

# Elezione di giudici straordinari

## Rapporto esplicativo

### **L'essenziale in breve**

Il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo si compongono rispettivamente di sei e di cinque giudici a tempo pieno. Attualmente il diritto grigionese non prevede un'elezione supplementare di giudici nei tribunali cantonali superiori se un membro di un tribunale cantonale superiore è assente per diversi mesi o se a seguito di un volume delle pratiche straordinariamente elevato un tribunale cantonale superiore non è più in grado di evadere controversie giuridiche entro un termine adeguato. Nella sessione di giugno 2019 il Gran Consiglio ha deciso di colmare questa lacuna legislativa e di prevedere per questi casi l'elezione supplementare di giudici nei tribunali cantonali superiori.

All'epoca non è stato discusso se questo strumento debba essere introdotto anche per i tribunali regionali. Il Governo ritiene che occorra dare una risposta affermativa a questa domanda se un tribunale regionale non dispone di un numero sufficiente di giudici con formazione in diritto per far fronte a un'assenza straordinaria o a volumi delle pratiche straordinariamente elevati. Per casi come questi si intende prevedere lo strumento dell'elezione di giudici straordinari anche per tribunali regionali. Il Governo ritiene che tale strumento non risulti necessario per le altre autorità giudiziarie.

Con il presente progetto viene avviata la discussione sulle modifiche legislative necessarie per permettere l'elezione di giudici straordinari nei tribunali cantonali. Modifiche della Costituzione del Cantone dei Grigioni che occorre prendere in considerazione per via dell'elezione supplementare non sono oggetto del progetto. Se e in quale misura queste verranno realizzate verrà esaminato nel quadro del progetto legislativo con il quale verranno attuate le ulteriori decisioni del Gran Consiglio riguardo all'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori.

## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione di partenza.....</b>	<b>1</b>
1.1	Pendenze del Tribunale cantonale .....	1
1.2	Progetto separato per l'elezione supplementare .....	2
<b>2</b>	<b>Elezione supplementare per i tribunali cantonali superiori e i tribunali regionali</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Spiegazioni relative alle singole disposizioni .....</b>	<b>5</b>
3.1	Circostanze straordinarie (art. 6a) .....	5
3.2	Requisiti personali (art. 6b).....	7
3.3	Competenza e procedura (art. 6c).....	9
<b>4</b>	<b>Conseguenze a livello finanziario e di personale.....</b>	<b>10</b>
4.1	Per il Cantone.....	10
4.2	Per le regioni e i comuni .....	11
<b>5</b>	<b>Buona legislazione .....</b>	<b>11</b>

## **1 Situazione di partenza**

Con il rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori, in occasione della sessione di giugno 2019 il Governo ha sottoposto al Gran Consiglio sei questioni fondamentali concernenti l'organizzazione del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 779 segg.). Una di queste questioni fondamentali si riferiva al meccanismo volto a garantire una dotazione sufficiente in termini di personale dei tribunali cantonali superiori in situazioni eccezionali. Con gli strumenti esistenti il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo sono in grado di far fronte ad assenze ordinarie di giudici a tempo pieno nonché a picchi temporanei di volume delle pratiche, ma non ad assenze di vari mesi di giudici a tempo pieno o a volumi delle pratiche straordinariamente elevati. Per situazioni di questo tipo deve essere creato un meccanismo che permetta di aumentare temporaneamente il numero di posti di giudici presso i tribunali cantonali superiori. Solo così facendo è possibile garantire che i tribunali cantonali superiori siano in grado di evadere le controversie giuridiche sottoposte al loro giudizio entro un termine adeguato e nella composizione prevista dalla legge.

A questo scopo nel rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori il Governo ha proposto di prevedere l'elezione di giudici straordinari (messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 830 segg.). Il Gran Consiglio ha accolto questa proposta nella sessione di giugno 2019 con 110 voti favorevoli e un voto contrario (PGC 5/2018/2019, pag. 863 seg.).

### **1.1 Pendenze del Tribunale cantonale**

Dal 2009 le pendenze del Tribunale cantonale sono in continuo aumento. A seguito di tale evoluzione, con la revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria del 15 agosto 2015 il Gran Consiglio ha aumentato il numero di posti di giudice a tempo pieno presso il Tribunale cantonale da cinque a sei (messaggio quaderno n. 3/2015-2016, pag. 161 segg., CdG 1/2015/2016, pag. 185 segg.). Dal 1° gennaio 2017 il Tribunale cantonale dispone di sei posti di giudice a tempo pieno.

Questo aumento del personale non ha comportato la diminuzione auspicata delle pendenze. Nel 2017 il numero dei procedimenti pendenti è calato da 270 a 267 pratiche (rapporto di gestione 2017, pag. 8). Nel 2018 il Tribunale cantonale ha registrato però un aumento da 267 a 325 pratiche. Di conseguenza le pendenze sono aumentate del 20 per cento ( $325 [\text{pendenze 2018}] \times 100 : 267 [\text{pendenze 2017}]$ ; rapporto di gestione 2018, pag. 7). Questa evoluzione è proseguita nel 2019, anno in cui il numero dei procedimenti pendenti è aumentato da 325 a 408 (rapporto di gestione 2019, pag. 7).

