata immediatamente dai giudici che vi presero parte"* (art. 11 Regolamento del Tribunale d'appello). Il CPC, per quanto attiene i tribunali statali, si limita a prevedere che la decisione contiene la firma del tribunale (art. 238 lett. h CPC), il cui dettaglio è delegato a sua volta al diritto cantonale (art. 3 CPC; sentenza del Tribunale federale 5A_123/2018 del 1° marzo 2018 consid. 1.2.1 con riferimenti), che per quanto attiene al diritto ticinese però non stabilisce nulla (cfr. Legge di applicazione del Codice di diritto processuale civile svizzero del 24 giugno 2010, LACPC). Il CPP per contro istituisce il ruolo del cancelliere e stabilisce i diritti di firma (cfr. art. 80 cpv. 2, 335 cpv. 1 e 348 cpv. 2 CPP), senza tuttavia trovare nemmeno in questa eventualità una regolamentazione di applicazione a livello ticinese. Per quel che attiene infine la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi, questa è regolata all'art. 22 LOG: vi sono attualmente astretti i giudici ordinari, gli assessori-giurati di primo grado, gli assessori-giurati di appello e i periti del Tribunale di espropriazione (art. 22 cpv. 1 LOG) nonché i giudici supplenti ordinari e straordinari (art. 22 cpv. 2 LOG).

III. GIURISPRUDENZA

Giova preliminarmente osservare che la sentenza del Tribunale federale 8C_260/2018 del 12 giugno 2018, invocata dall'iniziativista a sostegno della postulata modifica legislativa, non tratta in priorità il tema dello statuto – con le relative questioni dei diritti di firma – degli attuali vice-cancellieri del Tribunale d'appello, quanto una domanda di ricsa di un vice-cancelliere in relazione a un incarto determinato. Riguardo al diritto di firma, al considerando 5.1 l'Alta Corte ha rimarcato l'assenza di una disciplina unitaria nell'organizzazione delle singole Camere e Sezioni del Tribunale d'appello, rilevando come in alcune Camere le sentenze sono sottoscritte dal presidente e dal vice-cancelliere (giurista), mentre in altre queste sono firmate dal presidente e da un segretario amministrativo (di norma non giurista). Il Tribunale federale ha però immediatamente ricordato come l'evoluzione storica del diritto cantonale ticinese permette di comprendere le ragioni di queste differenze all'interno del Tribunale d'appello (consid. 5.2), concludendo peraltro in modo abbastanza chiaro che *"in assenza di una scelta contraria del legislatore ticinese, e a fronte di una riserva propria del diritto federale in favore del diritto cantonale, [...] si sia voluta continuare la pratica previgente, perpetuando quanto stabilito nei previgenti Codici cantonali"* (consid. 5.3). La sentenza in esame si limita in definitiva a constatare (consid. 6) che anche un vice-cancelliere del Tribunale d'appello, che non ha partecipato alla decisione, sottostà alle norme sulla ricsa; non è pertanto deducibile dai contenuti della stessa un'ingiunzione diretta al Legislatore ticinese volta a modificare le norme vigenti in materia di statuto dei vice-cancellieri del Tribunale d'appello e/o dei diritti di firma all'interno di questa magistratura.

IV. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Stante quanto suindicato e preso atto delle osservazioni fornite dal Tribunale di appello, formuliamo le seguenti considerazioni per rapporto alle postulate modifiche legislative:

1. Denominazioni

Il Consiglio di Stato condivide la modifica delle denominazioni attuali prevalenti nel Tribunale d'appello da vice-cancellieri in cancellieri e da cancelliere in segretario generale: un cambiamento delle denominazioni, che rispecchiano quanto previsto sia nel CPP sia nelle leggi inerenti i tribunali federali (cfr. art. 24 e 26 della legge sul Tribunale federale-LTF; art. 59 e 61 della legge sull'organizzazione delle autorità penali-LOAP). Rileviamo che la figura del segretario generale – postulata anche nel contesto dei lavori del progetto “Giustizia 2018” e ripresa nel progetto di riforma dell'organizzazione delle Autorità regionali di protezione Messaggio n. 8097 del 22 dicembre 2021 – è frattanto stata introdotta al Ministero pubblico, in sostituzione della figura simile denominata a suo tempo “cancelliere” nel Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato e che ritenuti i compiti oggi affidati al cancelliere del Tribunale di appello (simili a quelli del Ministero pubblico), si intende commutare tale funzione contestualmente alla pubblicazione del concorso per la sostituzione per pensionamento dell'attuale cancelliera.

2. Proposta di nuovo art. 47a LOG - Cancellieri

2.1 La proposta

L'iniziativista, ispirandosi a quanto avviene al Tribunale federale, propone che i cancellieri (oggi vice-cancellieri) partecipino all'istruzione e al giudizio delle cause con voto consultivo. Essi elaborano rapporti sotto la responsabilità di un giudice e redigono le sentenze del Tribunale di appello. Adempiono gli altri compiti che il regolamento affida loro e assumono la carica con il rilascio della dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi, firmando l'attestato che viene loro consegnato dal presidente della Camera a cui sono assegnati.

2.2 Considerazioni generali

Il Tribunale d'appello – a differenza del Tribunale federale al quale si ispira l'iniziativa parlamentare – è costituito da diverse Corti, Camere, Sezioni e Tribunali: non deve quindi sorprendere che vi siano differenti pratiche, le quali derivano da un lato da questa composizione che non prevede solo Autorità giudiziarie di seconda istanza (in altri Cantoni sono organizzate quali giurisdizioni autonome), dall'altro dalle caratteristiche proprie delle diverse procedure applicabili nei vari settori che rispondono a esigenze peculiari. Si sottolinea in questo contesto, che questo tipo di organizzazione interna non influisce in alcun modo sul rispetto delle garanzie costituzionali. Essa deve essere tuttavia ritenuta allorquando sono proposte delle modalità diverse di organizzazione del lavoro, come dall'iniziativa in oggetto. Inoltre, qualsivoglia modifica normativa, deve essere formulata in modo tale da non creare inutili difficoltà nello svolgimento dell'attività giudiziaria, ritenuto come il Tribunale d'appello evada oltre 4'000 pratiche ogni anno.

2.2.1 Voto consultivo dei cancellieri

a) Considerazioni

Il Tribunale d'appello, contestualmente alla procedura di consultazione, fa notare che in alcune Camere, Corti e Tribunali l'istruttoria viene condotta dal giudice delegato che poi elabora il progetto di sentenza seguitamente approvato dai vari giudici, senza quindi che i vice-cancellieri partecipino all'elaborazione dei giudizi. In simili circostanze, non risulta quindi appropriato prevedere un coinvolgimento obbligatorio dei vice-cancellieri, attribuendo agli stessi nuovi oneri come nel postulato nuovo art. 47a cpv. 1 LOG. L'aggiunta di obblighi di partecipazione dei vice-cancellieri costituirebbe di fatto, con l'attuale modalità organizzativa, un'inefficienza, peraltro comportando un incremento del numero degli effettivi, senza effetto alcuno sull'aumento di produttività, ma con un aggravio finanziario per lo Stato. Qualora peraltro si adottasse la normativa proposta, l'assenza di un vice-cancelliere nella deliberazione da parte dei giudici esporrebbe al rischio di ricorsi fondati esclusivamente sulla mancata presenza di quest'ultimo, essendo in tal caso la decisione viziata (cfr. art. 30 cpv. 1 Cost. e 6 par. 1 CEDU). A ciò si aggiunge il fatto che l'introduzione dell'obbligo di partecipazione sistematico con voto consultivo dei vice-cancellieri esporrebbe al rischio di richieste di ricusa. Potrebbe dunque rendersi necessario comunicare anticipatamente anche il nominativo del vice-cancelliere che parteciperà con voto consultivo alla decisione, ciò che nemmeno avviene oggi nel settore penale, dove il voto consultivo del vice-cancelliere è codificato all'art. 348 cpv. 2 CPP, senza che ciò abbia mai posto alcun problema in termini di ricusa.

