

# Riforma della giustizia 3

(revisione parziale della Costituzione del Cantone dei Grigioni [Cost. cant.; CSC 110.100] e revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria [LOG; CSC 173.000] con ulteriori modifiche]

## Rapporto esplicativo

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

Nella sessione di giugno 2019 il Gran Consiglio ha deciso di accorpare il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo in un unico tribunale, se i tribunali occuperanno una sede di tribunale unica. Presso questo Tribunale d'appello del Cantone dei Grigioni lavoreranno presumibilmente circa 50 persone, ragione per cui esso sarà notevolmente più grande del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo. Per tale ragione è necessario creare nuove strutture per il Tribunale d'appello, sia per quanto riguarda il settore della giurisprudenza, sia per quanto riguarda l'amministrazione del tribunale. Si intende cogliere questa opportunità per creare una segreteria generale presso il Tribunale d'appello. Quest'ultima dovrà svolgere compiti amministrativi per il Tribunale d'appello secondo le istruzioni degli organi direttivi. Con la creazione della segreteria generale viene data attuazione a una raccomandazione formulata nel rapporto di analisi Stalder/Uhlmann.

Inoltre si intende ottimizzare la struttura istituzionale della vigilanza sulla giustizia. Questa nuova disciplina ha lo scopo di creare competenze chiare e adeguate, di concentrare tutti gli strumenti di vigilanza in un unico organo di vigilanza, di provvedere a una composizione adeguata degli organi di vigilanza e di promuovere la comunicazione all'interno degli organi di vigilanza nonché con le autorità soggette alla vigilanza. L'attuazione di questi obiettivi richiede numerose modifiche delle strutture di vigilanza esistenti. Ne sono interessati soprattutto i tribunali regionali che a seguito di questa riorganizzazione si occuperanno della vigilanza sulle giudicature di pace e sulle autorità di conciliazione in materia di locazione. Le risorse necessarie a tale scopo non devono essere messe a disposizione agli undici tribunali regionali, bensì a un ufficio di coordinamento che dovrà essere collocato in seno al tribunale regionale designato dalla Conferenza dei tribunali regionali. All'ufficio di coordinamento in questione dovranno essere attribuiti altri compiti inerenti l'amministrazione della giustizia, i quali, a causa della loro affinità, possono essere svolti in modo più efficiente ed economico dall'ufficio di coordinamento.

Un ulteriore punto centrale della riforma della giustizia 3 riguarda la posizione dei membri delle autorità giudiziarie per quanto riguarda le norme relative all'impiego. Al fine di facilitare l'applicazione del diritto, il rapporto di lavoro dei membri delle autorità giudiziarie dovrà essere semplificato il più possibile. Per i membri delle autorità giudiziarie è inoltre prevista la creazione di strutture moderne che permettano di reclutare il personale dotato delle qualifiche migliori per questo compito. Si intende anche eliminare le incertezze emerse negli ultimi anni riguardo alla competenza e alla configurazione delle procedure in materia di diritto di vigilanza gerarchica.

Infine, con il presente progetto normativo si dà attuazione a ulteriori decisioni di principio adottate dal Gran Consiglio in occasione della sessione di giugno 2019 concernenti l'organizzazione dei tribunali cantonali superiori.

## Indice

<b>I.</b>	<b>Situazione di partenza</b> .....	<b>1</b>
1.	Rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori .....	1
2.	Revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria del 16 febbraio 2021 (elezione di giudici straordinari) .....	1
3.	Abolizione o ristrutturazione della procedura di rielezione .....	1
<b>II.</b>	<b>Configurazione del progetto</b> .....	<b>1</b>
1.	Revisione parziale della Costituzione cantonale .....	1
2.	Revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria .....	2
3.	Ulteriori modifiche legislative .....	3
4.	Questionario relativo all'abolizione o alla ristrutturazione della procedura di rielezione .....	3
<b>III.</b>	<b>Tratti fondamentali del progetto</b> .....	<b>3</b>
1.	Organizzazione del Tribunale d'appello dei Grigioni .....	3
1.1.	Nuova disciplina nel settore della giurisprudenza .....	3
1.2.	Nuova disciplina nel settore dell'amministrazione del tribunale .....	5
2.	Riorganizzazione della vigilanza sulla giustizia .....	9
2.1.	Nuovo ente di vigilanza sulla giustizia .....	9
2.2.	Vigilanza sulle autorità di conciliazione .....	11
2.3.	Vigilanza sul tribunale arbitrale e sull'organo di conciliazione .....	16
2.4.	Vigilanza sulle commissioni di espropriazione .....	17
2.5.	Vigilanza sulla commissione di vigilanza sugli avvocati e sulle commissioni notarili ..	19
2.6.	Vigilanza sugli uffici d'esecuzione e dei fallimenti .....	20
2.7.	Strumenti di vigilanza e strumenti ausiliari .....	21
2.8.	Ufficio di coordinamento per i tribunali regionali.....	22
3.	Riorganizzazione della posizione dei membri delle autorità giudiziarie per quanto riguarda le norme relative all'impiego .....	23
3.1.	Attività di giudice a tempo parziale .....	23
3.2.	Flessibilizzazione della dotazione dei tribunali.....	26
3.4.	Attività accessoria .....	26
3.5.	Nuova regolamentazione della vigilanza gerarchica .....	27
3.6.	Validità sussidiaria del diritto del personale .....	31
4.	Tribunale della magistratura del Cantone dei Grigioni .....	32
5.	Diritto di partecipazione del Tribunale d'appello a procedure legislative .....	33
<b>IV.</b>	<b>Conseguenze a livello finanziario e di personale</b> .....	<b>34</b>
1.	Per il Cantone.....	34
2.	Per le regioni .....	35
3.	Per i comuni .....	36
<b>V.</b>	<b>Entrata in vigore</b> .....	<b>36</b>

<b>VI.</b>	<b>Glossario.....</b>	<b>37</b>
------------	-----------------------	-----------

## **I. Situazione di partenza**

### **1. Rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori**

Nella sessione di giugno 2019 il Gran Consiglio ha trattato il rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori (PGC 5 I 2018/2019). In tale occasione si è espresso tra l'altro a favore di un accorpamento del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo, dell'elezione di giudici straordinari e di posti di giudice a tempo parziale. Le relative decisioni devono essere attuate dal Governo che dovrà creare le basi legali necessarie a tale scopo.

### **2. Revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria del 16 febbraio 2021 (elezione di giudici straordinari)**

A seguito dell'attuale entità delle pendenze del Tribunale cantonale, d'intesa con la CGSic il Governo ha deciso di unire le normative concernenti l'elezione di giudici straordinari in un progetto separato, allo scopo di sottoporle il prima possibile al Gran Consiglio per una decisione (messaggio n. 11/2020-2021, pag. 672 seg.). Il progetto legislativo in questione è stato approvato dal Gran Consiglio nella sessione di febbraio 2021. Il testo normativo è in vigore dal 1° luglio 2021.

All'epoca non si è esaminato se le condizioni quadro in materia di diritto costituzionale per l'elezione di giudici straordinari debbano essere sottoposte a una revisione (art. 21 in unione con l'art. 9 e l'art. 22 Cost. cant.). Nel quadro del presente progetto legislativo il Governo ha ora proceduto a questo esame, come lo aveva prospettato nel messaggio relativo alla revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria del 19 ottobre 2020 (messaggio quaderno n. 11/2020-2021, pag. 683).

### **3. Abolizione o ristrutturazione della procedura di rielezione**

Nella loro presa di posizione relativa all'elezione di giudici straordinari, diversi partecipanti alla consultazione hanno suggerito di esaminare se la procedura di rielezione per i giudici dei tribunali cantonali superiori debba essere abolita o se debbano essere previsti periodi di carica più lunghi. Inoltre vari partecipanti hanno chiesto al Governo se la procedura di rielezione possa essere modificata nel senso che la CGSic debba sempre verificare l'idoneità di tutte le persone che si candidano. Nel quadro delle elezioni per il rinnovo integrale è emerso che le discipline vigenti permettono di eleggere persone in un tribunale cantonale superiore senza che la CGSic verifichi la loro idoneità. Nel messaggio relativo alla revisione parziale della legge sull'organizzazione giudiziaria del 19 ottobre 2020 il Governo ha annunciato che avrebbe esaminato queste domande nel quadro del presente progetto legislativo (messaggio quaderno n. 11/2020-2021, pag. 682).

## **II. Configurazione del progetto**

Per l'elaborazione del presente progetto, che concerne i pilastri fondamentali dell'organizzazione giudiziaria, il DGSS ha istituito quattro gruppi di lavoro. Questi erano composti da rappresentanti della CGSic, dei tribunali cantonali superiori, dei tribunali regionali, dell'Ufficio cantonale del personale, della Segreteria del Gran Consiglio e del DGSS. I gruppi di lavoro sono stati sostenuti dall'avvocato lic.iur. Daniel Kettiger, il quale in veste di esperto ha accompagnato già numerosi progetti nel settore dell'organizzazione giudiziaria e dell'ottimizzazione della giustizia.

### **1. Revisione parziale della Costituzione cantonale**

Se i tribunali cantonali superiori verranno accorpati in un unico tribunale, questa nuova

disciplina delle competenze dovrà essere ancorata nella Costituzione cantonale (art. 14 cpv. 3, art. 33 cpv. 1, art. 36 cpv. 1, art. 51a cpv. 1 e 3, art. 52, art. 54 cpv. 1, art. 55 cpv. 1 p-Cost. cant.). La revisione della Costituzione cantonale è inoltre la conseguenza della decisione del Gran Consiglio secondo cui il Tribunale d'appello viene autorizzato a rivolgersi al Gran Consiglio con l'intento di ottenere modifiche di leggi o della Costituzione che riguardano l'amministrazione della giustizia (art. 51a cpv. 2 p-Cost. cant.). Nella Costituzione cantonale deve essere ancorato anche il Tribunale amministrativo speciale la cui creazione è prevista in base alla decisione del Gran Consiglio in caso di accorpamento del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (art. 33 cpv. 1, art. 36 cpv. 1, art. 55 cpv. 1 lit. b p-Cost. cant.). Affinché sia possibile trovare del personale competente in materia per il cosiddetto Tribunale della magistratura, occorre autorizzare il legislatore a scostarsi dai requisiti di eleggibilità (art. 22 cpv. 1<sup>bis</sup> p-Cost. cant.) e dalle regole di incompatibilità (art. 22 cpv. 1 e 3 p-Cost. cant.). Queste modifiche offrono anche la possibilità di estendere la cerchia di persone che entrano in considerazione per una carica di giudice straordinario allo scopo di far fronte alle difficoltà di reclutamento attese (cfr. anche l'art. 23 cpv. 1 p-Cost. cant.). Si intende inoltre autorizzare tutti i tribunali a emanare ordinanze nel settore dell'amministrazione della giustizia, se sono espressamente autorizzati dalla legge a farlo (art. 51a cpv. 3 p-Cost. cant.). Ciò risulta sensato in seguito alla modifica della giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'attribuzione delle pratiche nonché alla formazione del collegio giudicante (cfr. DTF 144 I 37; sentenza del Tribunale federale 1C\_187/2017 del 20 marzo 2018 consid. 7.2). Infine si intende ancorare la nuova struttura in materia di diritto di vigilanza nella Costituzione cantonale (art. 50 cpv. 2, art. 52 cpv. 1 p-Cost. cant.).

Queste modifiche della Costituzione cantonale sono state colte come spunto per prendere in esame le ulteriori disposizioni costituzionali inerenti la giustizia. Ne sono risultate ulteriori modifiche che tuttavia sono di carattere meramente terminologico; esse non comportano alcuna modifica della situazione di diritto (definizione dei tribunali quali autorità giudiziarie cantonali [ad es. art. 21 cpv. 1, 2, 3, art. 31 cpv. 2 p-Cost. cant.], sostituzione di "rapporto annuale" con "rapporto di gestione" [art. 51a cpv. 1 e 2 p-Cost. cant.], "amministrazione della giustizia" anziché "vigilanza sulla giustizia" e "gestione delle pratiche" [art. 51 cpv. 3, art. 52 cpv. 3 p-Cost. cant.]).

## **2. Revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria**

A livello di legge, il presente progetto riguarda principalmente la legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG; CSC 173.000). È prevista la revisione di oltre la metà delle norme di questa legge; numerose modifiche proposte sono però di carattere meramente terminologico. In tale contesto si è badato a disciplinare a livello di legge soltanto gli aspetti essenziali e ad ancorare le altre norme a livello di ordinanza (art. 31 Cost. cant.). L'attuazione di questo principio costituzionale è particolarmente impegnativa nel caso di riforme della giustizia perché in tale contesto deve anche essere deciso se una disposizione da ancorare a livello di ordinanza debba essere emanata dai tribunali cantonali superiori. Infatti, il costituente ha autorizzato i tribunali cantonali superiori a emanare ordinanze nel settore dell'amministrazione della giustizia e della vigilanza sulla giustizia se sono espressamente autorizzati dalla legge a farlo (art. 51a cpv. 3 Cost. cant.). Finora il legislatore cantonale ha fatto uso di questa competenza nel senso che quasi tutte le disposizioni d'ordinanza nel settore dell'amministrazione della giustizia sono state emanate dai tribunali cantonali superiori. Il Governo ha fatto uso della sua competenza di emanare ordinanze in questo settore soltanto nel senso che l'ordinanza relativa alla legge sulla gestione degli atti e

sull'archiviazione (OGAA; CSC 490.100) vale anche per le autorità giudiziarie. Finora il Gran Consiglio non ha emanato ordinanze nel settore dell'amministrazione della giustizia. Nella prassi, questa configurazione della competenza di emanare ordinanze decisa in vista della limitazione e della separazione dei poteri si è dimostrata valida e dovrà essere mantenuta (cfr. messaggio quaderno n. 6/2006-2007, pag. 457 segg., pag. 506). Essa comporta tuttavia che determinate discipline che in altri settori verrebbero forse ancorate in un'ordinanza (ad es. inerenti il lavoro a tempo parziale e lo stipendio) vengano inserite nella legge sull'organizzazione giudiziaria. In caso contrario la legge sull'organizzazione giudiziaria dovrebbe autorizzare il Gran Consiglio a emanare le necessarie disposizioni esecutive (art. 32 cpv. 1 Cost. cant.). Ciò risulta inadeguato, così come se il Governo facesse uso della sua competenza di emanare ordinanze in questo settore.

### **3. Ulteriori modifiche legislative**

L'accorpamento dei tribunali cantonali superiori in un unico tribunale comporta l'adeguamento di tutte le leggi in cui il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo vengono designati come autorità (di impugnazione) competenti. Questi adeguamenti concernono 51 leggi; la legge sugli stipendi e la previdenza professionale dei membri del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (LSPT; CSC 173.050) deve essere abrogata. Le relative modifiche sono di carattere meramente redazionale.

### **4. Questionario relativo all'abolizione o alla ristrutturazione della procedura di rielezione**

Come già menzionato, il Governo ha prospettato la possibilità di esaminare se la procedura di rielezione debba essere abolita o se debbano essere previsti periodi di carica più lunghi. Se tutte le varianti di discipline che ne risultano con le rispettive conseguenze per altre discipline venissero integrate nel presente progetto, quest'ultimo risulterebbe estremamente complesso e di difficile comprensione. Per tale ragione nel presente progetto viene illustrata in dettaglio soltanto la modifica che comporta il cambiamento minore della procedura di rielezione. Mediante un questionario si intende inoltre scoprire se la procedura di rielezione debba essere modificata in questo o in un altro modo (cfr. allegato 5). Sulla base dei relativi risultati il Governo deciderà se ed eventualmente quale delle novità prese in considerazione raccomandare nel messaggio al Gran Consiglio per l'accettazione.