In questo contesto il 5/12 novembre 2019 la Commissione di giustizia e sicurezza (CGSic) ha deciso di richiedere un rapporto di analisi al fine di determinare le ragioni dell'aumento delle pendenze presso il Tribunale cantonale nonché di proporre misure efficaci e adeguate per porre rimedio a questa situazione. Nel rapporto di analisi del 31 marzo 2020 il Prof. Dr. iur. Beat Stalder e il Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann sono giunti alla conclusione che il Tribunale cantonale presenta un numero di pendenze eccessivo sia in termini assoluti sia rispetto ad altri tribunali di istanza superiore e per tale ragione durate eccessive dei procedimenti. Le ragioni di questo problema sarebbero complesse e non sarebbero addebitabili a un'unica circostanza (pag. 48). In questa sede interessano le ragioni correlate alla dotazione in termini di personale. A tale proposito gli autori dell'analisi rilevano che nel quadro della riforma della giustizia 2 al Tribunale cantonale sarebbe stata attribuita una dotazione di soli cinque posti di

giudice, nonostante già all'epoca fosse stato evidente che erano necessari cinque posti e mezzo. Inoltre la riforma della giustizia 2 non sarebbe stata utile a coprire il fabbisogno supplementare derivante dall'entrata in vigore dei codici di procedura civile e penale a livello federale (il 1° gennaio 2011) e del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti (il 1° gennaio 2013). A tale onere supplementare si sarebbe fatto fronte solo con la creazione di un sesto posto di giudice che ha prodotto effetti dal 1° gennaio 2017. Nel frattempo le pendenze del Tribunale cantonale erano già aumentate, circostanza che influirebbe fino ad oggi sul volume delle pratiche del Tribunale cantonale e sulla durata dei procedimenti pendenti (pag. 48). Inoltre, a causa di assenze dovute a infortuni e malattie, fino ad oggi il Tribunale cantonale avrebbe potuto lavorare a regime completo solo per poco tempo (pag. 48).

In considerazione di queste evidenze, per quanto riguarda la dotazione gli autori dell'analisi raccomandano di dotare il Tribunale cantonale del numero di posti previsto dalla legge il prima possibile. A regime completo, ovvero nella composizione di sei giudici, esso dovrebbe essere in grado di far fronte alle nuove pratiche; gli autori dell'analisi ritengono che non sia necessario aumentare il numero ordinario dei giudici (pag. 49). Per un periodo limitato occorrerebbe invece rinforzare il Tribunale cantonale con giudici supplenti per poter ridurre le pendenze accumulate (pag. 35). Gli autori dell'analisi raccomanderebbero alla CGSic di adeguare le basi legislative in modo tale che per ridurre le pendenze e quindi per fare in modo che i procedimenti tornino ad avere una durata accettabile venga prevista la possibilità di creare posti di giudice a tempo determinato, attingendo eventualmente a risorse dall'esterno o attingendo eventualmente a personale dell'attuariato. Questo strumento andrebbe previsto anche per le supplenze a breve termine in caso di assenze di giudici dovute a infortuni o a malattia (pag. 50). Inoltre il Tribunale cantonale presenterebbe una dotazione insufficiente sia in termini assoluti, sia rispetto ad altri tribunali cantonali con posti di attuario. Gli autori dell'analisi raccomanderebbero di creare uno o due posti supplementari.

## **1.2 Progetto separato per l'elezione supplementare**

Secondo la valutazione fornita dagli autori dell'analisi, la dotazione del Tribunale cantonale che prevede sei posti di giudice a tempo pieno è quindi sufficiente per far fronte al volume ordinario delle pratiche. Per ridurre le pendenze che si sono accumulate, in via temporanea il Tribunale cantonale necessita invece di giudici supplementari. Il diritto grigionese non prevede la possibilità di dotare il Tribunale cantonale in via temporanea di posti di giudice supplementari. In occasione del dibattito sul rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori il Gran Consiglio ha deciso di colmare questa lacuna legislativa e di prevedere l'elezione di giudici straordinari nei tribunali cantonali superiori (PGC 5/2018/2019, pag. 863 seg.). Anche gli autori dell'analisi raccomandano al Cantone di introdurre un simile strumento.

Il Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità dei Grigioni (DGSS) ha istituito un gruppo di lavoro per mettere in atto le decisioni adottate dal Gran Consiglio durante la sessione di giugno 2019. È previsto che il gruppo di lavoro porti a termine i suoi lavori entro la fine del 2020, di modo che il progetto in questione possa essere posto in consultazione nel mese di febbraio 2021. Se possibile, il progetto rivisto in base alle prese di posizione pervenute dovrà essere presentato al Gran Consiglio per la decisione nel mese di dicembre del 2021. Se il progetto in questione comporterà una revisione della Costituzione del Cantone dei Grigioni (Cost. cant.; CSC 110.100), esso dovrà essere sottoposto a votazione popolare. Se il Popolo

grigionese accoglierà le relative modifiche, successivamente inizierà a decorrere il termine di 90 giorni per il referendum legislativo. Se non verrà lanciato alcun referendum, il Governo potrà porre in vigore il progetto a metà del 2022 o eventualmente anche solo nell'autunno del 2022 a seconda della pianificazione delle votazioni.

