Messaggio 2854

Concernente la modificazione di alcune disposizioni della Legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 e del diritto giudiziario

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio ci permettiamo illustrare il disegno di legge per la modifica della Legge organica giudiziaria tesa soprattutto a risolvere gli assillanti problemi delle Preture del Distretto di Lugano. Unitamente al suddetto emendamento, si propone una modifica del Codice di procedura civile del 17 febbraio 1971, della Legge sulla tariffa giudiziaria del 14 dicembre 1965, della Legge sull' esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 nonché della Legge di espropriazione dell' 8 marzo 1971.

I. Premessa

La situazione di sovraccarico lavorativo venutasi a creare presso le Preture di Lugano non necessita di ampi commenti. Oltre alle ragioni indicate dallo scrivente Consiglio di Stato nel messaggio 20 dicembre 1968 (n. 1555), e che in ultima analisi portarono alla creazione di una nuova pretura - quella di Lugano-Distretto - competente per ragioni di materia (art. 15 bis LOG), si è aggiunta negli ultimi anni la difficile e precaria situazione economica che esplica degli innegabili effetti su determinati settori giudiziari. Al fine di poter inquadrare la situazione, basta qui richiamare i significativi dati sull' evoluzione delle entrate negli ultimi anni e l' ascesa del numero dei procedimenti più importanti introdotti nelle Preture di Lugano negli anni 1955, 1967 e 1983 (allegato 1). Senza dubbio sul Distretto di Lugano ed in particolare sul comprensorio cittadino e suburbano converge un numero di attività con influssi sull' apparato giudiziario molto più ampi di quelli valutabili in riferimento al numero degli abitanti e quindi le strutture giudiziarie devono essere strutturate anche conformemente alle reali necessità di un' importante piazza economica. Benché su ogni settore della giustizia frequenti siano gli interventi in Gran Consiglio, anche in questa sede, oltre in quella particolarmente qualificata del Consiglio di disciplina giudiziario e come in ogni altra competente, a emerso che il nodo dominante da sciogliere nell' apparato giudiziario riguarda le Preture di Lugano. Come noto, alcuni interventi sono già stati effettuati presso la Pretura di Lugano-Distretto (nomina di un segretario-assessore giurista dal 1. gennaio 1982, designazione di un Pretore straordinario a decorrere dall' ottobre 1983, incarico di un segretario-assessore giurista, di un giurista redattore e di due segretarie dattilografe a far tempo dal 1. aprile 1984 sino al 31 dicembre 1984). Dette misure, tese soprattutto al risanamento della Pretura di Lugano-Distretto onde evitare che i ritardi accumulatisi in questa Pretura si ripercuotano sulla nuova struttura che si propone con il presente messaggio, non sono tuttavia sufficienti.

E' pertanto un preciso compito dell' autorità adottare i provvedimenti necessari, affinché sia garantita una giustizia qualitativamente valida, ma anche sollecita.

Sia qui anteposto un giusto riconoscimento ai Pretori e al funzionari delle giurisdizioni di Lugano per l' impegno e la costanza dimostrata nello svolgimento della loro attività in condizioni difficili, specialmente se si considera che il lavoro del magistrato non è un lavoro di pura trafila, ma si fonda sull' apprezzamento e su un notevole approfondimento giuridico che richiede, per essere svolto con responsabilità, tranquillità e serenità.

Nell'elaborazione delle presenti proposte lo scrivente Consiglio non ha potuto purtroppo fare a meno di procedere anche ad un potenziamento organico delle strutture giudiziarie. Quest'ultimo, è stato comunque assai contenuto e per tale ragione, accanto alla presente riforma, a breve termine appare necessaria una modifica del Codice di procedura civile, che permetta, nel limite del possibile, una semplificazione ed uno snellimento delle procedure.

In sostanza si propone una ristrutturazione delle Preture di Lugano, l'estensione della regolamentazione delle supplenze per le Preture e per i Tribunali delle espropriazioni nonché una riorganizzazione delle Giudicature di pace.

II. Riorganizzazione delle Giudicature di pace

Nel rispetto dei precetti costituzionali e per far fronte alle nuove esigenze che si impongono, tre sono le modifiche che vengono proposte:

1. Aumento delle competenze

Nel marzo del 1967 la competenza dei Giudici di pace è stata portata da fr. 300.-- a fr. 500.-- con la relativa modificazione dell'art. 5 LOG. Già allora con detta misura si intendeva anche alleviare parte del lavoro delle Preture (cfr. Messaggio n. 1555 del 20 dicembre 1968, punto 3). Alla distanza di oltre quindici anni e senz'altro legittimo rivedere questo limite di competenza, specialmente se si considera che dal 1967 ad oggi il tasso di inflazione ha superato il 100% e che pertanto un adeguamento delle competenze del Giudici di pace da fr. 500.-- a fr. 1'000.-- non corrisponde, parlando in termini reali, a nessun aumento vero e proprio delle competenze. La modifica in termini sostanziali rimane pertanto rispettosa dei disposti dell'art. 41 cpv. 2 della Costituzione cantonale, che vede nel Giudice di pace il giudice delle cause di minimo valore.