Stante quanto precede, a mente del Consiglio di Stato, la proposta di nuova norma deve essere respinta, non ritenendo le prassi interne al Tribunale di appello come pure non comportando un aumento di efficienza, ma al contrario un possibile aggravio finanziario senza dimenticare una dilatazione delle tempistiche di evasione dei giudizi.

b) Controprogetto

Alla luce delle considerazioni di cui alla lettera che precede, ritenendo come oggi vi siano vice-cancellieri in alcune Camere, Corti e Tribunali che partecipano all'elaborazione delle sentenze, si propone l'introduzione del seguente nuovo articolo:

Art. 47a (nuovo)

Laddove i cancellieri partecipano all'istruzione e al giudizio delle cause, essi hanno voto consultivo.

2.2.2 Elaborazione dei rapporti

Il postulato nuovo art. 47a LOG capoverso 2 – che prevede che i cancellieri elaborano rapporti sotto la responsabilità di un giudice e redigono le sentenze del Tribunale di appello – non ritiene la situazione attuale del Tribunale laddove vi sono giudici che redigono di persona progetti di sentenze che pongono poi in circolazione tra i colleghi magistrati, senza che vi sia alcun intervento da parte dei vice-cancellieri. Tale proposta comporta quindi un'inefficienza, complicando sterilmente il funzionamento del Tribunale d'appello, motivo per cui, si invita a volerla respingere. Peraltro, la formulazione del testo non è corretta,

poiché il Tribunale d'appello (come collegio) non emana sentenze in genere, contrariamente alle Corti, Camere e Tribunali che lo compongono che emanano giudizi.

2.2.3 Dichiarazione di fedeltà

Quanto alla proposta di prevedere per i neo cancellieri la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi in seduta pubblica (nuovo art. 47a cpv. 4), si rileva che il vice-cancelliere è un funzionario nominato dalla Magistratura permanente che agisce sotto la responsabilità del giudice. La dichiarazione di fedeltà risulta pertanto un inutile formalismo che, come tale, andrebbe evitato. Da notare che i cancellieri dei Tribunali federali non sono chiamati a dichiarare fedeltà. Pertanto, si invita a voler respingere tale proposta.

2.3 Conclusione

Stante quanto precede, lo scrivente Consiglio propone di respingere nella totalità l'art. 47a LOG (nuovo), adottando il controprogetto *ad* nuovo art. 47a LOG volto a codificare la concessione del voto consultivo ai cancellieri (attuali vice-cancellieri), in caso di loro partecipazione effettiva all'istruzione e al giudizio della causa.

3. Proposta di nuovo art. 47b LOG - Segretariato generale

La norma proposta che indica al capoverso 1 le competenze del segretario generale (dirigere l'amministrazione del Tribunale e il segretariato della Seduta plenaria e della Commissione amministrativa), per quanto attiene al suo capoverso 1, è ridondante e superflua: di fatto, denominazione a parte (di cui si è già detto *sub* 1 al presente capitolo), è quanto già avviene al Tribunale d'appello, ove il cancelliere dirige l'amministrazione del Tribunale, si occupa delle questioni inerenti la preparazione e la gestione delle sedute plenarie e della commissione amministrativa (art. 43 LOG) e coadiuva il Presidente del Tribunale nelle sue mansioni di natura amministrativa. La sua formalizzazione all'interno di un articolo di legge è quindi ritenuta superflua dallo scrivente Consiglio, in ossequio ai principi di tecnica legislativa e ritenendo altresì che per il segretario generale del Ministero pubblico non si è proceduto con una specifica normativa nella Legge sull'organizzazione giudiziari. Per quanto attiene il capoverso 2, ossia all'obbligo di giuramento del segretario generale (attualmente cancelliere), si ribadisce quanto già indicato per i vice-cancellieri, ovvero, che essendo anche il segretario generale/attuale cancelliere, un funzionario nominato dalla Magistratura permanente che ha un ruolo di supporto alla Direzione del Tribunale, la dichiarazione di fedeltà risulta un inutile formalismo che, come tale, andrebbe evitato, anche poiché non previsto né per i segretari giudiziari dei Tribunali federali, né per il segretario generale del Ministero pubblico del Canton Ticino. Lo scrivente Consiglio, invita pertanto a voler respingere anche tale proposta di nuovo articolo 47b LOG.

