

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Sabrina Gendotti e Roberta Soldati per la riforma delle Giudicature di pace

del 17 novembre 2025

1. Storia delle Giudicature di pace

Le Giudicature di pace nascono nel XIX secolo, ispirandosi al modello francese del juge de paix, introdotto in Europa dopo la Rivoluzione francese. L'idea di fondo era quella di avere un giudice vicino alla popolazione, eletto localmente, con funzioni prevalentemente conciliative e per cause di modesto valore.

In Ticino, già nelle prime Costituzioni cantonali dell'Ottocento, troviamo traccia dei giudici di pace come magistrati popolari, con mandato di risolvere le liti minori senza procedure complicate.

Le riforme della giustizia cantonale hanno ridimensionato nel tempo alcune funzioni, spostando competenze ai Pretori e ad altri organi, ma mantenendo ai giudici di pace il ruolo di prima istanza e conciliatori. Con la nuova Costituzione cantonale del 1997 (art. 75), le Giudicature di pace sono confermate come parte integrante della giurisdizione civile.

La Legge sull'organizzazione giudiziaria del 2006 (LOG) ha aggiornato il loro funzionamento, precisando requisiti, elezione e competenze. La funzione del Giudice di pace è stata armonizzata con le riforme federali (Codice di procedura civile svizzero del 2011), che hanno introdotto norme uniformi su conciliazione e procedura.

2. Proposta di riforma contenuta nel rapporto «Giustizia 2018»

Nel rapporto allestito dal gruppo di studio «Giustizia 2018», risalente al 10 febbraio 2013, per quanto concerne le Giudicature di pace emerge quanto segue:

a) Situazione attuale

I Giudici di pace – unici magistrati ancora eletti dal popolo – fungono quale autorità di conciliazione nelle controversie patrimoniali fino ad un valore litigioso di 5'000 franchi, con possibilità di sottoporre alle parti una proposta di giudizio, fatta eccezione per le procedure relative a servitù, locazione e affitto di abitazioni e di locali commerciali, nonché di parità dei sessi. Essi giudicano altresì le controversie patrimoniali fino ad un valore litigioso di 5'000 franchi, comprese quelle fondate sulla Legge federale sull'esecuzione e fallimento. Le competenze dei Giudici di pace comprendono pure le decisioni sull'istanza di divieto giudiziale giusta gli artt. 258-260 CPC. Inoltre, nelle elezioni comunali, patriziali e consortili, essi si occupano del rilascio della Dichiarazione di fedeltà ai municipali, sindaci, residenti e membri delle amministrazioni patriziali e consortili.

Nel Canton Ticino vi sono 38 Circoli; in ognuno di essi vi è un Giudice di pace con un supplente eletti dal popolo del proprio Circolo d'appartenenza con il sistema della maggioranza assoluta. Le dimensioni dei Circoli sono estremamente eterogenee, sia in termini di popolazione che di estensione del territorio. Ad esempio, il comprensorio meno popolato è quello della giurisdizione della Lavizzara, con circa 600 anime, mentre nel comprensorio di quella più popolosa (Lugano Est) risiedono circa 32'000 persone. Una simile situazione comporta inevitabilmente grandi disparità nel carico di lavoro e nella conseguente retribuzione dell'operato del Giudice di pace (dipendendo questa in parte dal numero di decisioni emesse).

I Giudici di pace ricevono un'indennità annua fissa, calcolata in base al numero degli abitanti del proprio circolo (cifrabile tra 11'000 e 35'000 franchi, a dipendenza del numero di abitanti nel comprensorio; cfr. Legge del 14 maggio 1973 sugli onorari dei magistrati, RL 2.5.3.5). Essi

incassano inoltre le tasse di giustizia (“sportule”, cfr. art. 4 cpv. 2 della Legge del 30 novembre 2010 sulla tariffa giudiziaria, RL 3.1.1.5). Attualmente tali importi vengono pagati 2 volte l’anno e questo può creare disagi, senza contare che per ottenere il rimborso dal Cantone delle tasse di giustizia non pagate dagli utenti, i Giudici di pace devono dare avvio a loro spese a procedure esecutive fino all’ottenimento di un Attestato di carenza bene, che possono durare molto tempo.

b) Modifiche recenti

Il 1° gennaio 2011, nell’ambito della riforma legislativa conseguente all’entrata in vigore della procedura civile federale, le competenze dei Giudici di pace sono state estese, attribuendo loro la facoltà di giudizio in caso di controversie patrimoniali fino a un valore litigioso massimo di 5'000 franchi, rispetto al limite precedente di 2'000 franchi. Inoltre, sempre dal 1° gennaio 2011, nei reati a querela di parte il Procuratore pubblico non ha più la possibilità di obbligare gli interessati a esperire un tentativo di conciliazione dinanzi al Giudice di pace.