Da un'inchiesta esperita presso le Preture del Cantone, si è potuto desumere che l'aumento delle competenze dei Giudici di pace nella misura indicata sopra, comporterebbe per le Preture un alleggerimento del carico di lavoro del 20%-25% circa, sia in materia civile (cause inappellabili), sia in materia di esecuzione e fallimenti (rigetti dell'opposizione), compiti questi che rientrano appunto nella competenza dei Giudici di pace a norma dell'art. 5 LOG.

L'aumento delle competenze dei Giudici di pace, richiesto anche dall'Associazione ticinese dei Giudici di pace e supplenti, alla quale rivolgiamo il più ampio riconoscimento per la collaborazione egregia è qualificata che ha sempre offerto, poggia sulla constatazione, che a parte rari casi ove risultano delle manchevolezze nell'impegno del giudice, le Giudicature di pace funzionano in modo soddisfacente e riescono, salvo la Giudicatura di Lugano, di cui si dirà, e come risolta dai rendiconti dipartimentali, a smaltire il lavoro che loro incombe senza riporti.

L'aumento delle competenze impone pure l'adeguamento dell'art. 416 del Codice di procedura civile.

2. Collaborazione del Giudice supplente

A dipendenza del lavoro supplementare di cui si è detto, e che si farà sentire soprattutto nelle Giudicature medie e grosse si propone una riforma della funzione del Giudice supplente, pure nominato dal popolo, che potrà in futuro essere chiamato dal Giudice titolare ad operare quando il buon funzionamento della Giudicatura lo richiederà (art. 4 LOG). Questa soluzione permetterà il già oggi auspicato maggior coinvolgimento del Giudice supplente nell'attività giurisdizionale a garanzia di una migliore attività giudiziaria.

La norma appare senz' altro costituzionale poiché, come rilevato, il Giudice supplente viene nominato dal popolo come il Giudice titolare. Giusta l' art. 41 cpv. 1 CC i Giudici di pace sono uno per Circolo e l' art. 47 cpv. 1 CC prevede che la legge organizza le supplenze presso gli uffici giudiziari. In questo senso e basandosi su questo disposto costituzionale il legislatore aveva regolato all' art. 2 cpv. 1 LOG il problema della supplenza dei Giudici di pace prevedendo la designazione in ogni Circolo di un Giudice di pace supplente. La costituzione non limita né il numero dei supplenti né il ricorso al supplente nei casi di impedimento legale e lascia quindi la possibilità al legislatore di determinare altri motivi giustificanti l' intervento del supplente. Nel caso particolare viene introdotto il concetto di buon funzionamento della Giudicatura che, a parer nostro, è sufficiente per chiedere l' intervento di questo magistrato.

3. Giudicatura di Lugano

Se per le altre Giudicature, tenendo conto delle risultanze pubblicate sui rendiconti annuali del Dipartimento di giustizia, si può contare che continueranno a garantire al Paese una sollecita giustizia semplice e popolare per le cause di minor valore, diverso è il discorso per la Giudicatura di pace del Circolo di Lugano. Il primo motivo di aumento di lavoro presso questo ufficio giudiziario è da ricercare nel decreto legge del 14 dicembre 1971 quando i Comuni di Brè-Aldesago e Castagnola (facenti parte del Circolo di Pregassona) e Lugano sono stati fusi nel Comune di Lugano che costituisce il Circolo di Lugano). In questo Circolo si verifica inoltre un aumento notevole del numero delle pratiche (allegato 2) provocato dagli stessi motivi, già indicati, che sono all' origine dell' aumento di lavoro presso le Preture di Lugano. Nel 1975 la Giudicatura registrava in entrata 750 cause, nel 1977 - dopo aver raggiunto nel 1976 le 950 unità - si giungeva a 1445 vertenze e mai più esse sono scese da allora sotto la soglia delle 1000 unità. In queste condizioni, malgrado l' impegno del Giudice di pace e del suo Supplente, si accumulano ritardi tali da richiedere il potenziamento di questo ufficio giudiziario.

3.1. Ritenuto che ai sensi dell' art. 41 cpv. 1 CC i Giudici di pace non possono essere più di uno per Circolo e vista l' inopportunità in questo momento di una riforma costituzionale, si ritiene di poter ovviare al problema ricorrendo al potenziamento delle Giudicature di pace tramite un aumento del numero dei Supplenti in questo Circolo. Ciò implica una modifica dell' art. 2 cpv. 1 LOG. Si propone in sostanza la nomina di tre Giudici di pace supplenti, che coadiuveranno il Giudice titolare. Quest' ultima misura dovrà essere accompagnata dalla designazione, da parte dello scrivente Consiglio, di una funzionaria amministrativa giusta l' art. 2 cpv. 2 della vigente LOG. Questa modifica è possibile poiché nessuna disposizione della Costituzione cantonale stabilisce rigidamente il numero dei Supplenti, che può così essere fissato a tre per il Circolo di Lugano.

3.2. Una simile modifica comporta pure l' adeguamento dell' art. 153 della Legge sull' esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 per quanto concerne la nomina dei Supplenti Giudici di pace del Circolo di Lugano. Essi saranno eletti con il sistema proporzionale.