## **III. Tratti fondamentali del progetto**

### **1. Organizzazione del Tribunale d'appello dei Grigioni**

Il Governo propone di dare al tribunale che risulterà dall'accorpamento del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo la denominazione "Obergericht des Kantons Graubünden", "Dretgira superiura dal chantun Grischun" nonché "Tribunale d'appello del Cantone dei Grigioni". In futuro questo nuovo tribunale impiegherà circa 50 persone. Le attuali discipline organizzative per il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo sono state ideate per un tribunale di dimensioni nettamente inferiori. Tali discipline devono quindi essere esaminate sia per quanto riguarda il settore della giurisprudenza, sia per quanto riguarda l'amministrazione del tribunale (cfr. allegato 1).

#### **1.1. Nuova disciplina nel settore della giurisprudenza**

##### **1.1.1. Sezioni**

In veste di tribunale cantonale superiore il *Tribunale cantonale* è competente per la giurisdizione civile e penale nonché per la giurisprudenza nel settore del diritto sull'esecuzione e sul fallimento (cfr. art. 54 cpv. 1 n. 1 Cost. cant.). Sono cinque le camere

competenti per giudicare le pratiche in tali ambiti, ossia la "1<sup>a</sup> camera civile", la "2<sup>a</sup> camera civile", la "camera delle esecuzioni e dei fallimenti", la "1<sup>a</sup> camera penale" e la "2<sup>a</sup> camera penale".

Il *Tribunale amministrativo* è competente per la giurisdizione costituzionale e amministrativa, inclusa la giurisdizione in materia di assicurazioni sociali (art. 55 Cost. cant.). Ad esso compete inoltre la giurisdizione penale nel settore del diritto penale amministrativo dei comuni. Il Tribunale amministrativo ha creato cinque camere competenti per giudicare le pratiche in questi settori, ossia la "1<sup>a</sup> camera: diritto amministrativo generale", la "2<sup>a</sup> camera: diritto in materia di assicurazioni sociali, parte 1", la "3<sup>a</sup> camera: diritto in materia di assicurazioni sociali, parte 2", la "4<sup>a</sup> camera: imposte, tasse e tributi" nonché la "5<sup>a</sup> camera: diritto edilizio e di pianificazione nonché agricoltura".

Nel quadro del presente progetto si è esaminato se questa suddivisione secondo settore specialistico delle camere per il Tribunale d'appello è adeguata e si sono applicati i seguenti criteri:

- settori specialistici (diritto penale, diritto civile, diritto tributario, ecc.);
- lingua del procedimento;
- problematica della parzialità (ad es. separazione tra tribunale penale e giudice dei provvedimenti coercitivi, tra procedimento d'impugnazione e procedimento d'appello);
- distribuzione equilibrata del volume delle pratiche e
- direzione.

Tenendo conto dei criteri in questione e ponderandoli, il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo sono giunti alla convinzione che presumibilmente il Tribunale d'appello designerà cinque Sezioni, ossia la Prima Sezione civile/penale, la Seconda Sezione civile/penale, la Sezione di diritto amministrativo generale, la Sezione di diritto delle assicurazioni sociali e dell'aiuto sociale nonché la Sezione che si occuperà del giudizio dei casi in lingua romancia e italiana. Al fine di poter distribuire in maniera omogenea il volume delle pratiche tra i membri del Tribunale d'appello, secondo la valutazione attuale sarà improbabile che le sezioni vengano suddivise in camere attribuendo ad ognuna un settore specialistico.

Affinché questa struttura possa essere ancorata nella legge sull'organizzazione giudiziaria occorre precisare che il Tribunale d'appello designa sezioni per adempiere ai compiti di giurisprudenza attribuitigli. Una tale disciplina avrebbe lo svantaggio che dovrebbe essere modificata se il Tribunale d'appello dovesse decidere di suddividere le sezioni in camere attribuendo a ogni camera un determinato settore specialistico. Pertanto il Governo propone di prescrivere al Tribunale d'appello all'interno della legge sull'organizzazione giudiziaria soltanto la creazione di sezioni, autorizzandolo al contempo a suddividere le sezioni in camere (art. 36 cpv. 1 p-LOG). Questa disciplina offre al Tribunale d'appello la flessibilità necessaria per organizzarsi in modo opportuno.

#### 1.1.2. Composizione

Di regola il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo decidono nella composizione di tre giudici (art. 18 cpv. 1 LOG). In merito a questioni giuridiche di importanza fondamentale, su ordine del presidente della camera competente o se ciò è previsto dalla legge, le camere decidono nella composizione di cinque giudici (art. 18 cpv. 2 LOG). Qualora un rimedio giuridico sia evidentemente inammissibile o evidentemente fondato o infondato, il presidente della camera competente decide in qualità di giudice unico (art. 18 cpv. 3 LOG). In alcuni settori queste discipline vengono integrate con discipline del diritto speciale (cfr. ad es. art. 6 cpv. 2 e art. 7 cpv. 2 della legge d'applicazione del Codice di diritto processuale civile

svizzero [LACPC; CSC 320.100]).

Per procedimenti secondo il diritto processuale penale, il diritto federale prescrive in linea di principio se è un tribunale collegiale o un giudice unico a giudicare in merito a una controversia giuridica (cfr. art. 19 cpv. 2 del Codice di diritto processuale penale svizzero [CPP; RS 321.0]). In procedimenti giudiziari civili e amministrativi i Cantoni sono invece liberi di decidere se e in quale misura attribuire controversie a un tribunale collegiale o a un giudice unico (art. 4 cpv. 1 CPC). Finora nel Cantone dei Grigioni non esistono competenze di giudice unico per procedimenti penali e ne esistono solo poche per procedimenti giudiziari civili e amministrativi (art. 18 cpv. 3 LOG, art. 6 cpv. 2 LACPC, art. 7 cpv. 2 LACPC, art. 43 cpv. 3 LGA).

Quale argomento a favore di tribunali collegiali vi è il fatto che essi sono composti da persone dotate di esperienze personali e conoscenze specialistiche differenti, ciò che può favorire una decisione equilibrata (cfr. ROBERT HAUSER/ERHARD SCHWERI/VIKTOR LIEBER, GOG, 2<sup>a</sup> edizione, 2017, § 9 N. 1). Il sistema del giudice unico risulta più economico e più efficiente rispetto al sistema collegiale. Procedimenti con giudice unico possono essere sbrigati in modo più rapido rispetto a procedimenti in cui a decidere è un collegio. Negli ultimi anni questo aspetto ha assunto più importanza per il Cantone dei Grigioni perché la durata media dei procedimenti dinanzi ai tribunali grigionesi è aumentata soprattutto nei tribunali cantonali superiori. Nel quadro della presente revisione, le competenze del giudice unico vengono perciò estese e le composizioni di cinque giudici sono previste unicamente per questioni giuridiche di importanza generale o su ordine del presidente (cfr. art. 18 p-LOG, art. 6 cpv. 2 LACPC, art. 7 cpv. 2 LACPC, art. 43 cpv. 3 LGA).

## **1.2. Nuova disciplina nel settore dell'amministrazione del tribunale**

### **1.2.1. Corte plenaria**

La Corte plenaria è l'organo supremo del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo (art. 20 LOG). Ne fanno parte tutti i giudici ordinari. Attualmente la Corte plenaria è composta da sei (Tribunale cantonale) risp. da cinque (Tribunale amministrativo) giudici. Con l'accorpamento dei due tribunali il numero dei membri della Corte plenaria aumenterà a undici persone. Non appena nel tribunale saranno attivi dei giudici d'appello con un impiego a tempo parziale, il numero di persone appartenenti alla Corte plenaria aumenterà ulteriormente. In tal modo la Corte plenaria raggiungerà delle dimensioni che renderanno impossibile adempiere nei termini richiesti e con l'efficienza dovuta ai suoi compiti attuali. Per questo motivo, in futuro la Corte plenaria dovrà adottare soltanto le decisioni di importanza strategica che necessitano di un'ampia base di legittimazione. Le relative decisioni dovranno essere elencate in modo esaustivo nella legge sull'organizzazione giudiziaria (cfr. art. 39 p-LOG).

### **1.2.2. Commissione amministrativa**

I compiti operativi che finora venivano svolti in parte dalla Corte plenaria, in parte dalla presidenza, dovranno ora essere delegati a un comitato. Come nei tribunali regionali (art. 42 cpv. 1 LOG), tale comitato dovrà essere chiamato commissione amministrativa ed essere soggetto alla vigilanza della Corte plenaria. Alla commissione amministrativa spettano tutti i compiti non attribuiti né alla Corte plenaria, né alla presidenza. Questa competenza residua deve essere concretizzata tramite un elenco di esempi dei compiti della commissione amministrativa (cfr. art. 40 cpv. 3 p-LOG).

Della commissione amministrativa dovranno far parte il presidente e il vicepresidente. Si pone la domanda relativa al numero di altri giudici d'appello che dovranno far parte della



commissione amministrativa. In tutta la Svizzera esistono commissioni amministrative dimensionate in vario modo. A quanto risulta finora non si è imposto nessun modello.

Nel Cantone dei Grigioni le commissioni amministrative dei tribunali regionali sono composte da cinque persone, ciò allo scopo di coinvolgere nell'amministrazione del tribunale i giudici a titolo accessorio (art. 42 cpv. 1 LOG). Se la commissione amministrativa del Tribunale d'appello venisse configurata quale organo composto da cinque giudici, un membro di ogni sezione potrebbe essere nominato a membro della commissione amministrativa. Le sezioni avrebbero così la possibilità di rappresentare i propri interessi direttamente in seno a questo organo direttivo. Una tale composizione della commissione amministrativa sarebbe vantaggiosa soprattutto durante la fase iniziale in cui le culture dei due tribunali cantonali superiori dovranno essere unite. Essa presuppone però che il Gran Consiglio elegga il presidente o il vicepresidente tra i giudici d'appello di sezioni diverse. Nonostante questo fattore imponderabile il Governo propone che per ora, oltre al presidente e al vicepresidente, altri tre membri facciano parte della commissione amministrativa. Della commissione amministrativa dovrà quindi far parte almeno un membro di lingua romancia o italiana.

Gli altri tre membri della commissione amministrativa verranno eletti dalla Corte plenaria per un periodo di carica di quattro anni. Per garantire una sufficiente rotazione, il periodo di carica degli altri tre membri della commissione amministrativa dovrà essere limitato a otto anni (art. 40 cpv. 2 p-LOG). Questo periodo di carica permette di assimilare le conoscenze specialistiche necessarie per adempiere a questo compito e garantisce la necessaria continuità a livello di personale. Al contempo un periodo di carica di otto anni assicura una rotazione sufficiente.

### 1.2.3. Presidenza

La presidenza deve presiedere la Corte plenaria e la commissione amministrativa. Essa deve preparare le pratiche per la Corte plenaria e la commissione amministrativa ed effettuare le spese nei limiti del preventivo approvato. Inoltre la presidenza è competente per l'attuazione delle decisioni della Corte plenaria e della commissione amministrativa nonché delle proprie decisioni. Nella legge o nell'ordinanza è possibile attribuire altri compiti alla presidenza (art. 41 p-LOG).

Conformemente all'art. 22 cpv. 3 LOG, il Gran Consiglio elegge in scrutini separati il presidente e il vicepresidente dei tribunali cantonali superiori per un periodo di carica di quattro anni. Questa disciplina ha fatto sì che queste due cariche della presidenza vengano occupate secondo la consistenza numerica delle frazioni e che di regola i giudici una volta eletti vengano rieletti fino a quando danno le loro dimissioni presso i tribunali cantonali superiori. Il Governo ritiene che un tale sistema non sia ideale. In futuro i compiti interessati dovranno poter essere svolti soltanto per un periodo di carica limitato. In tale contesto il periodo di carica da stabilire dovrà essere sufficientemente lungo da permettere ai giudici eletti di assimilare le conoscenze specialistiche necessarie e di poterne beneficiare per un periodo sufficientemente lungo. Inoltre si prevede di limitare a un numero ragionevole i processi di adattamento derivanti da ogni cambiamento di personale e di conservare la continuità a livello di personale. Il periodo di carica dovrà però anche essere sufficientemente breve per garantire la necessaria forza innovativa. Tenendo presenti questi obiettivi, il Governo propone di limitare a quattro anni il periodo di carica per il presidente e il vicepresidente (cfr. art. 47 cpv. 2 p-LOG). Dovrà essere possibile eleggere il vicepresidente a presidente dopo la scadenza del periodo di carica di quattro anni. Un giudice d'appello può quindi dapprima ricoprire la funzione di vicepresidente e poi esercitare la carica di presidente

per altri quattro anni.

Dopo questi otto anni, almeno durante i quattro anni successivi un giudice d'appello non potrà né assumere la carica di vicepresidente, né quella di presidente. Questo lasso di tempo può sembrare breve. Ma occorre tenere conto del fatto che per esperienza un numero relativamente elevato di giudici preferisce concentrarsi sulla giurisprudenza anziché assumere la carica di presidente. I giudici d'appello possono inoltre impegnarsi in seno alla commissione amministrativa e assumere compiti dell'amministrazione della giustizia all'interno di quell'organo. Per quanto riguarda l'occupazione della funzione di presidente e di vicepresidente si prevede quindi di ancorare nella legge sull'organizzazione giudiziaria delle discipline non troppo rigide. Il Gran Consiglio in veste di organo competente per l'elezione è libero di adottare una prassi che rafforza il principio di rotazione. Non si prevede dunque di inserire nella legge sull'organizzazione giudiziaria una disciplina di questo tipo, ciò allo scopo di non limitare oltremodo il margine di manovra del Gran Consiglio.

#### 1.2.4. Segreteria generale

Il 5/12 novembre 2019 la CGSic ha deciso di richiedere ai prof. Dr. iur. Beat Stalder e Dr. iur. Felix Uhlmann un rapporto di analisi al fine di determinare le ragioni dell'aumento delle pendenze presso il Tribunale cantonale e di identificare possibili provvedimenti per porre rimedio. Nel rapporto di analisi in questione si propone tra l'altro di creare la funzione di "segretario generale" per sgravare gli attuari e i giudici da compiti amministrativi (pag. 27, 36, 50). Questa raccomandazione deve essere attuata nell'ambito del presente progetto legislativo.

La segreteria generale dovrà svolgere compiti amministrativi per il Tribunale d'appello secondo le istruzioni degli organi direttivi (art. 56 p-LOG). In questa funzione preparerà e attuerà segnatamente le decisioni della Corte plenaria e della commissione amministrativa. Vi rientrano in particolare la preparazione del preventivo, del conto annuale nonché del rapporto di gestione e delle decisioni da adottare in materia di personale. Inoltre la segreteria generale sarà responsabile per la gestione finanziaria, inclusi il controllo dei crediti, il controllo delle pratiche, il settore informatico, la gestione degli atti e la cura dei contatti con altre autorità amministrative. È previsto che la segreteria generale sosterrà l'attività giurisdizionale svolgendo classici lavori di cancelleria (compilazione di decisioni, gestione degli appuntamenti), rilasciando certificati attestanti il passaggio in giudicato e accompagnando la pubblicazione di sentenze del Tribunale d'appello. Infine si occuperà degli sviluppi futuri nel settore della giustizia affinché le autorità giudiziarie siano in grado di reagire tempestivamente alle novità. Della segreteria generale dovranno far parte i collaboratori della cancelleria del tribunale, lo specialista competente per la contabilità e il/la responsabile IT dei tribunali nonché in linea di principio tutti gli altri collaboratori del Tribunale d'appello che non sono giudici o attuari (cfr. allegato 1).