In considerazione dell'entità attuale delle pendenze del Tribunale cantonale non è possibile attendere così a lungo. Di comune accordo con la CGSic il Governo ha quindi deciso di estrapolare le norme concernenti l'elezione di giudici straordinari dal progetto legislativo mirato a mettere in atto le decisioni del Gran Consiglio adottate nella sessione di giugno 2019 e di sintetizzarle all'interno del progetto in oggetto. Per il momento si intende rinunciare a una revisione della Costituzione cantonale. Eventuali modifiche della Costituzione cantonale dovranno essere discusse e proposte nel quadro del progetto legislativo mirato a mettere in atto le altre decisioni adottate dal Gran Consiglio nella sessione di giugno del 2019. Ciò permette di porre in vigore il progetto un anno prima. Inoltre così facendo è possibile evitare che il Popolo grigionese debba pronunciarsi due volte nel corso di circa un anno su un progetto in materia di giustizia.

## **2 Elezione supplementare per i tribunali cantonali superiori e i tribunali regionali**

La dotazione dei tribunali cantonali superiori con un totale di undici posti di giudice a tempo pieno (art. 21 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup> LOG) si orienta al volume ordinario delle pratiche ed è sufficiente soltanto se i giudici eletti sono in grado di esercitare la propria carica (messaggio quaderno n. 6/2006-2007, pag. 572 seg., messaggio quaderno n. 3/2015-2016, pag. 162 segg.). Attualmente il numero di giudici stabilito dalla legge sull'organizzazione giudiziaria non può essere aumentato mediante un'elezione supplementare. Il collegio giudicante dei tribunali cantonali superiori può essere ampliato soltanto nella misura in cui possano subentrare i giudici dell'altro tribunale se altrimenti non è possibile sedere al completo per motivi d'impedimento o di ricsuzione (art. 19 cpv. 2 LOG). Se ciò non basta, su decisione della CGSic possono subentrare quali giudici supplenti anche i presidenti dei tribunali regionali (art. 19 cpv. 3 LOG). Il campo d'applicazione di queste regolamentazioni della supplenza è ristretto. Inoltre, i giudici che subentrano sulla base dell'articolo 19 capoversi 2 e 3 LOG esercitano già una carica a tempo pieno per un altro tribunale. Di conseguenza essi non dispongono delle disponibilità in termini di tempo per essere attivi in misura significativa per un altro tribunale cantonale (cfr. al riguardo messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 836).

Va tuttavia considerato il fatto che non solo i giudici, ma anche gli attuari dei tribunali cantonali superiori dispongono di conoscenze giuridiche specialistiche. Questi ultimi hanno completato studi in diritto e di regola dispongono di una patente d'avvocato (art. 28 cpv. 2 LOG). Essi possono sostenere i giudici quando si tratta di risolvere pratiche. La legge sull'organizzazione giudiziaria riserva invece ai giudici la direzione del procedimento nonché la decisione e in linea di principio anche la procedura probatoria (art. 14 cpv. 2 LOG). Di conseguenza non è possibile sostituire a piacimento i giudici con attuari: per poter far fronte a un determinato volume delle pratiche è sempre necessario che sia possibile impiegare un numero minimo di giudici (messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 836 seg.).

I meccanismi descritti in precedenza permettono di far fronte ad assenze ordinarie nonché a picchi temporanei di volume delle pratiche, ma non ad assenze di vari mesi di giudici o a volumi delle pratiche straordinariamente elevati (messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 837). In simili situazioni straordinarie esiste il pericolo che un tribunale cantonale supe-

riore non sia più in grado di evadere le pratiche giudiziarie pendenti entro un termine ragionevole e che quindi violi l'articolo 29 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS 101). Se il tribunale impiega ulteriore personale per l'evasione delle pratiche al fine di evitare la situazione sopra descritta, esso riesce a ridurre la durata dei procedimenti. Questo modo di procedere però è ammesso soltanto se il tribunale decide comunque nella composizione prevista dalla legge. Assenze straordinarie di giudici nonché volumi delle pratiche straordinariamente elevati comportano quindi il rischio che un tribunale cantonale superiore violi l'articolo 29 capoverso 1 Cost. o non osservi l'articolo 30 capoverso 1 Cost. (messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 830). Al fine di evitare simili situazioni anticostituzionali, conformemente alla decisione del Gran Consiglio del 12 giugno 2019 si intende prevedere l'elezione di giudici straordinari per i tribunali cantonali superiori (PGC 5/2018/2019, pag. 863 seg.).

È dubbio se questo strumento debba essere introdotto anche per altri tribunali o per le autorità di conciliazione grigionesi. Nel Cantone dei Grigioni la giurisdizione penale e civile viene esercitata, oltre che dal Tribunale cantonale, soprattutto dai tribunali regionali. La composizione dei tribunali regionali dipende dalla grandezza del rispettivo tribunale (art. 36 LOG). Di regola essi si compongono di un presidente a tempo pieno, di un vicepresidente a titolo principale nonché di otto giudici a titolo accessorio (art. 36 cpv. 1 LOG). I tribunali regionali Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair e Moesa non dispongono di un vicepresidente a titolo principale (art. 36 cpv. 2 LOG). Tutti i giudici del Tribunale regionale Plessur sono impiegati a tempo pieno (art. 36 cpv. 4 LOG, art. 1 cpv. 3 dell'ordinanza sull'organizzazione, la retribuzione e la contabilità dei tribunali regionali [ordinanza sui tribunali regionali, OTReg; CSC 173.500]). I tribunali regionali Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Moesa e Plessur possono quindi far fronte ad assenze straordinarie di un giudice nonché a volumi delle pratiche straordinariamente elevati soltanto facendo ricorso a un numero maggiore di giudici a titolo accessorio. Di norma, gli altri tribunali regionali hanno inoltre la possibilità di aumentare il grado di occupazione del loro vicepresidente impiegato a titolo principale. Grazie a questi strumenti, finora i tribunali regionali sono riusciti a far fronte a situazioni straordinarie senza che i procedimenti si siano oltremodo protratti.