3.3. Le conseguenze di ordine finanziario sono descritte nell' allegato 3.

III. La ristrutturazione delle Preture di Lugano

1. Nel Distretto di Lugano vi sono attualmente in funzione quattro Pretori: il Pretore di Lugano-Città, con giurisdizione sul Comune di Lugano, il Pretore di Lugano-Ceresio, con giurisdizione sul Comune di Massagno e sui Comuni dei Circoli di Ceresio, di Carona e di Pregassona, il Pretore di Lugano-Campagna, con giurisdizione su tutti gli altri Comuni e il Pretore di Lugano-Distretto con competenza esclusiva su tutto il Distretto nelle materie previste dall' art. 15 bis. LOG.

A questi quattro Magistrati se ne è aggiunto un quinto (Decreto legislativo 5 luglio 1983) per il periodo fino al 31 dicembre 1984 e con il compito di coadiuvare il Pretore

di Lugano-Distretto.

La situazione presso questi uffici giudiziari, così come traspare dai rendiconti annuali e dagli allegati al presente Messaggio, merita le seguenti osservazioni:

- a) i ritardi nell' evasione delle pratiche, che in molti casi equivalgono a veri e propri dinieghi di giustizia, sono divenuti intollerabili ed hanno già provocato diversi interventi a livello parlamentare e diversi richiami da parte del Tribunale federale;
- b) le caratteristiche della piazza finanziaria di Lugano hanno delle influenze dirette sul tipo di pratiche che i Pretori sono chiamati a giudicare e che si caratterizzano da particolare complessità sia per il genere, sia per gli interessi in gioco;
- c) il costante aumento delle pratiche in una Pretura competente per materia (Lugano-Distretto) provoca la sua quasi totale paralisi in caso di sovraccarico di lavoro per l' impossibilità materiale di suddividere, almeno quale misura d' urgenza e per un limitato periodo di tempo, l' attività giurisdizionale su un numero maggiore di persone, al fine di evitare inaccettabili ritardi. Gli accresciuti oneri di lavoro derivanti dalle procedure di rigetto d' opposizione non possono alla lunga essere affrontati da un solo Magistrato, questi per essere risolti in tempi accettabili e conformi ai disposti del diritto federale devono essere ridistribuiti su un numero maggiore di Magistrati giudicanti.

Si impone pertanto un ripensamento dell' organizzazione delle Preture di Lugano che tenga conto della necessità di un miglior riparto delle competenze e delle attività dei Pretori.

2. La diversità della natura economica e sociale tra le tre esistenti giurisdizioni e l' accresciuto numero di vertenze rientranti nella competenza della Pretura di Lugano-Distretto, inducono a ritenere auspicabile la creazione a Lugano di un' unica Pretura nella quale siano operanti più Pretori, aventi tutta giurisdizione su tutto il Distretto.

Questa struttura, che era già stata affacciata dalla minoranza della Commissione della legislazione nel suo rapporto 10.4.1970 (verbale del Gran Consiglio 1970 pag. 155) e ripresa nel rapporto 2 della Commissione della legislazione dell' 1.7.1970: "E' pertanto auspicabile che in un Distretto come quello di Lugano (che per popolazione e per attività economiche è il più denso) si giunga ad avere un collegio di Pretori aventi giurisdizione su tutto il Distretto..." (verbale del Gran Consiglio 1970 pag. 170), è stata ripresa nell' iniziativa elaborata 21.6.1982 dell' On. Carlo Sganzi.

Detta soluzione ha il vantaggio di permettere una relativa specializzazione dei Pretori e di assicurare all' amministrazione della giustizia un' organizzazione elastica e meglio rispondente alle reali necessità. Quest' ultimo aspetto non potrebbe (o potrebbe solo difficilmente) essere garantito da una nuova ripartizione territoriale all' interno del Distretto; si pensi solo alla difficoltà di suddividere in più giurisdizioni la zona urbana di Lugano, dalla quale proviene, proporzionalmente, il maggior numero di istanze per l' autorità giudiziaria. D' altra parte le esperienze fatte con una Pretura le cui competenze sono rigidamente fissate dalla legge, ci inducono a non proporre una suddivisione per materia delle competenze dei Pretori di Lugano. E' vero che tale soluzione permetterebbe la specializzazione dei Pretori, però non sarebbe sufficientemente elastica per permettere un' utile ripartizione di lavoro tra i Magistrati a dipendenza dell' evoluzione delle loro attività. Questa soluzione non incontrerebbe i favori dei Magistrati operanti presso la Pretura di Lugano, come non incontra i favori del Magistrato che attualmente si occupa della Pretura di Lugano-Distretto, e comporterebbe delle difficoltà sia per la determinazione delle competenze per materia di ogni singolo Magistrato (tenuto conto anche della necessità di un' equa ripartizione del lavoro) sia per l' utenza, salvo gli avvocati, che avrebbe sicuramente delle difficoltà a reperire per ogni singolo caso il Giudice competente. Per questo proponiamo con il presente Messaggio la creazione nel Distretto di Lugano di un' unica Pretura con più Pretori. Il Messaggio rappresenta anche la presa di posizione che il Consiglio di Stato è tenuto a dare alla citata iniziativa elaborata dell' On. Sganzi del 21.6.1982, giusta l' art. 44 cpv. 3 del regolamento del Gran Consiglio.