La segreteria generale sarà gestita dal "segretario generale". Si mira così a sgravare i giudici e gli attuari per quanto possibile e sensato da compiti amministrativi. Negli ultimi anni i compiti dell'amministrazione del tribunale e della vigilanza sulla giustizia sono costantemente aumentati. Ormai essi sollecitano i giudici e gli attuari in misura non irrilevante. In futuro questi compiti dovranno essere svolti principalmente dal "segretario generale" che eserciterà una funzione simile a quella di un amministratore del tribunale sotto la guida della Corte plenaria, della commissione amministrativa e della presidenza. Ciò permetterà ai giudici e agli attuari di concentrarsi maggiormente sulla giurisprudenza. Non si prevede di prescrivere per legge che il "segretario generale" debba disporre di studi conclusi in diritto con esperienza gestionale o che debba trattarsi di una o di un economista con conoscenze

giuridiche. Questa decisione spetta al Tribunale d'appello. Il "segretario generale" svolgerà la sua funzione con un volume d'impiego del 100%.

#### 1.2.5. Addetto all'informazione

Solo poche persone entrano in contatto di persona con le autorità giudiziarie. L'immagine che il pubblico ha della giustizia viene quindi diffusa in misura determinante dai media. I media svolgono un'importante funzione di collegamento tra la popolazione e la giustizia.

Attualmente i tribunali grigionesi comunicano con il pubblico in primo luogo tramite le proprie decisioni. Soltanto il Tribunale amministrativo rilascia ai giornalisti comunicati stampa quando adotta decisioni importanti per l'opinione pubblica. Attualmente sono soltanto il Tribunale cantonale e il tribunale regionale Plessur a utilizzare un sistema di accreditamento. Un'attività di informazione e mediatica così modesta può risultare insufficiente e arrecare un danno alla reputazione della giustizia grigionesa (cfr. decisione dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva del 28 agosto 2020 consid. 8.1). La giustizia ha assoluto bisogno di essere percepita e accettata dalla popolazione come autorità in grado di adottare decisioni giuridicamente vincolanti in merito a controversie. Qualora la popolazione dovesse perdere questa fiducia, si rischia la disobbedienza civile e che la popolazione cominci a farsi giustizia da sé (MASCHA SANTSCHI KALLAY, *Externe Kommunikation der Gerichte*, Berna 2018, pag. 21). Per la giustizia è perciò importante salvaguardare la fiducia della popolazione e rafforzare la propria autorità.

Una comunicazione attiva da parte del tribunale può aiutare a raggiungere questo obiettivo (SANTSCHI KALLAY, *op. cit.*, pag. 90). Naturalmente le autorità giudiziarie non possono e non devono determinare da sole l'immagine che i media riportano della giustizia. Una comunicazione attiva da parte del tribunale può invece fare in modo che i media e quindi anche la popolazione comprendano (meglio) il modo di lavorare delle autorità giudiziarie e che percepiscano meglio e in modo differenziato le sue decisioni e le ritengano corrette sotto il profilo del contenuto (SANTSCHI KALLAY, *op. cit.*, pag. 20). L'attività informativa necessaria a tale scopo è impegnativa da un lato perché occorre salvaguardare il segreto d'ufficio e garantire l'indipendenza dei giudici e dall'altro perché i testi giuridici devono essere trasferiti in forma generalmente comprensibile senza essere falsati. A tale scopo sono necessarie conoscenze sia giornalistiche, sia giuridiche (SANTSCHI KALLAY, *op. cit.*, pag. 19).

Per questo compito impegnativo presso il Tribunale d'appello è prevista la creazione della funzione di "addetto all'informazione". Il compito della persona che assumerà questa funzione sarà quello di fornire consulenza al Tribunale d'appello e ai tribunali regionali nonché alle autorità di conciliazione in merito a come gestire i contatti con i media e di aiutare loro a mettere a disposizione tempestivamente e in forma comprensibile per i media e per la popolazione le informazioni richieste nella misura in cui ciò sia compatibile con il segreto d'ufficio e l'indipendenza dei giudici. L'addetto all'informazione sarà la persona di riferimento per i media riguardo a tutto ciò che concerne l'attività giudiziaria. Esso sarà anche responsabile della comunicazione interna al Tribunale d'appello e alla giustizia grigionesa. In particolare l'addetto all'informazione accompagnerà sotto il profilo della comunicazione l'impegnativo processo di riorganizzazione durante la fase di accorpamento dei tribunali cantonali superiori. Tale persona svolgerà la propria funzione con un volume d'impiego dell'80-100% e presumibilmente sarà direttamente subordinata al presidente del Tribunale d'appello affinché sia garantito un contatto diretto con gli organi direttivi del Tribunale d'appello (cfr. allegato 1).

## **2. Riorganizzazione della vigilanza sulla giustizia**

Attualmente è il Tribunale cantonale a vigilare sull'attività dei tribunali regionali, dell'ufficio cantonale del giudice dei provvedimenti coercitivi, delle giudicature di pace, delle autorità di conciliazione in materia di locazione e dell'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi nonché degli uffici d'esecuzione e dei fallimenti. Da parte sua il Tribunale amministrativo esercita la vigilanza sulle commissioni di espropriazione, sul tribunale arbitrale secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali e sul suo organo di conciliazione. Infine la Commissione di vigilanza sugli avvocati nonché la Commissione notarile sono entrambe soggette alla vigilanza dei tribunali cantonali superiori (cfr. allegato 2).

A seguito dell'accorpamento del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo occorre ridisciplinare questa struttura di vigilanza. Tale riorganizzazione deve soddisfare i criteri dell'indipendenza dei giudici (art. 30 Cost., art. 191c Cost.), del diritto alla garanzia della protezione giuridica (art. 29a Cost., art. 110 e art. 111 della legge sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]) e il principio dell'attività efficiente dello Stato. Per il resto, con la riorganizzazione della vigilanza sulla giustizia il Governo persegue i seguenti obiettivi:

- le competenze degli organi di vigilanza sono disciplinate in maniera chiara e adeguata;
- le procedure determinanti, in particolare il regolamento di procedura, sono definite;
- le autorità di vigilanza competenti dispongono degli strumenti di vigilanza e degli strumenti ausiliari esistenti al rispettivo livello;
- gli strumenti di vigilanza e gli strumenti ausiliari permettono di controllare l'amministrazione delle giustizia;
- la composizione degli organi di vigilanza è adeguata;
- i processi decisionali e la comunicazione negli organi direttivi è adeguata;
- la comunicazione tra l'autorità di vigilanza e le autorità soggette alla vigilanza è disciplinata;
- attività affini dell'amministrazione della giustizia vengono svolte in maniera centralizzata.

### **2.1. Nuovo ente di vigilanza sulla giustizia**

In occasione del dibattito sul rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori il Gran Consiglio e il Governo hanno studiato per l'ultima volta l'introduzione di un Consiglio della magistratura in veste di organo specializzato per la vigilanza sulla giustizia. All'epoca, come già avvenuto in occasione della riforma della giustizia del 2006, essi hanno respinto l'istituzione di un Consiglio della magistratura (cfr. messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 762; messaggio quaderno n. 6/2006-2007, pag. 496 seg.). Occorre rispettare queste decisioni. Esse significano che, al pari di quanto avviene in tutti gli altri Cantoni della Svizzera tedesca, la vigilanza sulla giustizia nel Cantone dei Grigioni continuerà a essere compito del Gran Consiglio nonché di una o più autorità di vigilanza interne alla giustizia composte esclusivamente da membri delle autorità giudiziarie.

Per quanto concerne la configurazione dell'autorità di vigilanza interna alla giustizia che andrà a sostituire il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo occorre tenere conto del fatto che grazie all'accorpamento dei tribunali cantonali supremi a capo della giustizia vi sarà un organo uniforme che sarà in grado di rappresentare le autorità giudiziarie verso l'esterno e potrà difenderne gli interessi (quaderno n. 9/2018-2019, pag. 792). Se venisse creata una struttura di vigilanza interna alla giustizia composta da due autorità di vigilanza parificate si rinunciarebbe a questo importante vantaggio di politica statale. Inoltre un tale

modello produrrebbe doppiioni e renderebbe più difficile garantire l'uniformità dell'attività di vigilanza sulla giustizia. In più sarebbe difficile delimitare i rispettivi compiti tra le autorità di vigilanza. Per tale ragione è opportuno che vi sia un'unica autorità a capo della vigilanza interna alla giustizia. Di conseguenza, per la configurazione dell'autorità di vigilanza interna alla giustizia che sostituirà il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo possono essere presi in considerazione i seguenti due modelli:

#### 2.1.1. Autorità di vigilanza intergiudiziaria

Potrebbe essere istituita un'autorità di vigilanza intergiudiziaria secondo il modello in uso nei Cantoni di Basilea Città ("Gerichtsrat"), di Basilea Campagna (direzione dei tribunali) e di Argovia (direzione della giustizia). L'elemento caratteristico di queste autorità di vigilanza interne alla giustizia consiste nel fatto che sono composte non solo da membri dei tribunali cantonali superiori, bensì anche da membri delle autorità giudiziarie soggette alla vigilanza. Le autorità di vigilanza intergiudiziarie sono presiedute dal presidente del Tribunale d'appello (AG) o dei tribunali cantonali superiori (BS, BL). Il presidente di tale autorità rappresenta le autorità giudiziarie nei rapporti con altre autorità. Esso beneficia dell'assistenza del segretario generale. Quest'ultimo fa parte dell'autorità di vigilanza intergiudiziaria in veste di membro con voto consultivo e diritto di proposta, prepara le pratiche sotto la direzione del presidente e mette in atto le decisioni dell'autorità di vigilanza intergiudiziaria.

Nei Cantoni indicati poc'anzi i compiti dell'autorità di vigilanza intergiudiziaria sono definiti in maniera differente. Nel Cantone di Basilea Città il "Gerichtsrat" svolge esclusivamente compiti intergiudiziari di amministrazione della giustizia. Se la vigilanza sulla giustizia riguarda singoli tribunali, singoli giudici o membri di autorità di conciliazione, la competenza spetta al Tribunale d'appello, al Tribunale cantonale delle assicurazioni o al Tribunale per ricoveri a scopo di assistenza. I Cantoni di Argovia e di Basilea Città hanno attribuito una competenza più ampia ai rispettivi organi di vigilanza interna alla giustizia. Da un lato questi svolgono compiti intergiudiziari di amministrazione della giustizia, d'altro lato sono competenti per l'attività di vigilanza diretta sulle autorità giudiziarie e sui membri di queste ultime soggette alla loro vigilanza. Il Cantone dei Grigioni può prendere in considerazione solo il modello adottato dai Cantoni di Argovia e di Basilea Città, in quanto per i motivi specificati all'inizio a capo della vigilanza interna alla giustizia deve esserci un'unica autorità.

Questo modello di vigilanza ha il vantaggio di permettere a tutte le autorità giudiziarie di rappresentare i propri interessi direttamente in seno all'autorità di vigilanza e di partecipare alle decisioni. È probabile che un modello di questo genere rallenti il processo decisionale, tuttavia esso migliora la base decisionale e il grado di accettazione delle decisioni adottate. Però la composizione intergiudiziaria dell'autorità di vigilanza risulta problematica quando una decisione riguarda solo una determinata autorità giudiziaria o un singolo membro di un'autorità giudiziaria. È senz'altro possibile fare in modo che in casi di questo tipo membri dell'autorità giudiziaria interessata non facciano parte dell'autorità di vigilanza. Inoltre le decisioni di vigilanza riguardanti i tribunali regionali nonché le autorità di conciliazione e i loro membri potrebbero continuare a essere adottate da un comitato composto esclusivamente da membri del Tribunale d'appello. Invece è dubbio se il Tribunale d'appello e i suoi membri accetterebbero decisioni di vigilanza adottate da un'autorità di vigilanza composta da membri dei tribunali regionali e delle autorità di conciliazione. Sotto questo aspetto questo modello risulta insoddisfacente. Inoltre esso si pone in contrasto con il principio costituzionale secondo cui nessuno può rivestire una carica in seno alla propria diretta autorità di vigilanza (art. 22 cpv. 1 Cost. cant.).

### 2.1.2. Tribunale d'appello

Se il Tribunale d'appello venisse definito come autorità suprema di vigilanza interna alla giustizia, la vigilanza sulla giustizia non subirebbe praticamente nessuna modifica rispetto alla situazione giuridica attuale. Al pari di quanto fatto al momento dal Tribunale cantonale e dal Tribunale amministrativo nei rispettivi ambiti di competenza, il Tribunale d'appello si occuperebbe della vigilanza amministrativa sulle autorità giudiziarie soggette alla sua vigilanza diretta.

Per poter svolgere questo compito, lo scambio di informazioni e di opinioni tra l'autorità di vigilanza e le autorità giudiziarie soggette alla vigilanza è molto importante. A questo scopo il Cantone di Berna ha istituito un organo di vigilanza particolare che l'autorità di vigilanza interna alla giustizia è tenuta a consultare prima di adottare determinate decisioni in materia di vigilanza. Questa cosiddetta direzione ampliata è composta dal presidente del Tribunale d'appello, dai tre presidenti di sezione nonché dalle direzioni dei tribunali regionali. È stata scelta questa composizione in quanto si riteneva che le direzioni dei tribunali regionali avrebbero difeso gli interessi delle autorità di conciliazione all'interno della direzione ampliata e avrebbero garantito il flusso di informazioni verso queste autorità giudiziarie. Questa difesa degli interessi prevista in origine non ha funzionato, ragione per cui nel Cantone di Berna è stata istituita una direzione ampliata-ampliata in aggiunta alla direzione ampliata. Questa nuova direzione si compone dei membri della direzione ampliata nonché delle direzioni delle autorità di conciliazione, della direzione del Tribunale penale economico, dell'ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi nonché della direzione del Tribunale dei minorenni (ECOPLAN/WENGER PLATTNER, Evaluation der Justizreform II im Kanton Bern, Berna 2016, pag. 41). Questa esperienza dimostra che con riferimento alla composizione di un tale organo consultivo occorre fare attenzione affinché in esso siano rappresentate tutte le autorità giudiziarie per le quali è rilevante uno scambio istituzionalizzato di opinioni e di informazioni con il Tribunale d'appello.

### 2.1.3. Valutazione del Governo

Pertanto il Governo propone che venga mantenuto il modello in uso finora, il quale prevede una vigilanza sulla giustizia strutturata in maniera rigorosamente gerarchica. Nell'intento di rafforzare la posizione delle autorità giudiziarie soggette alla vigilanza, al pari di quanto avvenuto nel Cantone di Berna, si intende istituire un organo per uno scambio istituzionalizzato di opinioni e di informazioni tra il Tribunale d'appello e le autorità giudiziarie soggette alla sua vigilanza. Il Tribunale d'appello è tenuto a presentare a questa cosiddetta commissione amministrativa ampliata questioni importanti che sono rilevanti per tutte le autorità soggette alla vigilanza (ordinanze giudiziarie, piani di controlling e di perfezionamento professionale, decisioni nel settore delle tecnologie dell'informazione). La commissione amministrativa ampliata deve essere coinvolta solo nel processo decisionale. Diversamente da un'autorità di vigilanza intergiudiziaria, il potere decisionale permane in capo al Tribunale d'appello. La commissione amministrativa ampliata rappresenta un passo avanti rispetto alla riunione ad oggi annuale tra il Tribunale cantonale e i presidenti nonché i vicepresidenti dei tribunali regionali. Si intende disciplinare questa riunione a livello di legge e ampliarla.

## **2.2. Vigilanza sulle autorità di conciliazione**

### 2.2.1. Stato attuale

Dal 1° gennaio 2011 in ogni regione del Cantone dei Grigioni esistono una giudicatura di pace e un'autorità di conciliazione in materia di locazione che sotto il profilo amministrativo sono annesse al rispettivo tribunale regionale. Inoltre esiste un'autorità di conciliazione

cantonale in materia di parità dei sessi che sotto il profilo amministrativo è annessa al tribunale regionale Plessur. Questa struttura organizzativa deriva dal modello denominato "integrazione parziale" che il Governo ha delineato nel messaggio relativo alla revisione parziale della Costituzione cantonale (dissociazione dei compiti giudiziari; messaggio quaderno n. 9/2008-2009, pag. 453 segg., pag. 505 seg.) e ha concretizzato a livello di legge nel messaggio relativo all'attuazione dei Codici di procedura penale e civile svizzeri (messaggio quaderno n. 13/2009-2010, pag. 795 segg., pag. 821 segg.).