È dubbio che in futuro siano in grado di farlo anche in caso di assenze prolungate. Infatti, stando a quanto spiegato dal Tribunale cantonale nel messaggio quaderno n. 3/2015-2016, pag. 163, negli ultimi anni la complessità dei procedimenti civili e penali è notevolmente aumentata sotto il profilo processuale e materiale. Ciò è riconducibile da un lato a nuovi codici di diritto processuale più gravosi (Codice di diritto processuale civile svizzero [CPC; RS 272] e Codice di diritto processuale penale svizzero [CPP; RS 312.0]), dall'altro al panorama giuridico sempre più complesso. Da ciò consegue che i giudici a titolo accessorio sono in grado di assumere la funzione di giudice a tempo pieno o a titolo principale soltanto se dispongono di una formazione in diritto. In caso contrario non possono più assumere questa funzione. In una situazione in cui tutti i giudici a titolo accessorio sono giudici popolari, è quindi possibile far fronte a un'assenza straordinaria soltanto aumentando il grado di occupazione dei giudici a titolo principale. Tale possibilità non esiste se il giudice a titolo principale stesso è assente (tribunali regionali Albula, Engiadina Bassa/Val Müstair, Moesa) oppure se egli è impiegato a tempo pieno già in condizioni normali (tribunale regionale Plessur). Lo stesso vale se il giudice a titolo principale esercita un'attività accessoria che esclude un'estensione dell'attività ufficiale. In questi casi i meccanismi esistenti non sono in grado di garantire una dotazione

sufficiente dei tribunali regionali. In simili situazioni i tribunali regionali hanno assoluto bisogno di poter aumentare temporaneamente il numero di posti di giudici a disposizione mediante lo strumento dell'elezione di giudici straordinari.

Dovrebbe essere meno impellente la necessità di eleggere giudici straordinari per far fronte a picchi straordinari di volume delle pratiche. In passato già diverse volte pratiche straordinariamente impegnative hanno invece portato i tribunali regionali ai limiti delle loro capacità. Tenendo conto di questo risulta opportuno prevedere lo strumento dell'elezione di giudici straordinari anche per queste situazioni.

Invece il Governo non considera necessaria l'elezione di membri straordinari delle autorità per il tribunale arbitrale secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali (cfr. art. 1 segg. della legge d'applicazione relativa alla procedura di conciliazione e di arbitrato secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali [LAPCA; CSC 370.300]), per le commissioni di espropriazione (art. 19 della legge sulle espropriazioni del Cantone dei Grigioni [CSC 803.100]) nonché per le autorità di conciliazione grigionesi (art. 45 segg. LOG, art. 51 segg., art. 57 segg. LOG, art. 1 segg. LAPCA). Per queste autorità sono sufficienti le regole esistenti in materia di supplenze. Infatti, di norma i volumi di lavoro dei membri di queste autorità giudiziarie sono bassi. In questi casi per far fronte ad assenze straordinarie e a volumi delle pratiche straordinariamente elevati in generale è quindi sufficiente aumentare in misura relativamente modesta il volume d'impiego dei membri eletti dell'autorità. Secondo il Governo in questi casi si può rinunciare a prevedere un'elezione di membri dell'autorità straordinari.

### **3 Spiegazioni relative alle singole disposizioni**

L'organizzazione dei tribunali cantonali superiori e inferiori è disciplinata nella legge sull'organizzazione giudiziaria (art. 1 cpv. 1 LOG; CSC 173.000). L'elezione di giudici straordinari deve quindi essere disciplinata nella legge sull'organizzazione giudiziaria.

#### **3.1 Circostanze straordinarie (art. 6a)**

L'elezione di giudici straordinari è uno strumento d'eccezione inteso a coprire un fabbisogno supplementare temporaneo di giudici. Nell'articolo 6a LOG dovranno essere definite, sotto forma di un elenco esaustivo dei casi di applicazione, le condizioni alle quali sarà possibile ricorrere a questo strumento. La regolamentazione proposta si orienta a quella esistente nel Cantone di Zugo (§ 16 del "Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege" [Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1]).

Conformemente all'articolo 6a capoverso 1 lettera a LOG i giudici straordinari devono poter essere eletti per la durata dell'impedimento, se a seguito di un pregiudizio alla salute fisica, mentale o psichica oppure per altri motivi personali un giudice è impossibilitato a esercitare la propria carica presumibilmente per diversi mesi. Ci si riferisce qui ai casi in cui un giudice è impossibilitato presumibilmente per diversi mesi a esercitare la propria carica per motivi legati alla sua persona. In primo piano vi è l'impedimento all'esercizio della carica di giudice per motivi di salute. Si può presumere che altri motivi personali, come quelli elencati a titolo esemplificativo nell'articolo 324a capoverso 1 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 210,0; cfr. al riguardo tra tanti: THOMAS GEISER/ROLAND MÜLLER, *Arbeitsrecht in der Schweiz*, 3<sup>a</sup> ed., Berna 2015, n. 428 ff.) siano rari; ma essi non devono essere esclusi. Nella procedura di elezione supplementare non occorre provare con una certezza che escluda ogni dubbio ragionevole che tale incapacità lavorativa legata al posto di lavoro sia dovuta a un motivo legato alla persona di un giudice. È sufficiente che, con una certa probabilità, in base

alle circostanze si possa ritenere che per un motivo personale un giudice non eserciterà l'attività giudiziaria presumibilmente per diversi mesi. Questa prova può essere fornita con un certificato medico. Nella procedura di elezione supplementare non è necessario procedere ad assunzioni di prove approfondite riguardo all'incapacità lavorativa legata al posto di lavoro.