Dal profilo organizzativo, nel 2011 alle Giudicature di pace è stato messo a disposizione, in una versione adattata alle loro esigenze, il medesimo applicativo informatico denominato “AGITI”, già in uso nelle altre autorità giudiziarie, il quale comprende anche i modelli dei loro atti giudiziari.

c) Proposta

Il Gruppo di studio ritiene necessaria una rivisitazione della strutturazione dei Circoli delle Giudicature di pace, in modo da equilibrare quanto più possibile le dimensioni dei medesimi. Così agendo, si avrebbe modo di evitare comprensori sproporzionati, in quanto troppo popolosi, ma anche i casi di giurisdizioni troppo modeste in termini dimensionali, per le quali la presenza di un Giudice di pace non si giustifica più.

Il Gruppo di studio intravede fondamentalmente due orientamenti:

- mantenere un numero di Circoli relativamente elevato, riducendone solo moderatamente il numero, cosicché i Giudici di pace rimangano fondamentalmente giudici di milizia;
- ridurre in maniera abbastanza marcata il numero dei Circoli, con la conseguenza di indirizzarsi verso una maggiore professionalizzazione, ma senza perseguire un professionismo a tutti gli effetti.

Tra le due predette ipotesi, il Gruppo di studio reputa quale migliore opzione quella che prevede una riduzione abbastanza marcata del numero delle Giudicature di pace affinché, secondo le prime stime, la dimensione media dei comprensori delle medesime possa passare da una media di circa 9'000 cittadini (in termini di competenza per territorio) ad una cifra che, perlomeno nella maggior parte delle neo-costituite giurisdizioni, si aggiri attorno alle 20'000 anime. Giova sottolineare come le proiezioni effettuate dal Gruppo di studio, perlomeno in questo stadio, siano certamente provvisorie ed il numero definitivo delle Giudicature di pace, così come i chiari confini giurisdizionali, dovranno essere determinati in una seconda fase, ritenendo nel dettaglio i progetti di aggregazione comunale che realisticamente potranno essere realizzati, così come le conseguenze dell'imputazione dell'uno o dell'altro Comune quale Comune sede della Giudicatura di pace.

Si evidenzia come nelle Giudicature di pace più grandi (Lugano, Locarno e Bellinzona), vi sarà necessità di definire più Giudici di pace, cosicché possa essere garantita la presenza di un Giudice di pace ogni 20'000 abitanti circa. In tale ipotesi, secondo il modello adottato, ad esempio, nella città di Zurigo, dovranno essere costituiti dei circondari (“Kreise”) all’interno della medesima giurisdizione.

Il Gruppo di studio reputa che l'estensione dei Circoli ed il conseguente aumento del numero delle procedure da trattare, debba parimenti essere legato ad una modifica del sistema di retribuzione dei Giudici di pace, che oggi appare come non più proporzionato. Le stesse riflessioni erano peraltro state anticipate dalla Commissione della legislazione che, nel Rapporto n. 6313 R del 9 giugno 2010 sul Messaggio 22 dicembre 2009 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale civile svizzero (n. 9.1,

pag. 26), aveva evidenziato come occorresse avviare una riflessione sull'adeguatezza dell'attuale sistema di retribuzione (regolato nella Legge sugli onorari dei magistrati).

Ad avviso del Gruppo di studio, in seguito alla riforma, una più opportuna modalità retributiva parrebbe essere quella composta di un'indennità fissa stabilita sulla base del numero di abitanti nel comprensorio, completata con una percentuale sulle tasse di giustizia, le quali verrebbero in futuro incassate dallo Stato. Ritenuto l'orientamento definito verso una maggiore professionalizzazione (ma senza professionismo), è opinione condivisa nel Gruppo di studio che occorrerà proseguire nella direzione di una formazione continua dei Giudici di pace e di un maggior coinvolgimento dei Giudici di pace supplenti nella trattazione degli incarti.

Il Gruppo di studio ritiene infine opportuno mantenere l'elezione popolare, poiché questa conferisce maggiore legittimità al Giudice di pace, unico magistrato – con gli assessori giurati – per il quale non è peraltro prescritta una formazione giuridica quale requisito di eleggibilità.