Quanto prescritto dall'"integrazione parziale" nelle regioni è stato messo in atto in maniera differente. Ad esempio la giurisdizione di pace Plessur e l'autorità di conciliazione in materia di locazione Plessur hanno preso in locazione spazi propri istituendovi un segretariato per le autorità di conciliazione della Regione Plessur. Il tribunale regionale di Landquart invece mette a disposizione un ufficio separato e un'apposita sala riunioni della giurisdizione di pace di Landquart e dell'autorità di conciliazione in materia di locazione di Landquart. Le attività di segretariato vengono svolte dai collaboratori del tribunale regionale di Landquart. Altre autorità di conciliazione non vantano un grado di integrazione così elevato nell'infrastruttura dei tribunali regionali. Esse sfruttano sì gli spazi dei tribunali regionali per udienze e riunioni. Tuttavia il loro segretariato non viene gestito dai tribunali regionali (ad es. Maloja, Prettigovia/Davos, Surselva, Imboden). Tutte le giurisdizioni di pace e le autorità di conciliazione in materia di locazione sono invece molto piccole. Anche il giudice di pace della Regione Plessur ha un grado di occupazione solo pari al 35 %. Il grado di occupazione degli altri giudici di pace varia tra il 5 % (Regione Bernina) e il 25 % (Regione Maloja; art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza sulla posizione, la retribuzione e la contabilità delle autorità di conciliazione [ordinanza sulle autorità di conciliazione, OAConc; CSC 173.600]). Nessuna autorità di conciliazione regionale dispone di un attuariato, in quanto tutti i giudici di pace hanno concluso studi in diritto e si occupano in prima persona dei lavori di attuariato.

La situazione è diversa per l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi, in quanto essa è competente per tutto il territorio cantonale. Inoltre si tratta di un organo nettamente più piccolo rispetto alle giurisdizioni di pace e alle autorità di conciliazione in materia di locazione. Ogni anno l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi tratta in media solo da uno a tre casi. Per le sue udienze essa può utilizzare le infrastrutture della giurisdizione di pace Plessur. Sotto il profilo amministrativo essa è annessa al tribunale regionale Plessur (art. 57 cpv. 2 LOG).

In generale la qualità delle autorità di conciliazione viene considerata molto buona. Di conseguenza, le strutture create attuando il Codice di diritto processuale civile svizzero si stanno rivelando valide. Pertanto non vi è necessità di intervenire. Sotto il profilo della vigilanza tuttavia occorre osservare che l'integrazione parziale delle autorità di conciliazione nei tribunali regionali comporta che i tribunali regionali svolgano funzioni di vigilanza nei confronti delle autorità di conciliazione. Ciò riguarda soprattutto il settore della contabilità in cui le autorità di conciliazione sono integrate del tutto nelle strutture dei tribunali regionali (cfr. art. 15 OAConc). Ad esempio la contabilizzazione delle entrate e delle uscite delle autorità di conciliazione avviene attraverso i tribunali regionali. In tal modo i tribunali regionali vigilano sulla situazione finanziaria delle autorità di conciliazione. Inoltre essi predispongono il preventivo e il conto annuale per le autorità di conciliazione, documenti che vanno a far parte del preventivo e del conto annuale dei tribunali regionali. In aggiunta i tribunali regionali stabiliscono l'organizzazione fondamentale delle autorità di conciliazione (art. 45 cpv. 2 LOG, art. 57 cpv. 2 LOG). Infine essi nominano i giudici di pace nonché i membri delle autorità di conciliazione in materia di locazione (art. 46 cpv. 1 LOG, art. 53 cpv. 3 LOG). In tal modo i tribunali regionali vigilano sulle autorità di conciliazione nel settore finanziario e svolgono

ulteriori funzioni legate alla vigilanza organica nonché, per quanto concerne le autorità di conciliazione con competenza regionale, anche funzioni di vigilanza gerarchica. Le altre funzioni di vigilanza, in particolare la vigilanza gerarchica, sono di competenza del Tribunale cantonale (art. 65 LOG, art. 52 cpv. 1 Cost. cant.); per quanto concerne l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi la nomina e la rinomina dei membri delle autorità di conciliazione è di competenza del Gran Consiglio.

Pertanto attualmente la vigilanza diretta sulle autorità di conciliazione di norma è distribuita tra due autorità, nel caso dell'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi addirittura tra tre autorità, fatto che comporta una separazione tra vigilanza organica e vigilanza gerarchica. Questa struttura di vigilanza è fonte di problemi di delimitazione e rende più difficile l'attività di controllo delle autorità soggette alla vigilanza. Ciò vale soprattutto per il settore della vigilanza gerarchica. Ad esempio i tribunali regionali e il Gran Consiglio nominano i membri delle autorità di conciliazione, mentre il Tribunale cantonale è tenuto a sollecitare i membri delle autorità di conciliazione a svolgere correttamente le loro funzioni e se necessario ad adottare provvedimenti disciplinari in caso di violazioni colpose dei doveri d'ufficio o a destituirli in caso di incapacità permanente. Questa struttura di vigilanza non è ideale. Nel contesto del presente progetto legislativo è stato esaminato come essa possa essere adeguata.

#### 2.2.2. Possibili nuove norme

Il Governo ritiene che in linea di principio possano essere presi in considerazione tre modelli. Le autorità di conciliazione potrebbero essere organizzate come autorità giudiziarie autonome parificate ai tribunali regionali e soggette alla vigilanza unica del Tribunale d'appello (*modello 1: dissociazione*). In questo caso le giudicature di pace e le autorità di conciliazione potrebbero continuare a utilizzare le infrastrutture dei tribunali regionali e della giudicatura di pace Plessur. Se si intende garantire la trasparenza integrale dei costi, i servizi resi alle autorità di conciliazione nonché gli spazi messi a loro disposizione dovrebbero essere fatturati alle autorità stesse. Tuttavia un grado così elevato di trasparenza dei costi non sarebbe indispensabile, tanto più che il Cantone provvede integralmente al finanziamento sia delle autorità di conciliazione, sia dei tribunali regionali.

Invece quale novità il Tribunale d'appello dovrebbe indennizzare i membri delle giudicature di pace nonché delle autorità di conciliazione in materia di locazione e di parità dei sessi e i loro collaboratori nonché indicare le entrate e le uscite delle autorità di conciliazione interessate nel suo preventivo e nel suo conto annuale. Ciò dovrebbe essere relativamente semplice, se al pari di quanto vale per i tribunali regionali oggi esso si occupa della contabilità delle autorità di conciliazione interessate. In tal caso il Tribunale d'appello dovrebbe dare vita a scambi regolari con le giudicature di pace nonché con le autorità di conciliazione in materia di locazione in merito alle entrate e alle uscite correnti affinché possa contabilizzare i relativi versamenti. Probabilmente sarebbe più semplice se in questo caso le giudicature di pace e le autorità di conciliazione in materia di locazione allestissero un proprio preventivo e un proprio conto annuale. Considerando le dimensioni delle giudicature di pace e delle autorità di conciliazione in materia di locazione, questo onere è da ritenersi problematico. Se il Tribunale d'appello fosse competente per la vigilanza unica sulle giudicature di pace nonché sulle autorità di conciliazione in materia di locazione, esso dovrebbe inoltre nominarne i membri. Una tale prassi di nomina pare meno adeguata rispetto alla disciplina odierna, secondo la quale i membri delle autorità di conciliazione con competenza regionale vengono nominati dai tribunali regionali.

In base a queste considerazioni, secondo il Governo questo modello può essere preso in



considerazione per le giudicature di pace nonché per le autorità di conciliazione in materia di locazione solo se le relative autorità di conciliazione vengono accorpate in un'autorità giudiziaria che, al pari dell'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi, sia competente per tutto il Cantone. Anche in questo caso il volume d'impiego complessivo per i presidenti ammonterebbe solo al 190 per cento (Regione Albula: 10 %, Regione Bernina: 5 %, Regione Engiadina Bassa/Val Müstair: 10 %, Regione Imboden: 15 %, Regione Landquart: 20 %, Regione Maloja: 25 %, Regione Moesa: 15 %, Regione Plessur: 35 %, Regione Prättigau/Davos: 20 %, Regione Surselva: 20 %, Regione Viamala: 15 %, cfr. art. 1 OAConc). Pertanto anche dopo un accorpamento le autorità di conciliazione interessate continuerebbero a essere autorità di dimensioni molto ridotte. In tal caso potrebbero essere uniformate le procedure amministrative, il che presumibilmente avrebbe effetti positivi in termini di qualità e di costi. Qualora si ribadisse la pretesa secondo cui l'udienza di conciliazione si tiene nel luogo di domicilio, di sede o di dimora del convenuto, se questo luogo si trova all'interno della circoscrizione giudiziaria e il convenuto lo richiede (art. 10 cpv. 2 LACPC), tuttavia sarebbe lecito aspettarsi notevoli costi supplementari. Perché in questo caso l'autorità di conciliazione dovrebbe continuare a svolgere udienze di conciliazione in tutto il Cantone. Le spese di viaggio nonché il dispendio di tempo a ciò associati dovrebbero essere rimborsati ai membri dell'autorità di conciliazione. Se per tale ragione venissero istituite diverse giudicature di pace e autorità di conciliazione in materia di locazione, i vantaggi amministrativi associati a un accorpamento diminuirebbero, soprattutto se dalla riorganizzazione territoriale delle competenze conseguirebbe che le autorità di conciliazione interessate dovrebbero svolgere procedure di conciliazione in tutte e tre le lingue cantonali. Pertanto l'accorpamento delle giudicature di pace e delle autorità di conciliazione in materia di locazione non è considerato opportuno, tanto più che questa questione è stata presa in esame e respinta solo pochi anni fa nel quadro della riforma territoriale. Di conseguenza il Governo ritiene che per le giudicature di pace e le autorità di conciliazione in materia di locazione non sia opportuno scegliere il *modello 1*.

Le autorità di conciliazione invece potrebbero essere integrate completamente nelle strutture dei tribunali regionali e quindi, facendo parte dei tribunali regionali, essere sottoposti alla vigilanza del Tribunale d'appello (*modello 2: integrazione completa*). Questo modello organizzativo è in uso nei Cantoni di Basilea Città, Friburgo, Giura, Neuchâtel, Ginevra, Vaud e Ticino per le rispettive autorità di conciliazione (Claude Schrank, Das Schlichtungsverfahren nach der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO], Basilea 2015, pag. 97). Probabilmente si tratta della forma organizzativa più economica per le autorità di conciliazione, in quanto in questo caso nel settore della conciliazione non è necessario istituire autorità dotate di infrastrutture proprie (ISAAK MEIER/SARAH SCHEIWILLER, Erfolg des Schlichtungs- und Urteilsverfahrens nach neuer ZPO, in: ZSR 2014 I pag. 155 segg., pag. 176). La dottrina fornisce una valutazione critica di questo modello. Essa rileva che procedure di conciliazione che hanno forma quasi giudiziale potrebbero far diminuire la disponibilità delle parti a esprimersi liberamente nel corso della procedura di conciliazione e a fare concessioni (SCHRANK, op. cit., pag. 97). Inoltre il mediatore potrebbe incontrare difficoltà nel formulare una valutazione provvisoria della situazione giuridica nei confronti delle parti, in quanto nella procedura dibattimentale incombe la ricusa a causa di una tale vicinanza. Infine si ritiene che vi sia lo svantaggio che i mediatori potrebbero essere portati a organizzare la conciliazione che precede la procedura decisionale in maniera tale e quale o simile a quella di un'udienza di conciliazione giudiziale; in tal modo quest'ultima perderebbe il suo carattere particolare di procedura di conciliazione pregiudiziale (MEIER/SCHEIWILLER, op. cit., pag. 176). Questa valutazione critica delle procedure di conciliazione che hanno quasi

forma giudiziale pare trovare conferma. Da uno studio svolto negli anni 2011 e 2012 nel Cantone di Zurigo è emerso che rispetto ad altri modelli organizzativi le procedure di conciliazione che hanno quasi forma giudiziale presentano le percentuali di successo più basse nei tentativi di conciliazione (MEIER/SCHWEILLER, op. cit., pag. 176). Pertanto l'integrazione completa della procedura di conciliazione potrebbe avere risvolti negativi sulla percentuale di successo dei tentativi di conciliazione. Di conseguenza la messa in atto di questo modello è associata a un rischio notevole.

Infine le autorità di conciliazione possono essere sottoposte alla vigilanza dei tribunali regionali (*modello 3: vigilanza sulla giustizia a due livelli*). L'esperto consulente ritiene che questo modello di vigilanza sia molto inefficiente. Egli dubita che i tribunali regionali siano in grado di occuparsi dell'attività di vigilanza sulla giustizia senza il sostegno di servizi centralizzati cantonali. Con un modello organizzativo strutturato a due livelli il sistema di vigilanza sulla giustizia inoltre diventerebbe molto complesso (DANIEL KETTIGER, memorandum destinato al DGSS relativo a domande concernenti l'organizzazione della vigilanza sulla giustizia nel Cantone dei Grigioni, 15 aprile 2021, pag. 2 (disponibile solo in tedesco)). Questa valutazione è senz'altro corretta. Però occorre tenere conto del fatto che nel quadro dell'attuazione dei Codici di procedura penale e civile svizzeri il Cantone dei Grigioni ha già messo in atto in ampia misura questo modello organizzativo. La sua implementazione sistematica comporterebbe pochissime modifiche, in quanto i tribunali regionali già ora svolgono numerose funzioni di vigilanza nei confronti delle giudicature di pace nonché delle autorità di conciliazione in materia di locazione. In primo luogo dovrebbero essere ampliati i poteri dei tribunali regionali in materia di vigilanza gerarchica. Invece la vigilanza organica e soprattutto la vigilanza finanziaria già ora sono in ampia misura di competenza dei tribunali regionali. In via aggiuntiva, a tale proposito sarebbe opportuno prevedere soprattutto che le autorità di conciliazione informino i tribunali regionali in merito alla loro attività e non facciano rapporto al Tribunale d'appello. Tenendo conto dei costi supplementari associati al modello della *dissociazione* e dei pericoli legati al modello dell'*integrazione completa*, il Governo pertanto propone di prevedere una vigilanza sulla giustizia a due livelli nel settore delle giudicature di pace nonché dell'autorità di conciliazione in materia di locazione. Si intende tenere conto dei dubbi sollevati dall'esperto consulente creando un ufficio di coordinamento a sostegno dei tribunali regionali, il quale dovrà fare in modo che la vigilanza sulla giustizia venga attuata in maniera uniforme.

Per l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi non è possibile scegliere il modello della *vigilanza sulla giustizia a due livelli*, in quanto un'autorità avente una competenza cantonale non può essere sottoposta alla vigilanza di un tribunale regionale competente solo per una determinata regione. Ogni anno l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi di norma tratta solo da uno a tre casi. Se a seguito di un'integrazione completa la qualità delle procedure di conciliazione dovesse peggiorare, nella peggiore delle ipotesi ciò significherebbe che i tribunali regionali si troverebbero a dover decidere in merito a 1-3 procedure aggiuntive all'anno. Pertanto in questo caso il rischio associato a un'integrazione completa pare basso. Tale modello comporta il vantaggio che per l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi non dovrebbe essere istituita un'apposita autorità. Pertanto questo modello sarebbe meno costoso rispetto al *modello 1*. Tuttavia significherebbe che gli aventi diritto di voto del tribunale regionale in cui l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi verrebbe integrata si troverebbero a nominare i membri dell'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi. Di conseguenza un'integrazione completa dell'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi in un tribunale regionale sarebbe associata ai medesimi dubbi di natura costituzionale che in

occasione dell'attuazione dei Codici di procedura penale e civile svizzeri hanno spinto il legislatore a non integrare l'ufficio cantonale del giudice dei provvedimenti coercitivi nel tribunale regionale Plessur (cfr. messaggio quaderno n. 13/2009-2010, pag. 843). L'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi quindi non dovrà essere integrata completamente in un tribunale regionale. Sarebbe ipotizzabile solamente un'integrazione in tutti e undici i tribunali regionali. Tuttavia in questo caso sarebbe necessario designare undici persone che si occuperebbero di questa attività di conciliazione per 1-3 casi. Ciò pare inopportuno.