Inoltre, qualora il Tribunale cantonale o il Tribunale amministrativo non siano più in grado di evadere controversie giuridiche entro un termine adeguato, dovrebbe essere possibile eleggere giudici straordinari per al massimo due anni. L'articolo 29 capoverso 1 Cost. sancisce il diritto alla parità ed equità di trattamento nonché a un giudizio della controversia giuridica entro un termine ragionevole. L'ultimo principio costituzionale menzionato è violato se un tribunale rimane inattivo (cosiddetta denegata giustizia) o se ritarda oltremodo l'attività dovuta, benché esso sarebbe obbligato ad attivarsi (cosiddetta ritardata giustizia, DTF 135 I 6 consid. 2.1). Questo obbligo di agire vale in primo luogo per i giudici competenti che sono tenuti a procedere agli atti procedurali dovuti. L'articolo 29 capoverso 1 Cost. obbliga però anche gli organi statali che devono provvedere affinché i tribunali dispongano dei mezzi necessari per esercitare la funzione giurisdizionale loro attribuita (ANDREAS MÜLLER, *Rechtlicher Rahmen für die Geschäftslastbewirtschaftung in der schweizerischen Justiz*, Schriftenreihe zur Justizforschung, Berna 2016, pag. 56). La realizzazione di questo principio può significare in particolare che il numero di giudici debba essere aumentato se il volume delle pratiche di un tribunale risulta talmente alto da non permettere (più) un'evasione della procedura entro un termine adeguato. Il concetto di "volume delle pratiche" usato nell'articolo 6a capoverso 1 lettera b LOG quale parametro per una situazione simile non corrisponde alla durata del procedimento (MÜLLER, op. cit., pag. 24). La durata del procedimento definisce il tempo che un tribunale impiega dal momento in cui è pervenuta la pratica fino alla conclusione della stessa. Il volume delle pratiche indica il valore del differenziale sotto la curva che risulta nel caso in cui il carico di lavoro di un tribunale viene posto in relazione alla durata del procedimento, esso definisce quindi il lasso di tempo entro il quale, con una quota di evasione media, un tribunale potrebbe evadere i procedimenti pendenti (MÜLLER, op. cit., pag. 24 seg.). Se questo lasso di tempo è eccessivamente lungo, in futuro l'articolo 6a capoverso 1 lettera b LOG dovrà permettere di aumentare il numero di posti di giudice tramite l'elezione del numero necessario di giudici straordinari.

La regolamentazione in questione è inoltre intesa a costituire la base per un'elezione supplementare se una tale situazione è suscettibile di verificarsi a seguito di un aumento straordinario del volume delle pratiche. La dotazione dei tribunali si orienta al loro volume ordinario delle pratiche. Il numero di posti di giudice prescritto per legge può quindi risultare insufficiente se il numero di pratiche giudiziarie da evadere è straordinariamente elevato o se pervengono pratiche giudiziarie con un onere di elaborazione straordinariamente elevato. In simili situazioni deve essere possibile eleggere giudici straordinari se, altrimenti, presumibilmente il Tribunale cantonale o il Tribunale amministrativo non sarebbero più in grado di evadere le controversie giudiziarie pendenti entro un termine adeguato.

Per i tribunali regionali un'elezione supplementare deve essere possibile alle stesse condizioni valide per i tribunali cantonali superiori. La situazione presso i tribunali regionali si differenzia però da quella dei tribunali cantonali superiori in quanto forse i primi dispongono di giudici a titolo principale e a titolo accessorio con formazione in diritto, grazie ai quali sono in grado di far fronte a un'assenza straordinaria (art. 6a cpv. 1 lett. a LOG) o a un volume delle



pratiche straordinariamente elevato (art. 6 cpv. 1 lett. b LOG; cfr. al riguardo le spiegazioni precedenti al n. 2). Nel caso dei tribunali regionali dovrebbe essere possibile eleggere giudici straordinari soltanto se un tribunale regionale non dispone di un numero sufficiente di giudici a titolo principale e a titolo accessorio con formazione in diritto per far fronte a una situazione eccezionale (art. 6a cpv. 2 LOG).

### **3.2 Requisiti personali (art. 6b)**

L'efficacia dell'elezione di giudici straordinari dipende dal fatto se le persone elette dispongono delle capacità necessarie per esercitare la funzione di giudice. I giudici devono valutare controversie giuridiche. A tale scopo nozioni di diritto sono indispensabili. Disporre unicamente di nozioni di diritto non basta tuttavia per esercitare la carica di giudice. I giudici devono disporre anche di competenze sociali per dirigere procedimenti, collaborare con altri giudici e dirigere i collaboratori dei tribunali (cfr. al riguardo messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 810).