Nelle figure 1 e 2 sono esposte le rappresentazioni grafiche dei comprensori delle Giudicature di pace attuali e quelli future. Le giurisdizioni proposte nella figura 2 sono di natura temporaneamente indicativa, necessitando di un ulteriore approfondimento che dipenderà dalla realizzazione di progetti di aggregazione comunale già prospettati o ipotizzabili nel medio termine, così come dalle indicazioni che scaturiranno dal redigendo Piano Cantonale delle Aggregazioni (PCA). All'allegato 10.3 sono indicate le suddivisioni giurisdizionali provvisorie delle singole Giudicature di pace.

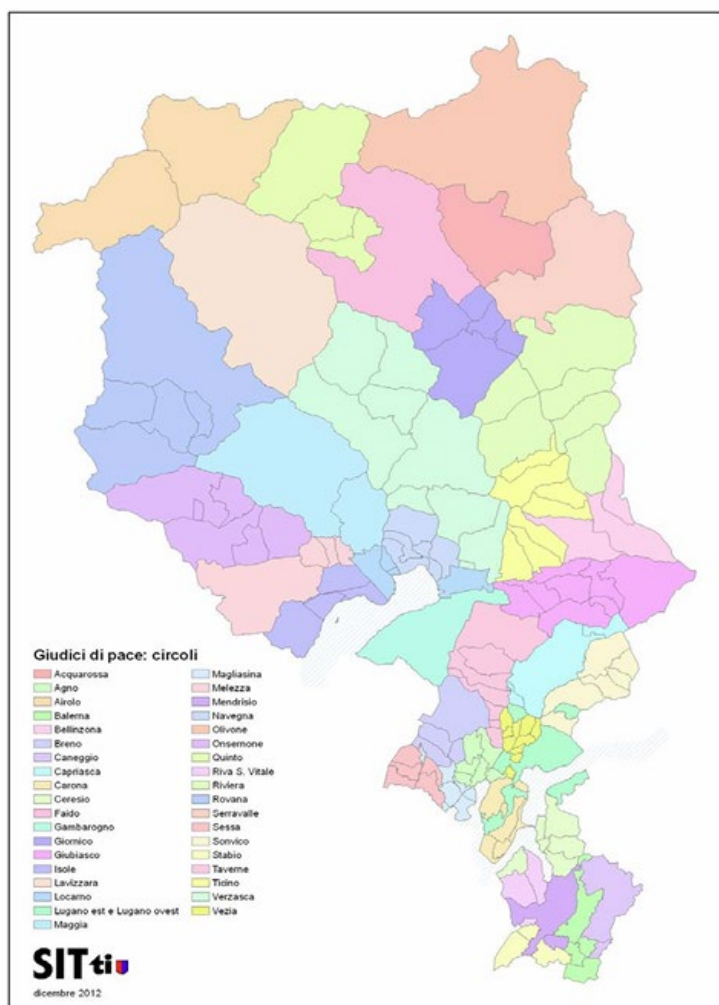


Figura 1: Comprensori delle Giudicature di pace - Situazione attuale

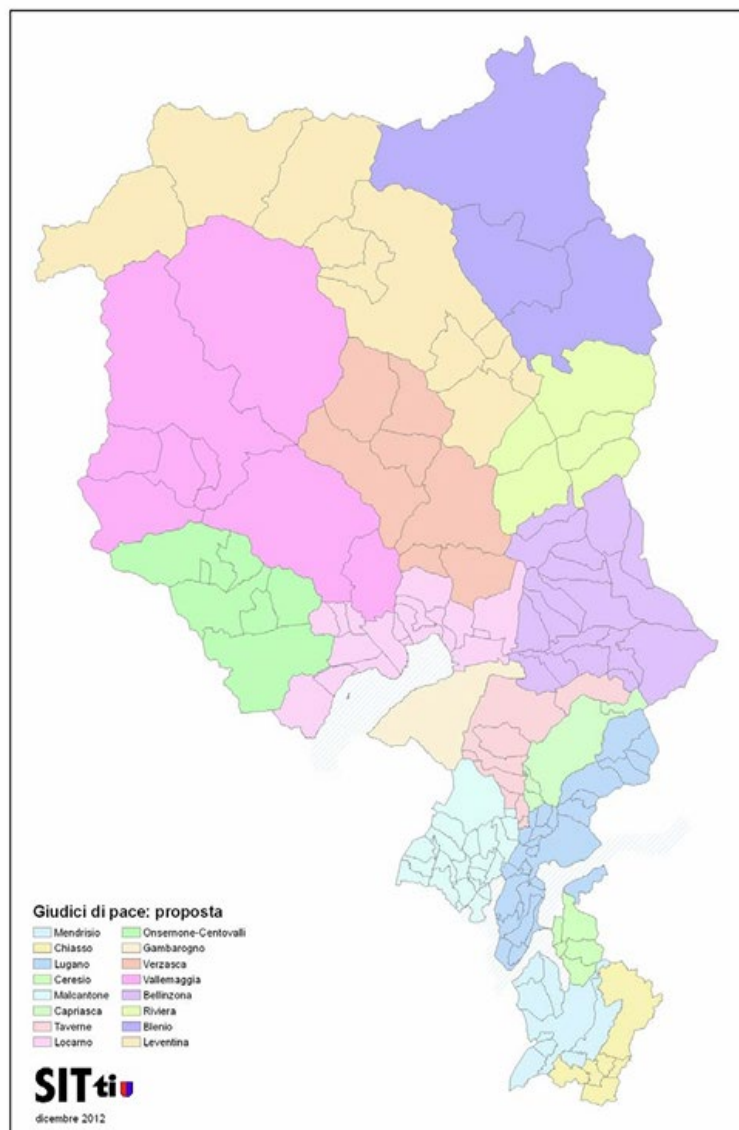


Figura 2: Comprensori delle Giudicature di pace - Proposta

d) Modifiche legislative future

Sia la modifica del numero, sia quella della dimensione comprensorio delle Giudicature di pace presuppongono un adeguamento della Legge sull'organizzazione giudiziaria e la conseguente modifica del Regolamento delle Giudicature di pace. La retribuzione dei Giudici di pace è invece disciplinata nella Legge sugli onorari dei magistrati. Per contro, la Costituzione cantonale non deve essere modificata, poiché si limita ad indicare che i Giudici di pace sono eletti dal popolo e che esercitano la giurisdizione civile (cfr. art. 75 cpv. 1 lett. a, art. 81 cpv. 2 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, RL 1.1.1.1).

e) Conseguenze finanziarie

Le conseguenze finanziarie del nuovo modello retributivo (cfr. allegato 10.3) prevedono di mantenere il compenso totale delle indennità dei Giudici di pace come ai livelli attuali, ritenuta la riduzione del numero degli stessi e l'aumento dell'indennità fissa correlata al numero di abitanti. Per rapporto alla situazione attuale, le tasse e spese di giustizia saranno invece incassate dallo Stato, ai Giudici di pace sarà riconosciuta una percentuale. Il costo attuale delle Giudicature di pace ammonta a franchi 700'000 (indennità annue fisse).

Con il nuovo modello retributivo, il Cantone continuerebbe ad incassare circa franchi 700'000 di sportule, riversandone il 30% ai Giudici di pace e ai Supplenti per un totale di franchi 210'000, al netto quindi le entrate del Cantone aumenterebbero di franchi 490'000. Le indennità fisse ai Giudici di pace e ai Supplenti ammonterebbero a franchi 648'000. Di conseguenza il costo totale