Invece vi è l'intenzione di sottoporre l'organo di conciliazione in materia di parità dei sessi alla vigilanza diretta del Tribunale d'appello (*modello 1: dissociazione*). A tale proposito pare opportuno rinunciare a un'annessione amministrativa dell'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi al tribunale regionale Plessur. Per l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi questa annessione significa in sostanza che i conteggi di indennità giornaliera non verranno più consegnati al tribunale regionale Plessur, bensì al Tribunale d'appello. In futuro il Tribunale d'appello verificherà i relativi conteggi ed effettuerà i relativi pagamenti. Le voci interessate verranno inserite nella contabilità del Tribunale d'appello e fungeranno da base per poter quantificare le spese a carico delle autorità di conciliazione per il preventivo nonché per il conto annuale. Anche in futuro l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi non dovrà elaborare né un proprio preventivo, né un proprio conto annuale. L'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi farebbe rapporto direttamente al Tribunale d'appello, al quale competerebbe anche la vigilanza gerarchica. Rispetto al diritto vigente, la situazione giuridica concernente la vigilanza gerarchica cambierebbe solamente in quanto non sarebbe più il Gran Consiglio a nominare i membri dell'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi, bensì il Tribunale d'appello in qualità di autorità competente per la vigilanza gerarchica. Sulla base delle considerazioni esposte in precedenza, è opportuno che per l'autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi venga scelto il *modello 1*.

### **2.3. Vigilanza sul tribunale arbitrale e sull'organo di conciliazione**

Per determinate controversie in materia di assicurazioni sociali il diritto federale prescrive un procedimento arbitrale che di norma deve essere preceduto da una procedura di conciliazione (cfr. ad es. art. 89 della legge federale sull'assicurazione malattie [LAMal; RS 832.1]; art. 57 della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni [LAINF; RS 832.20]). Il Cantone dei Grigioni ha messo in atto queste prescrizioni del diritto federale nella legge d'applicazione relativa alla procedura di conciliazione e di arbitrato secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali (LAPCA; CSC 370.300) e nell'ordinanza sulle indennità, le tasse e le spese in contanti dell'organo di conciliazione e del tribunale arbitrale secondo la LAPCA (CSC 370.310).

Secondo questi atti normativi il tribunale arbitrale è composto da un membro del Tribunale amministrativo che si assume la presidenza e da un rappresentante di ogni parte designato dalle stesse (art. 3 cpv. 2, art. 4 cpv. 1 LAPCA). La Corte plenaria del Tribunale amministrativo elegge il presidente del tribunale arbitrale e il suo supplente per una durata di quattro anni (art. 4 cpv. 1 LAPCA). In caso di inabilità delle persone elette, il Tribunale amministrativo designa un sostituto per il resto della durata della carica o per il rispettivo caso (art. 4 cpv. 3 LAPCA). Il tribunale arbitrale non è soggetto alla vigilanza del Tribunale amministrativo (art. 2 LAPCA).

Sotto il profilo della vigilanza questa disciplina risulta problematica in quanto il presidente del tribunale arbitrale allo stesso tempo è membro del Tribunale amministrativo. Questo

legame personale si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 22 cpv. 1 Cost. cant., ovvero che nessuno può rivestire una carica in seno alla propria diretta autorità di vigilanza. Tenendo conto di questo principio costituzionale il Governo propone di non prevedere più un tribunale arbitrale autonomo, bensì di creare una sezione apposita in seno al Tribunale d'appello per le controversie in materia di assicurazioni sociali che secondo quanto previsto dal diritto federale devono essere giudicate da un tribunale arbitrale. Questa modifica praticamente non comporta adeguamenti, in quanto il tribunale arbitrale utilizza già oggi gli spazi del Tribunale amministrativo e fa capo al suo segretariato e di norma anche al suo attuariato. Pertanto l'integrazione proposta del tribunale arbitrale nel Tribunale d'appello in primo luogo produce effetti sulla struttura di vigilanza.

Secondo quanto previsto dal diritto federale anche l'organo di conciliazione secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali potrebbe essere integrato nel Tribunale d'appello (cfr. UELI KIESER/KASPAR GEHRING, SUSANNE BOLLINGER, Bundesgesetz über die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts mit weiteren Erlassen, 2018, art. 57 n. 17). Tuttavia ciò comporterebbe cambiamenti di portata sostanziale. Il Tribunale amministrativo nomina i membri dell'organo di conciliazione secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali, al pari di quelli del tribunale arbitrale, per una durata di quattro anni (art. 3 cpv. 1, art. 4 cpv. 1 LAPCA). Invece nessun membro del Tribunale amministrativo fa parte dell'organo di conciliazione. Inoltre esso non sfrutta né gli spazi del Tribunale amministrativo, né fa capo al personale della sua cancelleria o del suo attuariato. L'unico legame di tale organo con il Tribunale amministrativo consiste nel fatto che i suoi membri vengono nominati da quest'ultimo e che ogni anno fa rapporto a quest'ultimo. Se l'organo di conciliazione secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali venisse integrato nel Tribunale d'appello, l'organo si troverebbe a subire una profonda riorganizzazione.

Una tale iniziativa sarebbe da prendere in considerazione se la qualità delle procedure di conciliazione di competenza del tribunale arbitrale suggerissero la necessità di una tale riorganizzazione. Tuttavia ciò non è il caso. Anzi, secondo quanto esposto, uno studio rileva che la percentuale di successo nei tentativi di conciliazione di autorità di conciliazione che hanno quasi forma giudiziale è inferiore rispetto a quella di autorità di conciliazione indipendenti da un tribunale (MEIER/SCHEIWILLER, op. cit., pag. 176). Pertanto l'organo di conciliazione non dovrà essere integrato nel Tribunale d'appello.

Invece si intende consolidare la posizione del Tribunale d'appello in veste di autorità di vigilanza. Nei confronti dell'organo di conciliazione secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali nonché dei suoi membri in futuro il Tribunale d'appello dovrà disporre dei medesimi strumenti di vigilanza e strumenti ausiliari disponibili nei confronti delle altre autorità giudiziarie soggette alla sua vigilanza diretta. Inoltre si intende modificare l'odierna prassi finanziaria. In generale l'organo di conciliazione riscuote dalle parti delle spese procedurali a copertura dei costi. A seguito di questa situazione particolare, in futuro l'organo di conciliazione dovrà dichiarare le sue entrate e le sue uscite sotto forma di un preventivo e di un conto annuale da sottoporre al Tribunale d'appello. Ciò non comporta un onere supplementare significativo per l'organo di conciliazione, in quanto già ora esso rileva in maniera dettagliata tutti i costi per poterli addebitare alle parti dei procedimenti. Tuttavia per il Tribunale d'appello è nettamente più agevole svolgere l'attività di vigilanza finanziaria potendosi basare su un preventivo e su un conto annuale.

#### **2.4. Vigilanza sulle commissioni di espropriazione**

Costituendo commissioni di espropriazione, al pari della Confederazione e della maggior

parte dei Cantoni il Cantone dei Grigioni ha creato un'apposita autorità che in caso di controversie stabilisce in prima istanza l'importo dell'indennità per diritti reali oggetto di espropriazione (cfr. TOBIAS JAAG, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5<sup>a</sup> ed., Zurigo 2019, marg. 3638). L'organizzazione nonché la competenza delle commissioni di espropriazione sono disciplinate negli art. 18-20 della legge sulle espropriazioni (CSC 803.100). Secondo le disposizioni indicate le otto commissioni di espropriazione sono composte da tre membri e due supplenti. Questi 40 membri vengono nominati dal Governo per una durata di quattro anni (art. 19 cpv. 1 della legge sulle espropriazioni). Inoltre il Governo designa i presidenti delle commissioni di espropriazione. Le commissioni di espropriazione possono coinvolgere un attuario che prepari e rediga le decisioni della commissione di espropriazione. Nel 2019 le otto commissioni di espropriazione hanno svolto complessivamente due procedimenti, entrambi portati a termine. Negli anni precedenti la situazione era simile.

Nel quadro della riforma della giustizia del 2006 le commissioni di espropriazione sono state sottoposte alla vigilanza del Tribunale amministrativo (art. 21 legge sulle espropriazioni). A tale proposito all'interno del messaggio quaderno n. 6/2006-2007 il Governo ha spiegato che, contrariamente alle commissioni paragonabili in altri settori specifici (ad es. comprensori, settore delle stime, imposte sugli impianti idraulici), per le commissioni di espropriazione non esisterebbe nessuna autorità di vigilanza. Nella prassi sarebbe emersa l'esigenza di designare una tale autorità. Dato che il Tribunale amministrativo è anche autorità di impugnazione, la sua competenza risulta opportuna. Le facoltà e le competenze hanno preso a riferimento la vigilanza del Tribunale cantonale sui settori della giustizia civile e penale (messaggio quaderno n. 6/2006-2007, pag. 457 segg., pag. 537, pag. 611).

Questa disciplina suscita l'impressione che il Tribunale amministrativo svolga le medesime funzioni di vigilanza nei confronti delle commissioni di espropriazione che il Tribunale cantonale svolge nei confronti delle autorità giudiziarie soggette alla sua vigilanza. Tuttavia le commissioni di espropriazione sono soggette alla vigilanza finanziaria del Governo. Le loro entrate e uscite vengono inserite nel preventivo nonché nel conto annuale dell'Amministrazione cantonale. Pertanto l'attività di vigilanza del Tribunale amministrativo riguarda la vigilanza gerarchica, fatta eccezione per la nomina e la rinomina di competenza del Governo, nonché la vigilanza organica senza la vigilanza finanziaria (art. 7, art. 63, art. 64 LOG). Questa struttura di vigilanza è fonte di problemi di delimitazione e rende più difficile l'attività di controllo delle autorità soggette alla vigilanza. Ciò vale soprattutto per il settore della vigilanza gerarchica. Il Tribunale amministrativo può sollecitare i membri delle commissioni di espropriazione a svolgere correttamente le loro funzioni e se necessario adottare provvedimenti disciplinari in caso di violazioni colpose dei doveri d'ufficio. È invece il Governo a (ri)nominare i membri delle commissioni di espropriazione. Pertanto le discipline esistenti devono essere modificate in maniera tale che tutta la vigilanza venga attribuita o al Tribunale d'appello o al Governo.

Nel Cantone dei Grigioni le commissioni di espropriazione sono considerate autorità giudiziarie. La loro natura giuridica depone a favore di un assoggettamento alla vigilanza del Tribunale d'appello. Ciò significherebbe che in futuro le commissioni di espropriazione non sarebbero più tenute a inoltrare i conteggi delle loro entrate nonché i loro conteggi di indennità giornaliera all'Amministrazione cantonale, bensì al Tribunale d'appello. Il Tribunale d'appello verificherebbe i relativi conteggi ed effettuerebbe i relativi pagamenti. Inoltre in futuro il Tribunale d'appello nominerebbe i membri delle commissioni di espropriazione. L'onere associato al rilevamento di queste funzioni di vigilanza può essere ridotto in misura

considerevole se esiste un'unica commissione di espropriazione competente per tutto il territorio cantonale. Tenendo conto della mole di lavoro delle commissioni di espropriazione, una tale iniziativa sarebbe senz'altro ragionevole. Pertanto il Governo propone che in futuro vi sia una sola commissione di espropriazione e che questa venga sottoposta alla vigilanza diretta ed esclusiva del Tribunale d'appello (cfr. allegato 3).

## **2.5. Vigilanza sulla commissione di vigilanza sugli avvocati e sulle commissioni notarili**

Il diritto federale obbliga i Cantoni a designare un'autorità incaricata della sorveglianza degli avvocati e dei notai attivi sul suo territorio (art. 14 della legge sugli avvocati [LLCA; RS 935.61], art. 55 del titolo finale del Codice civile svizzero [tit. fin. CC; RS 220]). Il diritto federale lascia i Cantoni liberi di definire l'organizzazione di queste autorità di vigilanza. Questi possono attribuire l'attività di vigilanza a un'autorità cantonale a scelta o a diverse autorità cantonali. Può trattarsi di autorità esecutive (Governo o Dipartimento di giustizia), di autorità giudiziarie o di commissioni.

Il Cantone dei Grigioni ha sfruttato questo margine normativo prevedendo due commissioni di vigilanza composte da due categorie professionali. Conformemente alle discipline determinanti per i settori specifici il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo nominano di comune accordo cinque membri della commissione e tre supplenti per la durata di quattro anni (art. 4 cpv. 1 della legge sul notariato [LNot; CSC 210.350]; art. 5 cpv. 1 della legge sugli avvocati [CSC 310.100]). I membri delle commissioni di vigilanza percepiscono un'indennità per la loro attività in base alle aliquote stabilite dal Governo (art. 22 cpv. 1 dell'ordinanza sul notariato [CSC 210.350], art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza sugli avvocati [CSC 310.200]). Le commissioni di vigilanza si costituiscono da sé (art. 4 cpv. 3 frase 1 LNot, art. 5 cpv. 3 frase 1 legge sugli avvocati). Possono dotarsi di una segreteria e di un attuario (art. 4 cpv. 3 frase 2 LNot, art. 5 cpv. 3 frase 2 legge sugli avvocati). Le Commissioni di vigilanza presenta annualmente rapporto all'attenzione del Gran Consiglio (art. 4 cpv. 4 LNot, art. 5 cpv. 4 legge sugli avvocati). La loro attività viene esaminata dalla CGSic (art. 26 cpv. 1 del regolamento organico del Gran Consiglio [ROGC; CSC 170.140]).

È controverso quale sia la posizione giuridica delle commissioni di vigilanza in base a questa disciplina. Con riferimento alla commissione notarile il Tribunale federale ha deciso che non si tratta di un'autorità giudiziaria, nonostante sia indipendente dall'Amministrazione e dal Gran Consiglio sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello del personale (DTF 123 I 87). Il Governo è della stessa opinione per quanto concerne la commissione di vigilanza sugli avvocati (cfr. DTF 126 I 228). Di conseguenza le commissioni di vigilanza dovrebbero essere unità amministrative autonome sotto il profilo organizzativo prive di personalità giuridica, subordinate al DGSS sotto il profilo amministrativo (cfr. art. 16 cpv. 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LCOGA; CSC 170.300]). Tuttavia la vigilanza del DGSS è limitata in quanto il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo in veste di autorità di nomina si occupano della vigilanza su questioni inerenti il diritto del personale. La vigilanza tecnica non è disciplinata né nella legge sugli avvocati, né nella legge sul notariato. È pacifico che una tale vigilanza non esiste. Il Gran Consiglio o la CGSic vigilano sulla gestione. Secondo il diritto vigente compiti di vigilanza vengono svolti quindi dal DGSS (vigilanza finanziaria), dal Tribunale cantonale e dal Tribunale amministrativo (vigilanza gerarchica) e dalla CGSic (gestione). Queste strutture di vigilanza comportano doppioni e rendono più gravoso esercitare la vigilanza. Pertanto nel quadro della presente revisione si intende modificare tali strutture in maniera tale che tutta la vigilanza venga

trasferita al Gran Consiglio, al Governo o al Tribunale d'appello.