3. La soluzione prospettata rispetta il precetto costituzionale dell' art. 45 cpv. 2 CC secondo cui:

Se un Distretto ha più Pretori, l' elezione avviene secondo i circondari stabiliti dalla legge.

Questa norma era stata introdotta a seguito del Messaggio 3.2.1970 (n. 1631) concernente talune riforme della Costituzione cantonale. Sino a quel momento i Pretori erano nominati dal rispettivo Distretto (art. 45 cpv. 1 CC); nei Distretti ove vi erano più Pretori (possibilità offerta dalla modifica della Costituzione cantonale del 5.3.1922) il Distretto veniva diviso in giurisdizioni, ognuna delle quali eleggeva il proprio Pretore (art. 45 cpv. 2).

Per ottenere un più sollecito svolgimento dei procedimenti civili in atto, per rendere possibile una suddivisione delle competenze all' interno del Distretto per materia e non per territorio, per risolvere i problemi delle giurisdizioni in cui una divisione territoriale possa essere difficilmente realizzata qualora aumentasse ancora la popolazione della città di Lugano o si procedesse alla fusione di Comuni nella concentrazione di Lugano o Locarno", il Consiglio di Stato aveva proposto l' attuale tenore dell' art. 45 cpv. 2 della Costituzione cantonale in virtù del quale sia possibile stabilire un Circondario unico nel quale vengono eletti 2 o più Pretori.

La proposta modifica rispetta pure l' art. 47 cpv. 1 CC. Scontata la possibilità di avere più Pretori in un Distretto con giurisdizione su tutto il territorio, si rimane nel quadro della competenza generica dei Pretori con criteri territoriali, rinunciando alla definizione di una competenza per materia dei singoli Pretori, poiché in questo quadro appare inopportuna. Fissando la competenza generica dei Pretori su tutto il territorio del Distretto si rimane nell' ambito costituzionale.

La soluzione, come detto, era stata proposta e auspicata dal rapporto della minoranza della Commissione della legislazione del 10 aprile 1970, dal rapporto 2 della Commissione della legislazione del 1. luglio 1970 e dal rapporto conclusivo della stessa Commissione del 2 novembre 1970: in tutti questi documenti si auspicava che in un Distretto come quello di Lugano (che per popolazione e attività economiche e il più denso) si giungesse ad avere un collegio di Pretori, aventi giurisdizione su tutto il Distretto i quali dovevano ripartirsi internamente le competenze secondo le materie.

4. In relazione al principio del Giudice costituzionale sancito dall' art. 58 della Costituzione federale, si fa rilevare che la ripartizione interna delle competenze nell' ambito di un Tribunale può prescindere dal requisito della legge formale ed essere quindi ancorata in una legge in senso materiale (Erwin Bugeler, Das Recht an den verfassungsmässigen Richter als Problem der Gesetzgebung, 1978, pag. 35). In tal modo, il nuovo art. 7 LOG può validamente delegare a un regolamento il compito di fissare le modalità di suddivisione delle pratiche fra i sei Pretori che hanno per giurisdizione l' intero Distretto di Lugano; di transenna, si fa qui osservare che già attualmente l' art. 22 LOG prevede che il riparto interno delle competenze fra le due Camere civili di appello è stabilito da un regolamento emanato dallo stesso Tribunale di appello.

L' art. 47 cpv. 1 della Costituzione cantonale prescrive che le competenze dei Pretori per territorio e per materia sono stabilite dalla legge: in quest' ambito, si deve intendere che le norme riguardanti le attribuzioni dei Pretori debbano figurare in una legge in senso formale. Ora, la competenza per territorio dei Pretori di Lugano si estende, come si evince dal nuovo art. 7 LOG, all' omonimo Distretto, mentre la loro competenza per materia è desumibile dalle varie disposizioni della LOG, della LAC e del CPC che fissano le diverse attribuzioni dei Pretori nei settori civile, penale e del diritto sull' esecuzione e i fallimenti. In altre parole, i Pretori di Lugano formano concettualmente un unico Tribunale, ed hanno per giurisdizione l' intero Distretto di Lugano in tutte le materie che la legge deferisce al giudizio del Pretore: inoltre, un regolamento che deve essere esaminato dai sei Pretori del Distretto di Lugano

determina il turno e le modalità che presiedono alla suddivisione delle pratiche fra di loro. In tal modo, viene salvaguardato il principio che impone di ancorare le norme relative alla competenza dei Pretori per territorio e per materia in una legge formale, e, nel contempo, è pure garantito il diritto al Giudice costituzionale, poiché il summenzionato regolamento fissa in modo generale ed astratto i criteri di ripartizione delle cause fra i sei Pretori del Distretto di Lugano, così da prevenire l' eventualità di abusi o di designazioni "ad hoc" del Giudice competente a trattare una determinata pratica.

5. Si ritiene necessario procedere ad un aumento del numero dei Magistrati presso le Preture di Lugano per l' alto numero delle cause entrate negli ultimi anni, per quelle tuttora pendenti (allegato 4) e per i lunghi periodi intercorrenti tra i vari atti istruttori e di attesa di giudizio nelle singole cause.