delle Giudicature di pace ammonterebbe a franchi 160'000, rispetto la situazione attuale vi sarebbe quindi un risparmio a gestione corrente superiore a franchi 500'000.

f) Conseguenze logistiche

Si rileva che l'articolo 29 capoverso 3 della Legge sull'organizzazione giudiziaria stabilisce che il Comune sede, di regola il capoluogo del Circolo, mette a disposizione il locale delle udienze e ne sopporta le spese. Occorrerà pertanto trovare accordi con i Comuni sede per la collocazione delle future Giudicature di pace.

g) Conseguenze sul personale

Nell'ipotesi di un passaggio da 38 a 16 Circoli di Giudicature di pace, una dozzina di Giudici di pace non sarebbero riconfermati, mentre nei Circoli più popolosi (Lugano, Bellinzona e Locarno) dovrebbero essere nominati più Giudici di pace, ciascuno responsabile per un singolo circondario ("Kreis").

3. Risoluzione approvata dal Gran Consiglio

Nella risoluzione approvata dal Gran Consiglio ad ottobre 2024, emergeva quanto segue:

"La Commissione giustizia e diritti ritiene che le Giudicature di Pace necessitino di importanti riforme sia a breve sia a lungo termine. La Commissione propone quindi, nel breve termine, quanto segue:

- una maggiore professionalizzazione dei Giudici di pace, che dovranno avere una formazione di base adeguata e specifica, oltre che continua;*
- la riduzione del numero dei circoli, mantenendone però la presenza nelle zone periferiche del Cantone;*
- la modifica del sistema di remunerazione, in particolare abolendo la possibilità per i Giudici di pace di incassare le spese e le tasse di giustizia;*
- valutare la parificazione dei Giudici di pace agli altri magistrati, eliminando quindi la relativa elezione popolare e introducendo invece la competenza di nomina del Gran Consiglio.*

Nel lungo termine, la Commissione ritiene invece che occorrerà valutare se il mantenimento delle Giudicature di pace sia ancora sensato oppure se queste debbano essere integrate in altre Autorità giudiziarie, ad esempio nelle Preture. In alternativa, un'altra soluzione potrebbe essere quella di mantenerle unicamente come Autorità di conciliazione, lasciando la trattazione del merito alle Preture.