Per l'elezione supplementare le qualifiche specialistiche ricoprono un ruolo di primo piano. È vero che i giuristi formati sotto il profilo metodologico sono in grado di cavarsela in ogni materia, ma all'inizio devono comunque familiarizzarsi con il nuovo campo di lavoro, cosa che in settori disciplinari altamente specializzati può richiedere diversi mesi. Per quanto riguarda i giudici straordinari occorre evitare una simile fase di introduzione, perché svolgeranno l'attività di giudice soltanto per un periodo limitato. Di conseguenza essi dovrebbero poter essere impiegati a pieno regime dopo un periodo d'introduzione che spazia da pochi giorni a poche settimane. È probabile che vi saranno difficoltà nel reperire persone che dispongano sia di queste particolari conoscenze specialistiche, sia di esperienza nella direzione di procedimenti. Al fine di non limitare oltremodo la cerchia dei candidati, i requisiti validi per i giudici ordinari dovrebbero valere per i giudici straordinari soltanto nella misura in cui siano indispensabili per l'esercizio della carica di giudice.

Nel Cantone dei Grigioni, come nel resto della Svizzera, la carica di giudice è una carica politica. L'elezione è intesa a dare espressione al legame tra i giudici e le forze politico-parlamentari nonché a conferire loro una legittimità democratica (diretta) (cfr. messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 802 segg.). Di conseguenza, l'articolo 21 capoverso 1 Cost. cant. vincola l'eleggibilità nei tribunali cantonali al diritto di voto in affari cantonali. In questo modo, in linea di principio esso vincola la possibilità di essere eletto a una carica di giudice a un domicilio nel Cantone (art. 9 Cost. cant.). L'articolo 22 Cost. cant. contiene inoltre regole di incompatibilità valide in special modo per i membri delle autorità giudiziarie. Queste regolamentazioni sono volte a garantire l'indipendenza dei tribunali dando seguito alla richiesta classica della separazione soggettiva dei poteri, la quale è di grande importanza per le autorità giudiziarie (REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Berna 2001, pag. 249). Le direttive di diritto costituzionale in materia nonché l'obbligo di domicilio che risulta dall'articolo 21 capoverso 1 Cost. cant. limitano in misura considerevole la cerchia di possibili candidati per un posto di giudice straordinario. Occorre quindi esaminare se ed eventualmente in quale misura sia possibile limitare il campo di applicazione delle direttive di diritto costituzionale in questione per l'elezione di giudici straordinari. Come illustrato in precedenza, questa questione va chiarita nel quadro del progetto legislativo con il quale vengono attuate altre decisioni prese dal Gran Consiglio nella sessione di giugno 2019 concernenti l'organizzazione

giudiziaria (cfr. le spiegazioni precedenti al n. 1.1). Le regolamentazioni proposte con il presente progetto devono rientrare nel quadro prescritto dalla Costituzione cantonale.

Ciò significa che in esse non è possibile rinunciare all'obbligo di domicilio. Finché l'articolo 21 capoverso 1 Cost. cant. non verrà sottoposto a revisione, anche i giudici straordinari dovranno stabilire il domicilio nel Cantone al più tardi al momento dell'assunzione della carica (art. 21 cpv. 1 Cost. cant. in unione con l'art. 22 cpv. 2 LOG).

Per contro, il limite d'età ancorato nell'articolo 26 capoverso 1 LOG non deve valere per i giudici straordinari. Come dimostrano le esperienze raccolte negli Stati Uniti d'America, spesso è ideale poter far fronte a impasse temporanee ricorrendo a giudici che in passato avevano già lavorato per il rispettivo tribunale (cosiddetti *retired judges*, ovvero "giudici a riposo"). In futuro anche nel Cantone dei Grigioni vi dovrà essere questa possibilità. A tale scopo, l'articolo 6b capoverso 2 LOG dovrà sancire che i giudici straordinari non sono soggetti a un limite d'età.

Ad essi non si applica nemmeno l'obbligo della composizione proporzionale secondo la consistenza numerica delle frazioni. In occasione dell'elezione di un giudice in un tribunale cantonale superiore, di regola occorre tenere conto delle frazioni in proporzione alla loro consistenza numerica (art. 57 cpv. 1 della legge sul Gran Consiglio [LGC; CSC 170.100]). L'idea di rappresentanza su cui si fonda questa regolamentazione ha meno importanza quando si tratta di procedere a un'elezione supplementare rispetto a quando si occupa un posto di giudice ordinario, perché una sottorappresentanza o una sovrarappresentanza dovuta a un'elezione supplementare durerà soltanto diversi mesi fino a un massimo di pochi anni. Di conseguenza, la composizione proporzionale secondo la consistenza numerica delle frazioni non deve essere rispettata in sede di elezione supplementare.