D' altra parte i risultati, pur lusinghieri, che si sono ottenuti con il potenziamento straordinario della Pretura di Lugano-Distretto (allegato 5) evidenziano in modo chiaro che lo stesso è appena stato sufficiente per fronteggiare le nuove entrate di questa Pretura. Si ritiene pertanto opportuno portare a sei il numero dei Pretori presso la Pretura unica di Lugano.

Gli stessi Pretori di Lugano, che ritengono unanimemente insufficiente e superflua qualsiasi nuova struttura che non tenga conto del descritto potenziamento, hanno dato la loro adesione di principio al presente Messaggio.

Si prevede in particolare la creazione di sei gruppi di lavoro fra loro indipendenti e costituiti da un Pretore, un segretario-assessore ed uno/a funzionario/a amministrativo/a, ai quali verrà affiancata una cancelleria che, per ragioni di razionalità e di funzionalità, verrà unificata secondo il disposto dell' art. 9 cpv. 3 LOG; in essa opereranno un capo-cancelliere, due segretari/ie e tre funzionari/ie amministrativi/e con il compito di assolvere tutte le mansioni amministrative (registrazione esibiti, formazione incarti, parcelle, archivio, posta, ecc.), nonché di supporto per i lavori di scritturazione per l' intera Pretura.

6. La presente modifica rende necessario l' emendamento dell' art. 152 cpv. 1 della Legge sull' esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 il quale prevede l' introduzione del sistema di voto proporzionale per l' elezione dei Pretori nelle Preture ove vi sono più Magistrati.

7. Per quanto concerne le incidenze di ordine finanziario va rilevato che le stesse non si differenziano sostanzialmente dalla situazione attuale (cfr. allegato 3). Essa comunque è giustificata dalle necessità di far capo ad una Pretura efficiente in un Distretto che, per le sue caratteristiche, segnerà verosimilmente anche in futuro un continuo aumento del carico generale di lavoro.

IV. Estensione della regolamentazione delle supplenze nelle Preture

Si propone di assegnare allo scrivente Consiglio di Stato la facoltà di poter designare un funzionario giudiziario supplente in caso di esistenza di un aggravio eccessivo di lavoro di carattere durevole nelle Preture, con l' introduzione di un nuovo articolo 12 bis LOG. Questa possibilità consentirebbe al Cantone, in adempimento dei compiti che gli incombono, di organizzare i tribunali in modo che l' attuazione del diritto federale sia garantita e di parare eventuali scompensi o ritardi che potrebbero verificarsi in futuro, vista la generale e progressiva tendenza all' aumento del numero delle vertenze. Nel caso in cui l' ufficio di un Pretore dovesse essere pregiudicato nel suo funzionamento per un aggravio eccessivo di lavoro, il Consiglio di Stato potrà incaricare un altro Pretore di sostituirlo. Il Consiglio di Stato sceglierà, per questa attribuzione di

competenze, Pretori i cui uffici funzionano normalmente e darà la preferenza ai Pretori delle Valli.

1. Base costituzionale

1.1. la base costituzionale per istituire delle supplenze è costituita dall' art. 47 della Costituzione cantonale, che lascia alla legge la competenza di organizzarla. Il precetto costituzionale non limita il concetto di supplenza ai casi di impedimento legale o d' impedimento durevole di un magistrato, per cui lascia la facoltà al legislatore di introdurre ulteriori motivi giustificanti la supplenza, come ad esempio l' eccesso di lavoro di carattere durevole. Questa eventualità era stata del resto avanzata dal rapporto di minoranza della commissione della legislazione del 10 aprile 1970 (verbale del Gran Consiglio 1970 sessione autunnale pag. 160-161). In questo senso si può concludere che la Costituzione dà la facoltà al legislatore di ovviare agli inconvenienti che potrebbero verificarsi in relazione al buon funzionamento dell' amministrazione della giustizia delle Preture a dipendenza di aggravio di lavoro.

Il principio del Giudice naturale è pure salvaguardato. Questo principio è sancito all' art. 58 della Costituzione federale ed è ripreso nell' art. 5 della Costituzione cantonale; esso prevede che "nessuno può essere sottratto al suo giudice costituzionale e di conseguenza non può essere creato nessun tribunale d' eccezione. Così come affermato da J.P. Müller in ZBJV, pag. 249 e ss., il termine di giudice costituzionale non significa in tale contesto altro che Gerichtsverfassung nel senso dell' ordinamento giudiziario stabilito dalla Costituzione, dalla legge e dalle ordinanze.

Lo stesso concetto è ripreso da Burckhardt:

"bei der Auslegung des Art. 58, Abs 1 BV darf aus das Wort -verfassungsmässig" kein Gewicht gelegt werden; es ist damit nicht etwa derjenige Richter gemeint, der durch die kantonale Verfassung gewährleistet ist, sondern ebensowohl ein bloss gesetzlich gewährleisteteter".

(Burckhardt, Komm. der schweizerischer Bundeversammlung, pag. 584).

1.2. Tale principio esige che il Giudice competente a trattare una specifica causa venga determinato in modo generale ed astratto dall' ordinamento giuridico (Erwin Bugeler, Das Recht an den verfassungsmässigen Richter als Problem der Gesetzgebung, 1978, pag. 15). In particolar modo, occorre evitare di attribuire "ad hoc, con specifica relazione a una singola persona o a una singola fattispecie, la cognizione di una determinata causa a un determinato giudice.