In ragione di quanto sopra, si chiede al Consiglio di Stato di comunicare alla Commissione, entro e non oltre il 31.12.2024, se concorda con le sue proposte e, in caso affermativo, le attese tempistiche di emanazione del relativo messaggio, concernente le riforme a breve termine, all'attenzione del Parlamento, che si auspica avvenga entro la fine del mese di giugno 2025. Il messaggio dovrà contenere le necessarie modifiche costituzionali e legislative atte a raggiungere gli obiettivi indicati ai punti precedenti. La Commissione si riserva, in ogni caso, di presentare degli atti parlamentare sul tema".

4. Proposte di riforma

Si ribadisce che:

- è necessaria un'importante riduzione del numero dei circoli, mantenendone però la presenza nelle zone periferiche del Cantone;
- è necessario modificare il sistema di remunerazione, in particolare abolendo la possibilità per i Giudici di pace di incassare le spese e le tasse di giustizia (modifica art.3, 4 e 28 LOM);
- è necessaria una maggiore professionalizzazione dei Giudici di pace, che dovranno avere una formazione di base adeguata e specifica, oltre che continua.

Per quanto concerne la formazione, occorre soffermarsi su quanto emerso dal parere chiesto dal Governo nel 2018 ai professori dell'Università di Neuchâtel, François Bohnet e Pascal Mahon in relazione alla costituzionalità dei giudici di pace laici.

Dal parere è emerso quanto segue:

- la legge deve prevedere che il Giudice di pace laico può avvalersi di un supporto giuridico, e che le basi della loro collaborazione siano previste dalla legge e che le parti possano facilmente conoscere l'implicazione o meno di giuristi nella risoluzione del loro caso. Seppur il TF non pretende che tale collaborazione sia effettiva, i professori dubitano che la sola assicurazione formale dell'esistenza di un supporto giuridico sia sufficiente a rispettare la garanzia d'indipendenza. È più importante che materialmente la procedura e la decisione siano conformi al diritto. Più che una possibilità deve essere imperativo l'intervento di un giurista tranne nei casi di routine. È dubbioso che le procedure civili con un valore litigioso che non supera i CHF 5'000.-- rispetta il diritto a un processo equo perché la prima istanza non dispone delle competenze giuridiche necessarie e la seconda istanza non dispone di una competenza piena. L'utilizzo del pretore come sostegno giuridico si presta a critiche perché quest'ultimo è chiamato a giudicare le domande di ricusa dei giudici di pace. Occorre riflettere su una nuova organizzazione.
- l'obbligo di formazione per giudici laici prima dell'assunzione della carica. La formazione deve concernere sia gli aspetti procedurali che quelli di diritto materiale.

A seguito del menzionato parere il Governo ha precisato nella legge, e meglio all'art. 28 cpv. 3 LOG, che: *"Il Consiglio di Stato organizza e finanzia corsi di formazione e di aggiornamento destinati ai giudici di pace"*. Inoltre sono stati incaricati due pretori, i quali possono essere consultati in caso di necessità dai giudici di pace.

A mente di chi scrive la soluzione adottata appare poco soddisfacente. Occorre predisporre un vero supporto giuridico indipendente, magari centralizzato, a cui i giudici di pace laici devono rivolgersi imperativamente, tranne nei casi di routine che andranno definiti.

Al momento attuale appare opportuno mantenere l'elezione popolare e valutare inoltre se trasferire le competenze per le sole procedure semplificate, che solitamente non supera il 10% dell'attività complessiva dei Giudici di pace alle Preture.

Un ultimo aspetto che dovrà essere affrontato sarà la revisione dell'attuale sistema ibrido dipendente/indipendente dei Giudici di pace.

4. Conclusioni

Considerato che il nuovo responsabile politico in tale ambito ha comunicato che intende presentare a breve il messaggio sulla riforma delle Giudicature di pace, che si saluta positivamente, la presente iniziativa generica vuole mettere in risalto i punti che per il Parlamento e gli addetti ai lavori sono cruciali.

Sabrina Gendotti e Roberta Soldati