4. Proposta di nuovo art. 47c LOG – Firma (in generale)

Questo disposto di legge propone la firma congiunta negli affari che rientrano nella competenza della Seduta plenaria o della Commissione amministrativa da parte del Presidente del Tribunale e del segretario generale. Al pari di quanto indicato ai punti che precedono, lo scrivente Consiglio reputa ridondante la normativa. A prescindere dalle

denominazioni utilizzate, già oggi il Presidente del Tribunale d'appello e il cancelliere sottoscrivono congiuntamente gli affari rilevanti decisi dal Plenum dei magistrati e dalla Commissione amministrativa, mentre il Presidente firma singolarmente gli atti di sua esclusiva competenza e il cancelliere quelli di ordine amministrativo a lui conferiti per disbrigo. La formalizzazione di questa pratiche all'interno di un articolo della LOG è ritenuta superflua dallo scrivente Consiglio, motivo per cui, si invita a voler respingere la proposta di nuova normativa. Qualora occorresse procedere a regolamentare tale aspetto, sarebbe auspicabile farlo nel Regolamento del Tribunale di appello.

5. Proposta di nuovo art. 47d LOG – Firma (delle sentenze)

5.1 Capoverso 1

La normativa proposta tratta la regolamentazione del diritto di firma su sentenze e dispositivi di sentenze. Alla stregua di quanto previsto a livello federale (art. 47 cpv. 2 del Regolamento del Tribunale federale per il TF; art. 17 cpv. 2 del Regolamento sull'organizzazione del Tribunale penale federale-ROTPF per il TPF), si ribadisce che simili normative debbano se del caso trovare una regolamentazione nel Regolamento del Tribunale d'appello. Si segnala altresì l'esempio di altri Cantoni assai prossimi per cultura giudiziaria al nostro: art. 78 cpv. 3 del Règlement organique du Tribunal cantonal/ROTC-VD nel Canton Vaud; art. 29 cpv. 1 del Règlement de la Cour de Justice/RCJ-GE per il Canton Ginevra; art. 22 cpv. 1 dell'Ordinanza sull'organizzazione del Tribunale cantonale/OOTC-GR nel Canton Grigioni). Un disciplinamento nella legge non appare pertanto indispensabile. Inoltre, e come già precedentemente rilevato, l'attuale prassi non include necessariamente il vice-cancelliere nell'elaborazione della sentenza, ragione per cui non è giustificabile, oltre che inefficiente, pretendere che lo stesso sia tenuto a firmare sentenze o dispositivi di sentenze a cui in nulla ha partecipato, obbligandolo *a posteriori* a prendere conoscenza tanto della sentenza quanto dell'incarto. Stante quanto precede, si invita a voler respingere la proposta in discussione.

5.2 Capoversi 2, 3 e 4

Le normative riguardano la firma elettronica. Alla luce del progetto nazionale di digitalizzazione della giustizia denominato "Justitia 4.0" che regolerà anche tale aspetto per tutte le autorità giudiziarie svizzere e quindi anche cantonali (da notare che la piattaforma Justitia.Swiss è impostata con la creazione di un'identità elettronica iniziale autenticata, in seguito valida permanentemente, senza quindi necessità di firma elettronica), si invita a voler respingere la stessa, limitata al Tribunale di appello. Prematuro quindi alla luce del progetto nazionale, oltre che limitativo, predisporre oggi la base legale proposta con l'iniziativa che si invita pertanto a non adottare.