In origine la commissione di vigilanza sugli avvocati e la commissione notarile erano state concepite come autorità giudiziarie. Stando alla giurisprudenza del Tribunale federale, esse non possono ricoprire tale funzione (cfr. DTF 123 I 87, 126 I 228). Ciò significa che indipendentemente dalla loro configurazione organizzativa e in termini di personale le commissioni di vigilanza continuano a essere autorità amministrative. Se in quanto tali venissero sottoposte alla vigilanza diretta del Gran Consiglio, sarebbe necessario rivedere almeno tre disposizioni e il titolo di una sezione della Costituzione cantonale (vedi art. 33 cpv. 1, art. 36, art. 50 cpv. 2 Cost. cant., titolo della sezione "4.3 Il Governo"). Ciò dimostra che assoggettare le commissioni di vigilanza alla vigilanza del Gran Consiglio comporterebbe modifiche notevoli dell'odierna separazione dei poteri sancita a livello costituzionale con il Gran Consiglio in veste di organo legislativo cantonale supremo, il Governo in veste di organo esecutivo cantonale supremo e i tribunali cantonali superiori in veste di organi giurisdizionali cantonali supremi. In questo caso a tali autorità cantonali si aggiungerebbero le commissioni di vigilanza che, a seconda dell'organizzazione scelta, sarebbero considerate come autorità amministrative particolari parificate al Governo e in un certo senso costituirebbero un "quarto potere" oltre al Gran Consiglio, al Governo e ai tribunali. Il Governo ritiene che entrambe le soluzioni siano inadeguate. Pertanto esso respinge la proposta di sottoporre le commissioni di vigilanza alla vigilanza diretta del Gran Consiglio.

In alternativa la commissione di vigilanza sugli avvocati e la commissione notarile potrebbero essere sottoposte alla vigilanza del Governo. Questo modello di vigilanza corrisponderebbe alla loro posizione giuridica di autorità amministrative e sarebbe relativamente semplice da realizzare. Tuttavia entrambe le commissioni di vigilanza ritengono che tale soluzione non sia adeguata, in quanto non sarebbe in linea con la loro funzione di organi giurisdizionali e si porrebbe in contrasto con l'attribuzione alle autorità giudiziarie auspicata dal legislatore. Per tali ragioni le autorità di vigilanza sono favorevoli a un assoggettamento alla vigilanza del Tribunale d'appello. Pertanto il Governo ritiene che sia questo il modello di vigilanza da realizzare (cfr. allegato 3).

## **2.6. Vigilanza sugli uffici d'esecuzione e dei fallimenti**

Quale legge quadro la legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1) si esprime in merito all'organizzazione degli uffici d'esecuzione e dei fallimenti. Conformemente all'art. 1 cpv. 2 LEF ogni Cantone è tenuto a suddividere tutto il territorio cantonale in circondari d'esecuzione e dei fallimenti. Per quanto concerne l'organizzazione degli uffici d'esecuzione e dei fallimenti i Cantoni determinano in particolare l'organizzazione delle autorità di vigilanza (JOLANTA KREN KOSTKIEWICZ, Schuldbetreibung- und Konkursrecht, 3<sup>a</sup> ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2018, pag. 18). Conformemente all'art. 13 LEF i Cantoni devono designare almeno un'autorità incaricata di vigilare sugli uffici d'esecuzione e dei fallimenti (cpv. 1). Essi possono istituire autorità inferiori di vigilanza per uno o più circondari. I compiti dell'autorità di vigilanza sono disciplinati negli art. 13, 14, 17 e 22 LEF. Vi rientrano in particolare la vigilanza sugli uffici d'esecuzione e dei fallimenti con riferimento a un'amministrazione conforme alla legge, un'ispezione della gestione almeno a cadenza annuale, l'emanazione di sanzioni disciplinari, l'emanazione di istruzioni e circolari nonché l'attività di rapporto all'Ufficio federale di giustizia. Inoltre l'autorità di vigilanza funge da autorità di ricorso secondo l'art. 17 cpv. 1 LEF. Inoltre in base al suo potere di vigilanza essa può intervenire d'ufficio in procedure concrete di esecuzione forzata (sentenza del Tribunale federale 5A\_311/2013 consid. 4.2.2.; cfr. al riguardo la distinta nella perizia di HANSJÖRG

PETER, Question en lien avec l'organisation valaisanne de la surveillance LP del 19 maggio 2013, pag. 3).

Il Cantone dei Grigioni ha definito il Tribunale cantonale come unica autorità di vigilanza ai sensi dell'art. 13 LEF (art. 13 della legge d'applicazione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento [LAdLEF; CSC 220.000]). Gli ufficiali esecutori e dei fallimenti vengono invece nominati dalle regioni che sono responsabili anche della gestione degli uffici d'esecuzione e dei fallimenti (art. 1-8 LAdLEF). Pertanto la vigilanza gerarchica è ripartita tra due organi, in quanto le regioni nominano e licenziano gli ufficiali esecutori e dei fallimenti, però il Tribunale cantonale può infliggere loro sanzioni disciplinari in caso di violazioni colpose dei doveri d'ufficio e può sollecitarli a svolgere correttamente le loro funzioni. Anche la vigilanza organica è ripartita in due parti. La vigilanza tecnica spetta al Tribunale cantonale. Tuttavia gli uffici d'esecuzione e dei fallimenti vengono finanziati dalle regioni. Sotto il profilo della responsabilità inoltre vi è la particolarità che il Cantone risponde per l'attività degli uffici d'esecuzione e dei fallimenti (art. 12 LAdLEF).

Queste strutture non sono del tutto convincenti sotto il profilo della vigilanza. Esse sono state sottoposte a una verifica poco tempo fa nel quadro della riforma territoriale e adeguate con effetto al 1° gennaio 2016 (cfr. messaggio quaderno n. 10/2013-2014, pag. 753 segg., 784). Pertanto non pare opportuno procedere a una nuova modifica, tanto più che il modello organizzativo in essere nel Cantone dei Grigioni esiste nella maggior parte dei Cantoni. Di conseguenza, nel quadro della presente revisione la vigilanza sugli uffici d'esecuzione e dei fallimenti non verrà modificata.

## **2.7. Strumenti di vigilanza e strumenti ausiliari**

Un'organizzazione istituzionale chiara e adeguata delle autorità di vigilanza rende più agevole l'attività di vigilanza stessa. Tuttavia non è sufficiente. Occorre garantire inoltre che le autorità di vigilanza siano a conoscenza di operazioni rilevanti sotto il profilo della vigilanza e possano adottare misure necessarie per eliminare la situazione non conforme al diritto (KETTIGER, op. cit., pag. 4). A questo scopo l'esperto consulente raccomanda di introdurre una serie di strumenti di informazione e di verifica nonché misure di vigilanza. Se i relativi strumenti e le relative misure necessitano di una base giuridica formale, quest'ultima dovrà essere creata nel contesto del presente progetto normativo o le basi giuridiche esistenti devono essere integrate in maniera corrispondente (cfr. al riguardo in particolare l'art. 92 segg. p-LOG, art. 31, art. 32 p-LOG).

Come osservato dall'esperto consulente nel memorandum del 15 aprile 2021, se queste novità contribuiranno a rendere più efficiente ed efficace la vigilanza dipende da come l'attività di vigilanza verrà disciplinata a livello di ordinanza e da come verrà messa in pratica. L'esperto consulente ritiene che a tale scopo sia determinante un certo grado di standardizzazione delle procedure. In termini del tutto generici l'efficienza dell'attività di vigilanza potrebbe essere migliorata basando l'attività di vigilanza su criteri standardizzati (KETTIGER, op. cit., pag. 6). Per il resto l'esperto consulente ritiene che sia decisivo disporre di statistiche e di indicatori significativi relativi all'attività giudiziaria (KETTIGER, op. cit., pag. 7). A tale proposito egli raccomanda di verificare se le statistiche sono idonee ai fini della gestione delle autorità giudiziarie nonché della loro sorveglianza e possibilmente di creare un sistema di *gestione della mole di lavoro* in base ai valori ponderati della mole di lavoro (KETTIGER, op. cit., pag. 7). L'esperto consulente sostiene che un'altra possibilità di sgravare l'attività di vigilanza consiste in una *certificazione* delle autorità giudiziarie soggette alla vigilanza secondo i principi previsti da determinate norme e da marchi di sistemi di gestione. Per gran parte dell'attività amministrativa delle autorità giudiziarie l'autorità di



vigilanza dovrebbe limitarsi a verificare solo se è avvenuta una certificazione o una ricertificazione periodica. Tuttavia una certificazione secondo ISO 9001 per le autorità giudiziarie non sarebbe necessariamente idonea e non esisterebbe un marchio di qualità per autorità giudiziarie. Per undici tribunali regionali nonché undici giudicature di pace e autorità di conciliazione in materia di locazione occorrerebbe riflettere se eventualmente valga la pena creare manuali organizzativi con processi di amministrazione dei tribunali prescritti e standardizzati (KETTIGER, op. cit., pag. 8).

Simili misure volte a migliorare la gestione e il controllo delle autorità giudiziarie non necessitano di essere stabilite a livello di legge. Fatta eccezione per la prima verifica delle statistiche, l'esperto consulente raccomanda di affrontarle dopo il processo di accorpamento tra il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo, al fine di non gravare eccessivamente sull'evoluzione organizzativa già abbastanza impegnativa che porterà al Tribunale d'appello (KETTIGER, op. cit., pag. 8).

## **2.8. Ufficio di coordinamento per i tribunali regionali**

Come già spiegato in precedenza, già ora i tribunali regionali svolgono diverse funzioni di vigilanza nei confronti delle giudicature di pace e delle autorità di conciliazione in materia di locazione. L'accorpamento di tutti i compiti di vigilanza in capo ai tribunali regionali comporterà comunque un considerevole onere supplementare. Le risorse necessarie a tale scopo non dovranno essere disponibili in ciascuno degli undici tribunali regionali, bensì essere messe a disposizione in un ufficio di coordinamento. In tal modo si intende tenere conto dei dubbi dell'esperto consulente, il quale sottolinea l'importanza di standard uniformi per l'attività di vigilanza sulla giustizia e rileva che la vigilanza sulle giudicature di pace nonché sulle autorità di conciliazione in materia di locazione debba essere esercitata in maniera uniforme a livello cantonale per poter essere efficiente ed efficace (KETTIGER, op. cit., pag. 2). L'ufficio di coordinamento da istituire dovrà dare sostegno a tutti i tribunali regionali nell'attività di vigilanza sulle giudicature di pace e sulle autorità di conciliazione in materia di locazione. A questo scopo esso dovrà elaborare in particolare moduli per ispezioni, accompagnare le ispezioni e redigere un rapporto di ispezione destinato ai tribunali regionali. Istituire un ufficio di coordinamento risulta opportuno anche nell'ottica dell'elaborazione proposta dall'esperto consulente di manuali organizzativi e di processi standardizzati di amministrazione della giustizia.

All'ufficio di coordinamento in questione dovranno essere attribuiti altri compiti inerenti l'amministrazione della giustizia, i quali, a causa della loro affinità, possono essere svolti in modo più efficiente ed economico dall'ufficio di coordinamento. Lo scorso anno la Conferenza dei tribunali regionali ha istituito un gruppo di lavoro che ha adeguato i moduli messi a disposizione dai tribunali regionali ai soggetti di diritto e ha tradotto i moduli uniformi in romancio e in italiano. Fino ad allora i tribunali regionali sono stati costretti talvolta a rimandare i soggetti di diritto al sito web dei tribunali di Zurigo e a pregarli di compilare e di inoltrare i moduli ivi pubblicati. Vi è l'intenzione di portare avanti questa iniziativa e di estenderla ai promemoria (ad es. informazioni riguardo ai costi di un procedimento giudiziario, mediazione obbligatoria) nonché ad altri settori. Si pensi ad esempio agli interpreti in tribunale. A tale riguardo sarebbe opportuno allestire un elenco in cui figurano le persone che dispongono delle conoscenze linguistiche particolari per interpretare durante procedimenti giudiziari e la cui affidabilità è stata verificata. Un'esigenza simile esiste con riferimento agli avvocati dei bambini o alle offerte specializzate nel settore della protezione dei minori. Trasferire queste attività e attività simili all'ufficio di coordinamento permette di evitare doppi e di migliorare la qualità delle prestazioni offerte.

Infine l'ufficio di coordinamento si dovrà occupare dei lavori di preparazione e delle attività di follow-up per la Conferenza dei tribunali regionali nonché organizzare incontri periodici per i tribunali regionali, la giudicatura di pace e le autorità di conciliazione in materia di locazione con le istituzioni attive nei settori a contatto con la giustizia, come ad es. la Procura pubblica, l'Ufficio per l'esecuzione giudiziaria, l'Autorità di protezione dei minori e degli adulti e la Psichiatria infantile e giovanile dei Grigioni.

Per far fronte a questi compiti si intende creare la funzione di collaboratore/-trice giuridico/-a con un volume di lavoro del 100 %. Sarà la Conferenza dei tribunali regionali a decidere in seno a quale tribunale regionale sarà collocata la funzione in questione. I costi per l'ufficio di coordinamento devono essere riportati nel preventivo nonché nel conto annuale del tribunale regionale designato dalla Conferenza dei tribunali regionali.

### **3. Riorganizzazione della posizione dei membri delle autorità giudiziarie per quanto riguarda le norme relative all'impiego**

In occasione del dibattito relativo al rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori, il Gran Consiglio si è occupato della posizione dei membri dei tribunali cantonali superiori per quanto riguarda le norme relative all'impiego, decidendo di permettere ai membri del nuovo Tribunale d'appello di lavorare a tempo parziale (PGC 5 I 2018/2019, pag. 862 seg.). Inoltre il Gran Consiglio ha discusso della procedura di destituzione (PGC 5 I 2018/2019, pag. 858).

L'introduzione dell'impiego a tempo parziale presso il Tribunale d'appello nonché la verifica della procedura di destituzione offrono la possibilità di riesaminare dal punto di vista giuridico l'organizzazione del rapporto di lavoro dei membri delle autorità giudiziarie. Negli ultimi anni è emerso che la posizione dei membri delle autorità giudiziarie per quanto riguarda le norme relative all'impiego è poco chiara sotto vari aspetti. Ad es. si pone la domanda se per i giudici regionali (a titolo accessorio) debba valere un limite di età oltre il quale non possono più esercitare la carica di giudice. Vi sono divergenze di opinione per quanto riguarda l'obbligo di risiedere nella regione per i membri dei tribunali regionali, delle giudicature di pace nonché delle autorità di conciliazione. Nel quadro del presente progetto legislativo si intende prendere in esame questa e altre domande relative alla posizione dei giudici nonché dei membri delle autorità di conciliazione per quanto riguarda le norme relative all'impiego.

Le novità proposte mirano a raggiungere i seguenti obiettivi:

- per quanto possibile il rapporto di impiego di tutti i membri delle autorità giudiziarie deve essere disciplinato allo stesso modo;
- devono essere create strutture moderne per i membri delle autorità giudiziarie;
- i termini utilizzati nella legge sull'organizzazione giudiziaria sono chiariti e, per quanto necessario, definiti a livello di legge;
- viene designato l'organo che assume il ruolo di "datore di lavoro" nei confronti dei membri delle autorità giudiziarie;
- vi è una regolamentazione completa per le questioni che si pongono in relazione alle norme relative all'impiego.

Al fine di raggiungere questi obiettivi il Governo propone in sostanza le seguenti modifiche:

#### **3.1. Attività di giudice a tempo parziale**

In Svizzera l'importanza dell'attività di giudice a tempo parziale è aumentata a seguito della crescente femminilizzazione della carica di giudice (REITER, op. cit., pag. 205 seg.). Ad esempio tra il 1975 e il 2012 la percentuale di donne presso il tribunale distrettuale di Zurigo

è aumentata dal 2% al 48%. Al contempo è aumentata la quota di attività di giudice esercitata a tempo parziale (Rudolf Kieser, Wandel und Konstanz in der ersten Instanz – Eindrücke von 22 Jahren Gerichtspräsidium in Zürich, in: Justice – Justiz – Giustizia 2013/4, n. 17). Studi sociologici mostrano inoltre che la conciliabilità tra professione, famiglia e tempo libero assumerà crescente importanza nella scelta dell'attività professionale. In particolare persone con obblighi familiari danno la preferenza ad attività a tempo parziale (cfr. al riguardo anche il rapporto esplicativo relativo alla revisione parziale della legge sul personale, pag. 6 seg.). Per poter impiegare anche in futuro personale qualificato per una carica di giudice è quindi importante garantire che tale carica possa essere svolta a tempo parziale.