Inoltre per l'elezione di giudici straordinari nei tribunali cantonali superiori l'articolo 25 LOG risulta problematico. Tale regolamentazione vieta ai giudici qualsiasi attività accessoria. La sua formulazione è così rigida perché al momento nei tribunali cantonali superiori esistono soltanto posti di giudice a tempo pieno. Già l'articolo 51 capoverso 4 Cost. cant. vieta ai giudici a tempo pieno qualsiasi attività accessoria. Tuttavia, il testo dell'articolo 25 LOG va oltre quello dell'articolo 54 capoverso 4 Cost. cant., in quanto vieta ai giudici nei tribunali cantonali superiori qualsiasi attività accessoria indipendentemente dal loro grado di occupazione. Per l'elezione supplementare ciò risulta inopportuno qualora il posto di giudice da occupare non sia a tempo pieno. Se un giudice straordinario non è impiegato a tempo pieno, un divieto di esercitare un'attività accessoria non è conciliabile con la libertà economica (art. 27 Cost.). Per questa ragione l'articolo 25 LOG non deve valere per l'elezione supplementare. Per l'elezione supplementare in un tribunale cantonale superiore o inferiore la questione relativa all'attività accessoria deve conformarsi all'articolo 38 LOG. Conformemente alla disposizione in questione, ai membri a tempo pieno dei tribunali regionali si applicano le disposizioni sulle attività accessorie per i giudici del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (cpv. 1). I membri a titolo principale dei tribunali regionali non possono esercitare un'attività accessoria che potrebbe pregiudicare l'esercizio della funzione o l'indipendenza oppure la reputazione del Tribunale (cpv. 2). Questa regolamentazione risulta appropriata anche per l'elezione supplementare.

Infine il Governo ritiene sensato stabilire esplicitamente nell'articolo 6b capoverso 2 LOG che gli attuari possono essere eletti quali giudici straordinari. In considerazione del testo dell'articolo 22 capoverso 1 e 3 Cost. cant. è dubbio che una tale elezione supplementare sia

ammissibile. Il Tribunale cantonale interpreta in senso restrittivo le regolamentazioni in questione relative all'incompatibilità. Nella prassi costante esso ritiene ammissibile l'elezione di attuari del Tribunale cantonale quali giudici regionali a titolo accessorio. Secondo la prassi, anche agli attuari di un tribunale regionale è consentito lavorare presso un altro tribunale regionale come giudice a titolo accessorio. Di conseguenza, anche gli attuari possono essere eletti quali giudici straordinari. Per eliminare eventuali incertezze riguardo all'ammissibilità di una simile elezione supplementare, il Governo propone di ancorare esplicitamente nell'articolo 6b capoverso 2 la corrispondente prassi del Tribunale cantonale.

Per il resto, ai giudici straordinari devono applicarsi i medesimi requisiti personali validi per i giudici a tempo pieno e a titolo principale del rispettivo tribunale (art. 6b cpv 3 LOG).

### **3.3 Competenza e procedura (art. 6c)**

I membri del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo vengono eletti dal Gran Consiglio (art. 36 cpv. 1 n. 3 Cost. cant., art. 57 LGC), i giudici regionali vengono eletti dal Popolo (art. 37 LOG). Entrambe le procedure di elezione sono onerose e di regola durano diversi mesi. Risulta quindi problematico disciplinare allo stesso modo la procedura di elezione supplementare. Ciò vale tanto più che quest'ultima non si esaurisce con un solo scrutinio. Nella procedura di elezione supplementare l'autorità competente dovrà dapprima decidere se sussiste una delle situazioni descritte nell'articolo 6a LOG. Se la risposta è affermativa e quindi è data la possibilità di un'elezione supplementare, in una fase successiva essa deve stabilire il volume d'impiego e la durata del/dei posto/i di giudice necessari(o). Infine deve svolgere una procedura di candidatura ed eleggere il giudice straordinario. La procedura di elezione supplementare è quindi un processo a più livelli. Se questo compito venisse delegato al Gran Consiglio o al Popolo, l'affare dovrebbe quindi essere sottoposto ad essi più volte, ma almeno per ottenere la conferma riguardo all'esistenza della possibilità di un'elezione supplementare e per l'elezione del giudice straordinario. Una tale procedura durerebbe sicuramente un anno. Per l'elezione di giudici straordinari ciò non risulta opportuno. Per questa ragione il Governo propone di delegare l'elezione dei giudici straordinari alla CGSic.

Contestualmente all'elezione supplementare la CGSic deve concedere anche i mezzi finanziari necessari per il finanziamento del posto di giudice temporaneo. Conformemente all'articolo 35 capoverso 1 Cost. cant., il Gran Consiglio fissa il preventivo. Ciò vale sia per il preventivo del Cantone, sia per il preventivo dei tribunali cantonali. La legge può prevedere delle deroghe. Questa regolamentazione prevista dall'articolo 35 capoverso 1 Cost. cant. permette di delegare la competenza in materia di credito a un altro organo. Con l'aggiunta "eccezioni" si vuole sottolineare che la delega di competenze per l'autorizzazione di crediti di preventivo è ammessa soltanto in singoli casi, evitando in tal modo un'erosione della sovranità del Gran Consiglio in materia di preventivo.

Finora il legislatore cantonale si è avvalso di questa possibilità solo in casi isolati (cfr. ad es. art. 36 cpv. 3 della legge sulla gestione finanziaria [LGF; CSC 710.100], art. 34 LGF, art. 38 LGF, art. 8 della legge sulla promozione dello sviluppo economico nei Grigioni [LSE; CSC 932.100] in unione con l'art. 32 cpv. 2 LSE). Anche nel presente caso si ricorrerà a questa possibilità. La CGSic deve essere autorizzata a concedere al tribunale, contestualmente all'autorizzazione dell'elezione supplementare, i mezzi finanziari necessari per retribuire la persona eletta e metterle a disposizione una postazione di lavoro. A tale scopo non è necessario un credito suppletivo (art. 6c cpv. 1 LOG).