Si rileva inoltre come il termine "corrispondenza" non presenta la sufficiente chiarezza: con tale termine vanno intese le sole semplici comunicazioni alle parti, oppure l'acquisizione di atti fiscali, l'erezione di una perizia, le richieste di completamento delle prove? Infine, con riferimento ai postulati capoversi 3 e 4, il Tribunale d'appello ha indicato come i decreti (come pure gli atti istruttori), vista la loro importanza, debbano essere sottoscritti dal giudice delegato.

L'art. 47d cpv. 4, concernente la firma in caso di impedimento, risulta impreciso. Esso non definisce difatti il significato di impedimento, e non differenzia, per esempio, i casi di impedimento di breve durata e di impedimento duraturo. Andrebbe semmai privilegiata la soluzione prevedente che, in caso d'impedimento duraturo, la sentenza o il decreto debba essere sottoscritto da un altro membro del collegio giudicante oppure dalla Corte cui è demandata la competenza. Stante quanto precede, lo scrivente Consiglio propone di non adottare il capoverso in questione, nel rispetto altresì dell'indipendenza della Magistratura.

5.3 Capoverso 5

L'art. 47d cpv. 5 infine introduce una vera e propria novità nel caso in cui vi siano venti o più partecipanti alla procedura. Tuttavia, non è dato a sapere cosa debba intendersi per "partecipanti" alla procedura (per es. sono incluse anche autorità a cui la sentenza dev'essere notificata sulla base di norme di diritto federale, quali la FINMA, la SECO, l'UFAS, ecc.). Parimenti, non è affatto chiaro come il cancelliere possa "legalizzare" una sentenza ovvero un decreto da lui stesso sottoscritto (si intendeva proporre la dichiarazione di conformità della copia?). A mente del Tribunale di appello, l'iniziativa non affronta dipoi l'importante aspetto del timbro (tabellone) della Camera/Corte/Tribunale che è apposto in calce alla sentenza o al decreto, a garanzia che la sentenza o il decreto è emanato dalla Camera/Corte/Tribunale interessati. Infine, l'archiviazione dell'originale della sentenza o del decreto, che pure rappresenta una novità assoluta rispetto al sistema attuale, potrebbe comportare un aggravio amministrativo – reputato inefficiente – poiché oggi le varie sentenze sono archiviate presso le Camere, Corti o Tribunali che compongono il Tribunale d'appello. Visto quanto sopra, il Consiglio di Stato invita a non adottare tale capoverso.

V. CONCLUSIONE

Stante quanto precede, nel rispetto dell'indipendenza della Magistratura e della separazione dei poteri, sulla scorta di un'attenta disamina e d'intesa con l'Autorità giudiziaria interessata, si invita il Parlamento ad adottare l'iniziativa limitatamente al cambiamento di denominazione degli attuali vice-cancellieri in cancellieri e del cancelliere in segretario generale del Tribunale di appello. Il Consiglio di Stato invita parimenti il Parlamento ad adottare il controprogetto postulante il nuovo articolo 47a LOG volto a codificare la concessione del voto consultivo agli attuali vice-cancellieri in caso di loro partecipazione effettiva all'istruzione e al giudizio della causa. In sunto, su riserva di quanto qui indicato e in considerazioni delle motivazioni di cui al pto. IV che precede, si propone il respingimento dell'iniziativa.

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

8235 del 1 febbraio 2023

Disegno di

**Legge sull'organizzazione giudiziaria
(LOG)**

modifica del ...

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n 8235 del 1 febbraio 2023,

decreta:

I

La legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG) è così modificata:

Voto consultivo

Art. 47a

Laddove i cancellieri partecipano all'istruzione e al giudizio delle cause, essi hanno voto consultivo.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Essa entra in vigore immediatamente.