Il Cantone dei Grigioni conosce da molti anni l'attività di giudice a tempo parziale ad esempio per il presidente del tribunale regionale Bernina, per la maggior parte dei vicepresidenti dei tribunali regionali nonché per i giudici regionali a titolo accessorio. Anche i giudici di pace, i membri delle autorità di conciliazione in materia di locazione e delle autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi nonché dell'organo di conciliazione secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali e del tribunale arbitrale secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali lavorano a tempo parziale. Ciò mostra che l'attività di giudice si presta ad essere svolta a tempo parziale.

Il presente progetto ha lo scopo di creare le basi giuridiche per permettere ai giudici di lavorare in misura maggiore a tempo parziale. Per i membri delle autorità di conciliazione nonché dell'organo di conciliazione secondo il diritto federale in materia di assicurazioni sociali non vi è necessità di agire, poiché questi esercitano già oggi la loro attività giudiziaria con un volume d'impiego pari al massimo al 35 per cento.

#### 3.1.1. Grado di occupazione minimo

È difficile stabilire il grado di occupazione minimo per i giudici. Esso deve essere stabilito a un livello tale da permettere ai giudici di sviluppare e di mantenere le competenze specialistiche necessarie per esercitare la loro attività. Il grado di occupazione minimo necessario dipende da un lato dall'ambito di competenza dei giudici, d'altro lato dalle loro capacità e dall'esperienza professionale. Per quanto noto non esistono valori indicativi di validità generale.

In sede di determinazione del grado di occupazione minimo si deve dunque fare ricorso alle esperienze raccolte dal Cantone dei Grigioni con i tribunali regionali. Solamente presso il tribunale regionale Plessur tutti i membri a titolo principale lavorano a tempo pieno. Il presidente del tribunale regionale Bernina esercita la carica di giudice con un volume di impiego pari al 50%. I vicepresidenti dei tribunali regionali Albula, Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair e Moesa esercitano la funzione a titolo accessorio. I volumi di impiego degli altri vicepresidenti si attestano tra il 40% e l'80%. Anche il grado di occupazione minimo dei giudici d'appello dovrà essere stabilito in questo ordine di grandezza. Per facilitare la suddivisione dei posti di giudice e quindi favorire l'attività di giudice a tempo parziale, il Governo propone un grado di occupazione minimo pari al 50% (art. 44 cpv. 2 p-LOG).

Assumendo che un grado di occupazione minimo pari al 50% sia necessario affinché i giudici siano in grado di dispensare la giustizia nella qualità richiesta, è necessario prevedere un grado di occupazione superiore per chi riveste funzioni dirigenziali in seno ai tribunali. È probabilmente per considerazioni di questo tipo che vari Cantoni escludono i giudici a tempo parziale dalle funzioni dirigenziali, in particolare dalle cariche presidenziali (ad es. AR, GE, UR, ZH). Una simile regolamentazione appare eccessiva. Naturalmente, nonostante la creazione di una segreteria generale, il carico di lavoro del presidente rimarrà considerevole

anche presso il Tribunale d'appello. Le esperienze fatte con la presidenza del tribunale regionale Bernina mostrano però che la carica di presidente può essere esercitata anche a tempo parziale. Per i presidenti dei tribunali occorre quindi prevedere un grado di occupazione minimo pari all'80% (art. 44 cpv. 2, art. 74 cpv. 2 p-LOG). Nel caso del tribunale regionale Bernina questo grado di occupazione minimo può essere ridotto ulteriormente.

Per il vicepresidente devono essere stabilite regolamentazioni diverse. Mentre anche per la vicepresidenza del Tribunale d'appello occorre prevedere un grado di occupazione minimo dell'80%, per le vicepresidenze dei tribunali regionali non è possibile stabilire un grado di occupazione minimo. In caso contrario occorrerebbe rivedere radicalmente le strutture esistenti, considerato che i vicepresidenti dei tribunali regionali Albula, Bernina, Engiadina Bassa/Val Müstair e Moesa esercitano la loro funzione solo a titolo accessorio. Se per la vicepresidenza dei tribunali regionali venisse stabilito un grado di occupazione minimo, le circoscrizioni giudiziarie dei tribunali regionali dovrebbero essere estese, il che non risulta appropriato.

Inoltre neanche per gli altri membri delle commissioni amministrative deve essere previsto un grado di occupazione minimo. Nel caso dei tribunali regionali una tale regolamentazione è esclusa già per il fatto che la commissione amministrativa dei tribunali regionali conta almeno due giudici a titolo accessorio, il cui grado di occupazione di norma è molto basso. Presso il Tribunale d'appello un grado di occupazione minimo specifico per i membri della commissione amministrativa non è necessario, poiché l'onere per l'attività in seno alla commissione amministrativa non dovrebbe essere eccessivamente elevato. Questa funzione dirigenziale deve quindi essere aperta a tutti i giudici d'appello ordinari.

### 3.1.2. Diritto alla riduzione del grado di occupazione a seguito della nascita o dell'adozione di uno o più figli

Per facilitare la conciliabilità tra genitorialità e attività professionale, nell'art. 60a dell'ordinanza sul personale federale (OPers; RS 172.220.111.3) la Confederazione ha riconosciuto ai suoi collaboratori un diritto alla riduzione del grado di occupazione a seguito della nascita o dell'adozione, unito alla possibilità di tornare nuovamente al grado di occupazione originario entro tre anni. Nel quadro della revisione parziale della legge sul personale attualmente in consultazione il Governo ha proposto di creare la possibilità di prevedere una regolamentazione simile a livello di ordinanza per i collaboratori del Cantone (art. 49 cpv. 6 nLCPers; rapporto esplicativo, pag. 21).

Nella misura in cui la legge sull'organizzazione giudiziaria non preveda nulla di diverso (cfr. art. 35 p-LOG), la regolamentazione in questione così come le disposizioni esecutive emanate dal Governo su questa base, si applicherebbero per analogia anche ai giudici, a seguito del rimando al diritto cantonale sul personale. Tuttavia le relative regolamentazioni non stabilirebbero come occupare un eventuale posto di giudice che dovesse divenire vacante. Allo stesso modo da tali regolamentazioni non è possibile desumere a partire da quando l'attività di giudice possa o debba essere esercitata con il grado di occupazione ridotto, perché per i collaboratori cantonali tale questione può essere regolata nei rispettivi contratti di lavoro. Questa possibilità non esiste per i membri delle autorità giudiziarie, poiché se il Gran Consiglio e il giudice interessato stabilissero le modalità del rapporto di giudice in trattative contrattuali ciò interferirebbe con l'indipendenza dei giudici. Se i giudici devono avere diritto alla riduzione del grado di occupazione a seguito della nascita o dell'adozione di uno o più figli, questa regolamentazione deve pertanto essere inserita nella legge sull'organizzazione giudiziaria. La relativa regolamentazione deve essere ancorata nell'art. 45 p-LOG per i giudici d'appello e nell'art. 75 p-LOG per i giudici regionali a titolo

principale.

### **3.2. Flessibilizzazione della dotazione dei tribunali**

Attualmente la dotazione di personale del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo è definita in modo preciso nella legge sull'organizzazione giudiziaria (art. 21 cpv. 1 e cpv. 1<sup>bis</sup> LOG). Pertanto senza una revisione della legge sull'organizzazione giudiziaria il numero di posti di giudice non può essere aumentato. Questo approccio rende più difficile adeguare in modo tempestivo la dotazione di personale dei tribunali cantonali superiori alla mole di lavoro. Quindi in futuro la legge sull'organizzazione giudiziaria dovrebbe solo prevedere che il Tribunale d'appello disponga di un presidente, di un vicepresidente nonché degli altri membri necessari per un'evasione delle pratiche di elevata qualità e celere. Questa regolamentazione deve essere completata da una dotazione minima prescritta dalla legge pari a undici equivalenti a tempo pieno (art. 43 cpv. 1 p-LOG).

La conseguenza di questa nuova regolamentazione è che la dotazione di personale del Tribunale d'appello deve essere rivista e definita almeno prima di ogni elezione. Questo compito deve spettare al Gran Consiglio. In futuro quest'ultimo su richiesta del Tribunale d'appello dovrà stabilire il numero di membri del Tribunale d'appello e il loro grado di occupazione prima dell'elezione (art. 44 cpv. 1 p-LOG). Qualora il Tribunale d'appello non sia in grado di far fronte alla mole di lavoro con i posti di giudice stabiliti in occasione delle elezioni (per il rinnovo integrale), il Gran Consiglio ha inoltre la possibilità di aumentare la dotazione di personale anche durante il periodo di carica (art. 43 cpv. 4 p-LOG). Per considerazioni legate all'indipendenza dei giudici, una riduzione dei posti di giudice dovrebbe invece essere ammissibile solo se un giudice d'appello si dimette o non si ripresenta per la rielezione (art. 43 cpv. 4 p-LOG). Queste regolamentazioni nonché l'introduzione di posti di giudice a tempo parziale hanno lo scopo di permettere al Gran Consiglio di dotare il Tribunale d'appello del personale di cui ha realmente bisogno.

Regolamentazioni analoghe devono essere create per i tribunali regionali al fine di aumentare il margine di manovra per la dotazione di personale anche in questo caso. Questa nuova regolamentazione produce effetti sulla disciplina delle competenze. Se aggiornando l'attuale approccio di regolamentazione il Tribunale d'appello venisse autorizzato a determinare il numero di posti di giudice nonché i gradi di occupazione dei membri dei tribunali regionali, dovrebbe anche essergli concessa la competenza di assegnare ai tribunali regionali i mezzi necessari per finanziare i posti in questione. Un simile taglio delle competenze del Gran Consiglio in materia di preventivo non risulta opportuno. Invece il Gran Consiglio dovrà poter decidere in merito alla dotazione di personale dei tribunali regionali e dare seguito a questa decisione nel successivo processo legato al preventivo (art. 74 cpv. 1 p-LOG).

### **3.4. Attività accessoria**

I membri delle autorità giudiziarie non possono esercitare attività accessorie che, a causa di obblighi di lealtà e delle dipendenze che ne derivano, potrebbero mettere a rischio l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In linea di principio i requisiti che ne risultano sono gli stessi per tutti i membri delle autorità giudiziarie. Pertanto in generale le attività accessorie dovranno essere disciplinate allo stesso modo per tutte le autorità giudiziarie.

A questo proposito occorre includere nell'art. 28 cpv. 1 p-LOG una descrizione generale delle attività causa di incompatibilità. La regolamentazione in questione riprende la disposizione attualmente in vigore per i membri a titolo principale dei tribunali regionali nonché per gli attuari a titolo principale e a tempo pieno (art. 38 cpv. 2, art. 30 cpv. 1 LOG). Essa dovrà valere per tutti i membri delle autorità giudiziarie.

La descrizione generale delle attività incompatibili in questione deve essere concretizzata tramite un elenco delle attività accessorie vietate ai membri delle autorità giudiziarie (art. 28 cpv. 2 p-LOG, cfr. le informazioni contenute nella sinossi commentata). Le regolamentazioni in questione si basano sul diritto vigente (art. 51 cpv. 3 e 4 Cost. cant., art. 30 cpv. 2 LOG). Le regole di incompatibilità dovranno essere meno rigide per i membri dei tribunali attivi a tempo pieno. Attualmente essi non possono esercitare un'attività accessoria (art. 25 LOG). A titolo di novità essi dovrebbero poter esercitare da un lato attività non retribuite e d'altro lato attività di insegnamento o di pubblicazione di scarsa entità. Rimangono vietate tutte le attività ufficiali retribuite, qualora la legge non preveda altrimenti (art. 28 cpv. 2 lett. e p-LOG).

Affinché sia possibile verificare se i membri rispettano le regole relative all'incompatibilità, si prevede di introdurre una procedura di autorizzazione. Secondo questa procedura sono soggette ad autorizzazione tutte le attività remunerative che insieme alla carica di giudice superano un impiego a tempo pieno, che celano la possibilità di un'incompatibilità o che vengono esercitate durante il tempo lavorativo (art. 28 cpv. 3 p-LOG). Il Tribunale d'appello deve essere autorizzato a disciplinare in un'ordinanza i dettagli relativi alle attività accessorie soggette ad autorizzazione nonché relativi alla procedura di autorizzazione (art. 28 cpv. 4 p-LOG).

### **3.5. Nuova regolamentazione della vigilanza gerarchica**

La particolarità della carica di giudice consiste nell'indipendenza dei giudici sancita a livello costituzionale (art. 30 cpv. 1 Cost., art. 191c Cost., art. 51 Cost. cant). L'indipendenza dei giudici protegge le autorità giudiziarie e i loro membri dall'influenza dello Stato sull'attività giurisdizionale. Tuttavia non ne consegue che tutta l'influenza dello Stato sulle autorità giudiziarie e sui loro membri sia inammissibile. Lo Stato infatti non deve garantire, in caso di controversie giuridiche, solamente l'indipendenza dei giudici, bensì anche il funzionamento delle autorità giudiziarie al fine di garantire il diritto a giudizio sancito dalla Costituzione entro un termine adeguato e da parte di un tribunale fondato sulla legge, competente nel merito, indipendente e imparziale (art. 29 Cost., art. 30 cpv. 1 Cost.). A questo proposito la legge sull'organizzazione giudiziaria prevede tra l'altro diversi strumenti di vigilanza gerarchica con i quali i membri delle autorità giudiziaria possono essere incentivati a svolgere correttamente le loro attività (cfr. Frey Haesler, op. cit., pag. 14; Claudius Fischer, Disziplinarrecht und Richteramt, Berlino 2012, pag. 43).

#### **3.5.1. Strumenti di vigilanza gerarchica**

Gli strumenti di vigilanza gerarchica autorizzano l'autorità di vigilanza a intervenire qualora un membro di un'autorità giudiziaria violi i doveri d'ufficio. La legge sull'organizzazione giudiziaria non descrive i doveri d'ufficio dei membri delle autorità giudiziarie. In pratica questi doveri sono generalmente determinati ricorrendo a standard professionali generali derivati nel corso di decenni dal compito dell'autorità giudiziaria (NICOLAS PELLATON, *Le droit disciplinaire des magistrats du siège*, Basilea 2016, pag. 125). Secondo una definizione comune, i membri delle autorità giudiziarie devono sempre comportarsi in modo da non minacciare la fiducia nei confronti della propria indipendenza e la reputazione della giustizia. In particolare devono attenersi al diritto e intervenire a favore dell'ordine costituzionale, svolgere nel miglior modo possibile i compiti giudiziari, comprese le attività accessorie loro delegate, trattare gli attori coinvolti nel procedimento con il dovuto rispetto, rispettare l'obbligo del segreto, in particolare il segreto delle deliberazioni, non accettare ricompense o regali in relazione alla loro carica, fornire consulenza legale solo nei limiti consentiti dalla legge, svolgere attività accessorie solo nei limiti consentiti e seguire regolarmente perfezionamenti professionali (FISCHER, op. cit., pag. 236). Il rispetto di questi e altri doveri

d'ufficio può essere ammonito nel quadro della vigilanza gerarchica e, se necessario, le violazioni possono essere punite come infrazioni disciplinari.