I fattori che danno origine a un'elezione di giudici straordinari sono rappresentati da circostanze straordinarie che richiedono un aumento temporaneo del numero di giudici (art. 6a LOG). Spetta al tribunale interessato e all'autorità di vigilanza competente valutare se sussiste una situazione del genere. Queste autorità devono quindi avere la possibilità di avviare una procedura di elezione supplementare. Di conseguenza il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo devono essere autorizzati ad avviare una procedura di elezione supplementare presso la CGSic. Ai tribunali regionali non deve essere concesso un diritto di proposta corrispondente. Essi devono rivolgersi al Tribunale cantonale quale autorità di vigilanza diretta (art. 65 cpv. 1 LOG). Quest'ultimo deve dapprima verificare se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 6a capoverso 2. In caso affermativo esso chiede alla CGSic l'autorizzazione di procedere all'elezione di un giudice straordinario. Se il Tribunale cantonale nega che siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 6a capoverso 2 LOG, esso terrà conto della situazione dei tribunali regionali adottando altre misure adeguate. In tal caso non verrà avviata una procedura di elezione supplementare.

Per il resto, in linea di principio la procedura di elezione supplementare dovrà essere strutturata allo stesso modo della procedura di preparazione, condotta dalla CGSic, per l'elezione di membri ordinari del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (art. 22 LOG). In casi eccezionali, la CGSic dovrà invece avere la possibilità di rinunciare a indire un concorso pubblico per il posto di giudice (art. 6c cpv. 3 LOG).

## **4 Conseguenze a livello finanziario e di personale**

### **4.1 Per il Cantone**

Con l'elezione di un giudice straordinario viene creato un posto di giudice a tempo determinato con un volume d'impiego da definire nel caso specifico. In primo luogo ciò comporta spese supplementari sotto forma di spese salariali aggiuntive.

La retribuzione dei giudici del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo è stabilita dalla legge sugli stipendi e la previdenza professionale dei membri dei Tribunali cantonali (LSPT; CSC 173.050). Di conseguenza lo stipendio annuo di giudici presso tribunali cantonali superiori ammonta al 102 % del massimo della classe di stipendio più alta (cfr. art. 1 cpv. 1 lett. c LSPT), al momento quindi 226'460 franchi all'anno (fr. 17'420 x 13).

Giudici regionali che non presiedono un tribunale regionale e non ricoprono la funzione di vicepresidente vengono attribuiti alla classe di funzione 24 secondo il diritto cantonale sul personale e per la loro attività percepiscono inoltre un'indennità di funzione del 3 % (art. 8b cpv. 2 LOG in unione con l'art. 5 dell'ordinanza sull'organizzazione, la retribuzione e la contabilità dei tribunali regionali [ordinanza sui tribunali regionali, OTReg; CSC 173.500]). Di conseguenza il loro stipendio deve essere determinato nel caso singolo, come accade per i collaboratori dell'Amministrazione cantonale (art. 16 dell'ordinanza sul personale [OCPers; CSC 170.410]). Esso varia tra 9'695 franchi e 13'767 franchi più un'indennità di funzione del 3 % al mese. Pertanto le spese salariali annuali ammontano a un importo compreso tra 129'816 franchi (fr. 9'985.85 [103 % di fr. 9'965] x 13) e fr. 184'340 (fr. 14'180 [103 % x 13'767] x 13).

Se un giudice straordinario viene eletto a far parte di un tribunale cantonale superiore, per un impiego a tempo pieno occorre quindi partire dal presupposto che vi saranno spese salariali supplementari di 18'871.70 franchi (226'460 : 12) al mese (art. 1 cpv. 2 LSPT). In caso di elezione supplementare in un tribunale regionale le spese salariali aumentano almeno di

10'818 franchi (fr. 129'816 : 12). In questo caso la tredicesima mensilità dovrà essere versata alla fine del periodo di carica o in novembre. A ciò si aggiungono eventuali spese supplementari per l'attrezzatura nonché per la messa a disposizione di una postazione di lavoro. Se si ricorre allo strumento dell'elezione supplementare, bisogna quindi attendersi spese supplementari cospicue.

Queste spese supplementari sono necessarie affinché i tribunali grigionesi possano rispettare le garanzie procedurali costituzionali e concedere protezione giuridica al singolo entro un termine adeguato. Poiché secondo la regolamentazione proposta l'elezione supplementare deve essere ammissibile (art. 6a) solo se controversie pendenti non possono essere evase entro un termine ragionevole (art. 29 cpv. 1 Cost.) oppure nella composizione prevista dalla legge (art. 30 cpv. 1 Cost.; cfr. al riguardo le spiegazioni precedenti di cui al n. 2 e al n. 3.2.1). Pertanto lo strumento dell'elezione supplementare risulta indispensabile per rispettare questi importanti principi costituzionali.

#### **4.2 Per le regioni e i comuni**

I tribunali cantonali superiori e inferiori vengono finanziati esclusivamente dal Cantone. Pertanto il presente progetto non comporta conseguenze finanziarie o in termini di personale per le regioni e i comuni.

#### **5 Buona legislazione**

Il progetto di revisione rispetta i principi della buona legislazione conformemente alle direttive del Governo (cfr. DG del 16.11.2010, prot. n. 1070).