In consonanza con quest' esigenza sgorgante dal principio del Giudice costituzionale, verrà emanato un Decreto da pubblicare nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, che designi il Pretore supplente, stabilisca con precisione il genere delle cause che gli vengono devolute e fissi il lasso di tempo futuro durante il quale una simile supplenza risulta applicabile.

2. Tenuto conto di quanto sopraddetto, si ritiene possibile, riallacciandosi anche agli esempi di altri Cantoni (Berna, art. 50 cpv. 3 della Legge sull' organizzazione giudiziaria 31.1.1909, art. 57 cpv. 1 Cost., Giura, art. 28 cpv. 2 della Legge sull' organizzazione giudiziaria 26.10.1978) estendere i presupposti della supplenza dei funzionari giudiziari al concetto dell' aggravio eccessivo di lavoro di carattere durevole.

La possibilità di affiancare magistrati supplenti di giudici ordinari deve essere infatti prevista nell' interesse di un corretto funzionamento dei tribunali, in effetti, al verificarsi di detto impedimento la via della giustizia verrebbe ad essere frenata, ciò che contrasterebbe con il senso della costituzione e con la garanzia per ogni cittadino di poter ottenere un giudizio entro termini adeguati, elemento quest' ultimo discendente dal principio dello stato di diritto e contenuto anche nell' art. 6 cpv. 1 CEDU.

Nell' ambito delle Preture il proposto articolo prevede che su richiesta dei Magistrati interessati il Consiglio di Stato possa incaricare un Pretore di altre giurisdizioni di supplirlo per materia o per numero di pratiche e per un periodo di tempo determinato e rinnovabile. Nella sua scelta, come detto, il Consiglio di Stato terrà conto delle condizioni di lavoro dell' ufficio del Pretore chiamato a supplire dando la preferenza ai Pretori delle Valli.

La devoluzioni delle pratiche alle Preture di altre giurisdizioni avrà per oggetto determinate cause che verranno proposte in futuro entro uno specifico lasso di tempo, senza l' inclusione di procedure già pendenti all' atto dell' entrata in vigore di una simile supplenza. Adottando un siffatto modo di procedere, la competenza del Pretore supplente risulta determinata in maniera chiara e precisa da regole generali ed astratte che non lasciano spazio a manipolazioni ed abusi di sorta: di conseguenza, il previsto art. 12 bis LOG, che presenta anche il vantaggio pratico di assicurare una certa elasticità in materia di supplenze, si rivela conforme al precetto costituzionale della garanzia per ogni cittadino del Giudice naturale.

Così, il nuovo art. 12 bis LOG, ossia una norma contenuta in una legge formale, determina il principio ed enuncia gli aspetti essenziali delle supplenze fra le Preture per aggravio di lavoro e il preciso concretamento di questa disposizione legale viene demandato a dei successivi Decreti di natura generale ed astratta: pertanto, risulta che la prevista regolamentazione sulle supplenze è sufficientemente chiara ed idonea ad evitare abusi e designazioni "ad hoc" del Magistrato competente in contrasto con il precetto del Giudice naturale, che è qui salvaguardato.

3. Questa novità rappresenta un ausilio sicuramente importante per le Preture notoriamente oberate di lavoro i cui magistrati titolari potranno, in futuro, avvalersi della collaborazione di altri loro colleghi di altre giurisdizioni, in particolare di quelli delle Preture delle Valli. Di queste ultime è stata chiesta l' abolizione con mozione 6 settembre 1982 dell' On. Righetti e cofirmatari. L' abolizione pura e semplice di queste Preture non appare giustificata allo scrivente Consiglio di Stato, fosse solo per motivi di coerenza con la politica regionale sin qui adottata, ma soprattutto per il rispetto dovuto a queste regioni di montagna, che perderebbero, con la soppressioni delle Preture e conseguentemente degli Uffici dei registri, degli Uffici esecuzione e fallimenti e delle autorità di prima istanza in materia di Legge federale sull' acquisto di terreni da parte di persone all' estero, un ulteriore ed importante punto di riferimento non solo costituzionale. La soluzione della sottoccupazione accennata nella mozione va ricercata nell' attribuzione di nuove competenze a questi magistrati, che potranno essere affiancati in futuro ai loro colleghi di altre Preture.

D' altra parte non va sottovalutato il fatto che i Pretori delle Valli, la cui attività non è paragonabile statisticamente a quella dei Pretori dei centri, svolgono la loro attività giudiziale in modo differente per la natura stessa del contesto socio-economico nel quale operano ed esplicano anche un' importante attività extragiudiziale conciliativa e di consulenza a favore della popolazione dalla loro giurisdizione.

4. Le incidenze di ordine finanziario sono irrilevanti, essendo rappresentate unicamente dalle spese di trasferta.

V. Estensione della regolamentazione delle supplenze nei Tribunali delle espropriazioni

Analogamente a quanto espresso sopra, si propone una nuova regolamentazione delle supplenze per i Presidenti dei Tribunali di espropriazione modificando l' art. 36 della Legge di espropriazione.

In tal modo, e in caso di esistenza di un aggravio eccessivo di lavoro, come appare essere il caso attualmente per il Tribunale sottocenerino se si considera il numero

delle vertenze pendenti (allegato 6) un Presidente potrebbe essere designato supplente dell' altro a garantire così una più sollecita evasione delle pratiche.

Dall' esperienza, in sostanza positiva, ricavata dall' istituzione dei Tribunali d' espropriazione (1972), si osserva in generale che il campo giuridico attribuito al loro giudizio è sottoposto a forti oscillazioni d' affluenza, così ad esempio la revisione decennale delle stime dei grossi centri del Cantone apporta un forte carico di lavoro concentrato in pochi anni, vi sono inoltre oscillazioni dovute all' importanza delle opere pubbliche intraprese, in relazione anche alle diverse capacità finanziarie degli enti pubblici. Risulta pertanto opportuno, creare una possibilità d' interazione fra le due giurisdizioni, che permetterebbe di attenuare i suddetti scompensi. Inoltre, data la particolarità e l' importanza della materia, appare necessario che si adottino identici criteri-base di giudizio per tutto il Cantone, non essendo giustificata alcuna diversità fra le due giurisdizioni, soprattutto per le materie inappellabili (contributi di miglioria, di costruzione e stime immobiliari). Quindi, la possibilità d' interazione fra le due giurisdizioni, oltre ad attenuare lo squilibrio del carico di lavoro, facilita pure i contatti fra i due Presidenti, creando così le premesse per applicare criteri di giudizio uniformi.

VI. Norme transitorie

1. Aumento delle competenze dei Giudici di pace

Ritenuto l' aumento di competenze da fr. 500.-- a fr. 1'000.-- le procedure iniziate, ma per le quali non è stato fatto nessun atto di istruzione o nessuna udienza, verranno demandate al Giudice di pace competente. Il relativo decreto sarà impugnabile mediante appello (art. 307 Codice di procedura civile). Il Pretore giudicherà, invece, le altre.

2. Nuova struttura delle Preture di Lugano

Non si rende necessaria l' adozione di alcuna norma transitoria per il cambiamento di struttura presso questi uffici giudiziari. Torna applicabile infatti il contenuto dell' art. 74 della Legge organica giudiziaria. Le cause pendenti verranno ripartite nella nuova Pretura conformemente alla regolamentazione interna e al regolamento delle Preture.

VII. Congruenza della presente proposta con le Linee Direttive 1984-1987

Il problema in esame e la relativa trattazione sono previsti al punto 3/5, pag. 9, delle Linee Direttive 1984-1987, l' incidenza finanziaria delle misure proposte è contenuta nell' allegato 3.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l' espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, C. Speciali

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

LEGGE

Organica Giudiziaria Civile e Penale del 24 novembre 1910; modificazione

Il Gran Consiglio

della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 24 ottobre 1984 n. 2854 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a:

Articolo 1

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

Art. 2 cpv. 1

In ogni Circolo vi è un Giudice di pace con un Supplente ad eccezione del Circolo di Lugano dove vi sono un Giudice di pace e tre Supplenti.

Art. 4 cpv. 1

Il Supplente sostituisce il Giudice nei casi di ricusa, malattia, assenza o altro impedimento e, su richiesta del Giudice titolare, quando lo esiga il buon funzionamento della Giudicatura.

Art. 5

Competenze

Il Giudice di pace, conosce, previo esperimento di conciliazione, e giudica inappellabilmente, salvo ricorso in cassazione, le cause il cui valore determinabile non ecceda la somma di fr. 1'000.--, comprese quelle a procedura sommaria ed accelerata previste dalla Legge federale sull' esecuzione e sul fallimento, ed escluse quelle di servitù nonché quelle per sfratto di conduttori, trattate con la procedura sommaria prevista dal Codice di procedura civile.

Art 7

Numero

Vi è un Pretore per ogni Distretto, eccettuati quelli di Lugano, di Locarno e di Mendrisio.

Nel Distretto di Lugano vi sono sei Pretori, tutti con residenza a Lugano. Essi hanno per giurisdizione l' intero Distretto di Lugano. Il regolamento ne fissa l' organizzazione.

Nel Distretto di Locarno vi sono due Pretori, entrambi con residenza a Locarno. Uno di essi ha per giurisdizione i Comuni di Locarno, Muralto, Orselina, Minusio, Brione s/Minusio, e si denomina Pretore di Locarno-Città: il secondo gli altri Comuni del Distretto, e si denomina Pretore di Locarno-Campagna.

Nel Distretto di Mendrisio vi sono due Pretori, ambedue con residenza a Mendrisio. Uno di essi ha per giurisdizione i Comuni di Circoli di Balerna e di Caneggio e si denomina il Pretore di Mendrisio-Sud il secondo, gli altri Comuni del Distretto, e si denomina il Pretore di Mendrisio-Nord.

Art. 7 bis

Norma transitoria

Stralciato.

Art 12

b) Straordinaria viciniorità

In caso di impedimento legale del Pretore e del segretario-ssessore la causa è devoluta al Pretore viciniore e cioè, di regola:

il Pretore di Mendrisio-Nord e di Mendrisio-Sud si suppliscono a vicenda;
i Pretori di Lugano si suppliscono tra loro secondo un ordine di rotazione interna fissato dal Regolamento;

i Pretori di Locarno-Città e di Locarno-Campagna si suppliscono a vicenda:

il Pretore di Bellinzona e quello di Riviera si suppliscono a vicenda:

il Pretore di Blenio e quello di Leventina si suppliscono a vicenda:

il Pretore di Vallemaggia è supplito da quello di Locarno-Campagna.

Art 12 bis (nuovo)

c) Per aggravio di lavoro

Manifestandosi presso una Pretura un aggravio di lavoro di carattere durevole e tale da pregiudicare la regolare attività, il Consiglio di Stato può devolvere una parte delle procedure a Preture di altre giurisdizioni, tenendo conto del loro buon funzionamento. La preferenza sarà data alle Preture delle Valli.

Il Pretore al quale sono devolute le procedure ai sensi del presente articolo svolgerà le sue funzioni presso la Pretura ove è chiamato a supplire.

Art. 15 bis

Stralciato.

Articolo 2

Disposizioni transitorie finali

Art. 5

Stralciato.

Art. 7 (nuovo)

Con l' entrata in vigore della presente modificazione le procedure iniziate nelle quali non è ancora stata fatta nessuna istruzione o udienza sono demandate al giudice di pace competente giusta le nuove disposizioni di legge.

Il deferimento di competenza al nuovo giudice di pace è sancito con un decreto, impugnabile mediante appello (art. 307 CPC).

Le altre sono decise dal Pretore presso il quale sono pendenti.

Articolo 3

La Legge sulla tariffa giudiziaria del 14 dicembre 1965 è modificata come segue:

Art 14 cpv 1 cfr 1

a. Se la causa di valore inferiore a fr. 500.-- è definita con sentenza da fr. 10.--a fr. 50.--;

b. se la causa ha valore litigioso da fr. 500.-- a fr. 1'000.-- ed è definita con sentenza da fr. 50.-- a fr. 100.--;

c. se l' istanza è ritirata prima dell' udienza fr. 10.--;

d. se la causa è composta mediante transazione dopo l' istruttoria da fr 10.-- a fr. 30.--

.

Art. 17 cpv. 1

E' stralciato il limite fino a fr. 1000.--; da fr. 50.-- a fr. 120.--.

Articolo 4

La Legge sull' esercizio del diritto di voto, sulle votazioni e sulle elezioni del 23 febbraio 1954 è modificata come segue:

Art. 152 cpv. 1

Pretori

1 Nelle Preture con un magistrato, i Pretori sono eletti dal popolo per circondari elettorali corrispondenti alla loro giurisdizione, col sistema della maggioranza assoluta. Nelle Preture dove vi sono più Pretori si applica il sistema del voto proporzionale.

Art. 153 cpv. 1

Giudici di pace

1 Nelle Giudicature di pace con un Giudice ed un Supplente, essi sono eletti dal popolo per circondari elettorali corrispondenti alla loro giurisdizione, col sistema della maggioranza assoluta.

Nelle Giudicature di pace dove vi sono più Supplenti si applica il sistema del voto proporzionale.

Articolo 5

La Legge di espropriazione dell' 8 marzo 1971 è così modificata:

Art. 36 cpv. 5 (art. 33 bis CL)

Organizzazione dei tribunali

5 Manifestandosi presso un Tribunale un aggravio di lavoro di carattere durevole e tale da pregiudicare la regolare attività, il Consiglio di Stato può devolvere una parte delle procedure al Presidente dell' altro Tribunale, tenendo conto del buon funzionamento di quest' ultimo.

Il Presidente al quale sono devolute le procedure ai sensi del presente capoverso svolgerà le sue funzioni presso il Tribunale ove è chiamato a supplire.

Articolo 6

Il Codice di procedura civile del 17 febbraio 1971 è così modificato:

Art. 416 cpv. 1

Competenze

1 Le azioni concernenti le controversie derivanti dal Contratto di lavoro sono proposte, quando il valore non sia superiore al franchi 1'000.-- al giudice di pace e, quando il valore non superi i fr. 5'000.-- al pretore, secondo le disposizioni seguenti.

Articolo 7

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

ALLEGATO 1

EVOLUZIONE PROCEDIMENTI GIUDIZIARI PIÙ IMPORTANTI INTRODOTTI

	1955	1967	1983	
<u>Cause Appellabili</u>				
Lugano-Città	137	149	214	
Lugano-Campagna	91	196	271	
Lugano-Ceresio	119	205	187	
<u>Cause inappellabili</u>				
Lugano-Città	90	158	329	
Lugano-Campagna	71	142	355	
Lugano-Ceresio	72	125	317	
<u>Domande di rigetto dell' opposizione *</u>				
Lugano-Città	184	317	1841	
Lugano-Campagna	178	330	1161	
Lugano-Ceresio	256	393	1001	
POPOLAZIONE	1950	1960	1970	1980

Lugano-città	18122	19758	27121	27815
Lugano-campagna	26261	28814	39171	46072
Lugano-ceresio	18727	23300	27193	30672
Distretto	53110	71872	93485	104549

* I dati relativi all' anno 1983 sono stati calcolati proporzionalmente, tenendo conto di un particolare rilievo per Circolo effettuato per le vertenze entrate nel 1981 presso la Pretura di Lugano-Distretto.

(inserire tabelle da pag. 19 a pag. 31)