#### 3.5.1.1. Provvedimenti disciplinari

Secondo il diritto vigente, in caso di violazione colposa di un dovere d'ufficio un membro di un'autorità giudiziaria può essere sanzionato con un ammonimento, una multa fino a 10 000 franchi, una sospensione fino a sei mesi o una destituzione (art. 7 cpv. 1, art. 63 cpv. 3 in unione con l'art. 64 LOG). Queste misure disciplinari sono note al diritto grigionese in questa o in altre forme anche in altri ambiti (cfr. ad es. art. 24 della legge d'introduzione al Codice civile svizzero [LICC; CSC 210.100]; art. 45 LNot). Per i membri delle autorità giudiziarie questo elenco non è convincente poiché non risulta evidente in che modo una sospensione fino a sei mesi con salario completo sarebbe adatta a sollecitare un membro di un'autorità giudiziaria a svolgere correttamente la propria carica. Una tale disposizione interessa in primo luogo gli altri membri delle autorità giudiziarie i quali devono assumere il lavoro del membro sospeso. Inoltre questa misura disciplinare può danneggiare la reputazione del membro interessato in misura tale da nuocere all'autorità delle decisioni prese dal membro stesso. Pertanto in futuro non dovrà più essere possibile sospendere membri delle autorità giudiziarie al di fuori di una procedura di destituzione. Una tale disposizione dovrebbe essere possibile solo come provvedimento precauzionale nel quadro di una procedura di destituzione. In questi casi la disposizione può naturalmente essere associata a una riduzione del salario, se ciò appare adeguato nelle circostanze date (art. 102 p-LOG in unione con l'art. 50 LDPC). A tale riguardo si intende adeguare il catalogo delle misure disciplinari ammissibili deve essere adattato.

Si intende adeguare anche i motivi di destituzione. In linea di principio questi devono essere strutturati allo stesso modo di quelli per i membri del Gran Consiglio e del Governo. I membri del Gran Consiglio nonché del Governo possono venire destituiti se intenzionalmente o per negligenza grave, hanno violato in modo grave i propri doveri d'ufficio o sono stati condannati con sentenza definitiva a causa di un crimine (art. 48 cpv. 1 della legge sui diritti politici nel Cantone dei Grigioni [LDPC; CSC 150.100]). I membri delle autorità giudiziarie possono essere destituiti per i due motivi di cui sopra e inoltre anche se per altri motivi gravi non sembrano più idonei quali membri di un tribunale o di un'autorità di conciliazione. Questo motivo di destituzione di cui all'art. 7 cpv. 1 lett. d LOG rappresenta una fattispecie residuale. Non è chiaro quali casi vi rientrino. Nel materiale non si trovano informazioni al riguardo (messaggio quaderno n. 6/2006-2007, pag. 516 PGC 1 I 2006/2007, pag. 212 segg., pag. 214). La prassi ha mostrato che l'art. 7 cpv. 1 lett. d LOG viene invocato per i motivi più disparati; tuttavia, in fin dei conti, oltre alla violazione intenzionale o per negligenza grave dei doveri d'ufficio non ha praticamente alcuna rilevanza propria. Ciò è indicato anche dal fatto che questo motivo di destituzione è unico nel diritto grigionese e, da quanto risulta, solo il Cantone del Giura prevede una regolamentazione simile. Pertanto l'art. 7 cpv. 1 lett. d LOG deve essere abrogato.

Inoltre si intende riformulare il motivo di destituzione conformemente all'art. 7 cpv. 1 lett. c LOG associato alla condanna passata in giudicato per un crimine o un delitto. Se i membri di un'autorità giudiziaria vengono condannati penalmente, questo si rivela problematico se la condanna penale è dovuta a un atto incompatibile con la professione di giudice. Ad esempio una condanna penale per una violazione grave delle norme della circolazione di regola non dovrebbe giustificare una destituzione (art. 90 cpv. 2 della legge sulla circolazione stradale [LCStr; RS 741.01]) poiché un tale comportamento inadeguato non si trova in relazione all'attività giudiziaria e non è atto a danneggiare la reputazione della giustizia. L'attuale

regolamentazione deve quindi essere precisata nel senso che una destituzione è possibile solo se un membro di un'autorità giudiziaria è stato condannato con sentenza definitiva per un crimine o un delitto alla base del quale si trova un'azione incompatibile con l'attività giudiziaria. Questa modifica dovrebbe essere in linea con la prassi vigente; la situazione di diritto dovrebbe rimanere invariata.

#### 3.5.1.2. Uscita dalla carica di giudice

Il motivo di destituzione di cui all'art. 7 cpv. 1 lett. b LOG non è associato a una violazione colposa di un dovere d'ufficio. Stando a questa regolamentazione l'autorità di vigilanza può destituire un membro di un'autorità giudiziaria se quest'ultimo ha durevolmente perso la capacità di esercitare il suo ufficio. La regolamentazione corrispondente fa riferimento all'art. 23 cpv. 1 e all'art. 47 cpv. 1 e 2 LOG, i quali sono concepiti come presupposti per l'eleggibilità. I presupposti per l'eleggibilità definiscono le caratteristiche che una persona deve possedere per essere eletta a un particolare ufficio. Se durante il periodo di carica una persona perde una di queste qualità, questo porta generalmente alla perdita per legge della carica in questione. L'art. 7 cpv. 1 lett. b LOG si scosta da questo concetto. In questo caso la perdita della carica di giudice interviene soltanto quando l'autorità di vigilanza competente non ha destituito la persona interessata. Non è chiaro quale sia la situazione in relazione agli altri presupposti per l'eleggibilità (cfr. art. 21 cpv. 1 in unione con l'art. 9 cpv. 1 Cost. cant., art. 23 cpv. 2 LOG). La presente revisione ha lo scopo di eliminare questa incertezza, includendo nell'art. 97 p-LOG tutti i casi che comportano l'uscita per legge dalla carica di un membro di un'autorità giudiziaria durante il periodo di carica. In caso di controversia, al riguardo decide l'autorità di vigilanza competente per la destituzione con una decisione d'accertamento.

Ciò richiede che venga stabilito il momento in cui la carica di giudice cessa per legge. Pertanto le dimissioni (art. 26 p-LOG), l'obbligo di domicilio (art. 33 p-LOG) e il limite d'età (art. 34 p-LOG) devono essere ora disciplinati nella legge sull'organizzazione giudiziaria per tutti i membri delle autorità giudiziarie. Deve anche essere disciplinato quando un membro di un'autorità giudiziaria ha durevolmente perso la capacità di esercitare la sua carica.

La regolamentazione proposta a questo riguardo fa distinzione tra l'incapacità lavorativa legata al posto di lavoro e l'incapacità al guadagno. In questo ultimo caso la carica di giudice deve cessare al momento in cui il membro dell'autorità giudiziaria può rivendicare una rendita d'invalidità che ha fatto valere tempestivamente. Una regolamentazione diversa deve essere adottata per quanto riguarda l'incapacità lavorativa legata al posto di lavoro, poiché in questo caso il membro interessato non può rivendicare una rendita d'invalidità. È vero che anche l'incapacità lavorativa legata al posto di lavoro presuppone un problema di salute che pregiudica la capacità lavorativa. Tuttavia, essa si riferisce solo al posto di lavoro in questione, cioè alla carica di giudice ricoperta dalla persona in questione. Il membro interessato può svolgere altre attività lucrative. In questo caso, in futuro la carica di giudice dovrà cessare per legge se un membro di un'autorità giudiziaria non ha esercitato la carica di giudice per 365 giorni a seguito di un'incapacità lavorativa legata al posto di lavoro (art. 27 cpv. 4 p-LOG). L'assenza di 365 giorni in questione può risultare da diverse assenze attribuibili all'incapacità lavorativa legata al posto di lavoro. Pertanto il periodo in questione non ricomincia a decorrere ogni volta che la persona interessata riprende a lavorare. Lo scopo di questa regolamentazione è di concedere al membro interessato tempo sufficiente per sistemare la situazione e creare le condizioni per riprendere la carica di giudice. Inoltre occorre stabilire per legge il momento in cui cessa la carica di giudice.



### 3.5.2. Nuove competenze e regole procedurali

Attualmente non è sempre chiaro chi debba decidere in merito ad altre pretese derivanti dalle norme relative all'impiego a cui i membri delle autorità giudiziarie hanno (o potrebbero avere) diritto. Nel corso della presente revisione si intende strutturare in modo più chiaro la relativa disciplina delle competenze (cfr. art. 98 segg. p-LOG). In questo contesto, per quanto possibile deve essere concretizzato il principio secondo cui l'autorità di nomina decide anche in merito alla cessazione della carica di giudice, ciò significa che la stessa autorità costituisce e scioglie il rapporto di impiego.

I membri dei tribunali regionali vengono eletti dal Popolo in un'elezione regionale. Il Popolo non può decidere in merito alla cessazione della carica di giudice. Pertanto questo compito dovrebbe essere trasferito ai parlamenti regionali. Tuttavia le regioni grigionesi non hanno dei parlamenti. Esse dispongono esclusivamente di organi composti dai sindaci dei comuni responsabili. La loro legittimazione democratica è inferiore a quella del Gran Consiglio. Se si tiene conto del fatto che dalla riforma territoriale i tribunali regionali sono considerati tribunali cantonali inferiori e che sono interamente finanziati dal Cantone, dovrebbe essere il Gran Consiglio a decidere in merito alla destituzione dei giudici regionali così come in caso di controversia a stabilire se un membro del tribunale regionale sia uscito per legge dalla carica. Questa regolamentazione costituisce un'ampia congruenza tra l'autorità di nomina e "l'autorità competente per la destituzione".

Per quanto riguarda la restante disciplina delle competenze, occorre distinguere tra i membri dei tribunali e i membri di altre autorità giudiziarie. Attualmente gli organi direttivi dei tribunali non dispongono di strumenti di vigilanza gerarchica per sollecitare i giudici a svolgere correttamente le proprie attività. In qualità di "primus inter pares" possono dirigere solo convincendo e mediando (cfr. ARTHUR AESCHLIMANN, Justizreform 2000 – Das Bundesgericht und sein Gesetz, in: Justice – Justiz – Giustizia 2007/4, n. 25). In passato gli organi direttivi dei tribunali non hanno sempre avuto successo in questo intento. Si intende perciò rafforzare la loro posizione autorizzandoli a disporre le misure disciplinari previste dalla legge, ad eccezione della destituzione. In questo modo si facilita l'attività direttiva dei giudici e si rende possibile un intervento rapido ed efficace contro i congiudici che agiscono in violazione dei loro doveri. Naturalmente le misure disciplinari in questione possono essere adottate solamente se misure meno incisive hanno fallito o sin dall'inizio non sembrano promettenti. In considerazione di questa nuova regolamentazione appare opportuno autorizzare il Tribunale d'appello nonché i tribunali regionali a decidere anche in merito alle altre pretese derivanti dalle norme relative all'impiego dei propri membri, nella misura in cui la competenza non spetti al Gran Consiglio (vacanze, perfezionamento professionale, salario).

Per i membri di giudicature di pace, di autorità di conciliazione in materia di locazione nonché di autorità di conciliazione in materia di parità dei sessi si intende adottare una regolamentazione diversa. In questi casi, non risulta necessario dotare gli organi direttivi di competenze disciplinari, poiché il loro diritto di dirigere è indiscusso. In questi casi l'autorità di vigilanza competente decide in merito a tutte le pretese controverse derivanti dalle norme relative all'impiego. Le autorità di vigilanza interessate dispongono delle competenze decisionali che vengono esercitate dal datore di lavoro secondo il diritto del personale. In questo caso non esiste una "vigilanza gerarchica interna al tribunale" (cfr. allegato 4).

Devono inoltre essere integrate le regolamentazioni relative ai procedimenti di vigilanza gerarchica. Attualmente questi procedimenti sono disciplinati solo in modo rudimentale, il che ha portato a difficoltà nella prassi e si rivela problematico dal punto di vista del principio di legalità. Le regolamentazioni in questione devono essere precisate in modo da rendere più

chiaro il ruolo che le autorità coinvolte devono assumere nei singoli stadi procedurali e la posizione delle persone coinvolte nei relativi procedimenti.

### **3.6. Validità sussidiaria del diritto del personale**

La particolarità della carica di giudice consiste nell'indipendenza dei giudici sancita a livello costituzionale (art. 30 cpv. 1 Cost., art. 191c Cost., art. 50v Cost. cant). La Confederazione e i Cantoni hanno dato attuazione in modo diverso ai requisiti che ne risultano per l'organizzazione del rapporto di lavoro dei membri delle autorità giudiziarie. A livello concettuale si possono riconoscere tre approcci di regolamentazione:

- i giudici sono considerati funzionari per i quali si applicano le corrispondenti disposizioni della legge sul personale cantonale, qualora il diritto speciale non preveda nulla o non preveda nulla di diverso;
- i giudici sono considerati collaboratori del Cantone per i quali si applicano le disposizioni della legge sul personale, qualora il diritto speciale non preveda nulla o non preveda nulla di diverso;
- per i giudici viene creato un rapporto di lavoro particolare.

Lo statuto di funzionario è stato abolito decenni fa. Non appare opportuno ritornare su questa decisione di principio e reintrodurre lo statuto di funzionario per i membri delle autorità giudiziarie. Questo approccio di regolamentazione viene quindi escluso.

Di conseguenza per il Cantone dei Grigioni, l'unica questione che si pone in relazione all'organizzazione del rapporto di impiego dei membri delle autorità giudiziarie è se i membri delle autorità giudiziarie debbano essere considerati collaboratori del Cantone o se debba essere creato un rapporto di impiego speciale. La legge sul personale cantonale distingue due tipi di collaboratori del Cantone: da un lato i collaboratori del Cantone e dell'altro i collaboratori del Cantone a titolo accessorio. La caratteristica dei primi è che dispongono di un rapporto di lavoro di diritto pubblico con il Cantone, che sono integrati nell'organizzazione del lavoro cantonale e che lavorano per il Cantone con un volume d'impiego stabilito contrattualmente (cfr. art. 5 segg. della legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni [legge sul personale, LCPers; CSC 170.400]). I collaboratori del Cantone a titolo accessorio si trovano in una posizione diversa. Di norma i collaboratori a titolo accessorio svolgono la propria attività al di fuori dell'Amministrazione in senso stretto e vengono designati come tali dalla legge, dal Governo o dai tribunali (art. 3 cpv. 4 LCPers). Fatte salve le regolamentazioni previste da leggi speciali, la loro posizione in materia di diritto del personale è disciplinata nell'ordinanza per i collaboratori a titolo accessorio del Cantone dei Grigioni (CSC 170.420). Conformemente a tale ordinanza i collaboratori del Cantone a titolo accessorio vengono nominati per un determinato periodo di carica; non esiste un diritto alla riconferma (art. 5 ordinanza per i collaboratori a titolo accessorio del Cantone dei Grigioni). Entrambe le parti possono recedere dal rapporto di servizio con un preavviso di due mesi per la fine di un mese. Per la rescissione di rapporti di servizio è competente l'autorità di nomina (art. 11 cpv. 1 ordinanza per i collaboratori a titolo accessorio del Cantone dei Grigioni).

La posizione dei membri delle autorità giudiziarie può essere paragonata al meglio a quella dei collaboratori del Cantone a titolo accessorio. Tuttavia questo particolare rapporto di impiego si riferisce sempre ad attività con un basso grado di occupazione. Inoltre nel diritto cantonale è disciplinato solo in modo rudimentale. Pertanto, solo alcune lacune normative possono essere colmate con un riferimento alle regolamentazioni pertinenti. Il Governo propone quindi di creare un rapporto di impiego speciale per i membri delle autorità giudiziarie e inoltre di dichiarare applicabili per analogia le regolamentazioni del diritto

cantonale sul personale, nella misura in cui ciò sia compatibile con l'indipendenza dei giudici (art. 35 p-LOG). Così facendo da un lato si intende tenere conto della particolarità del rapporto di impiego delle autorità giudiziarie e dall'altro si garantisce che il diritto cantonale offra una soluzione a tutte le questioni giuridiche.

#### **4. Tribunale della magistratura del Cantone dei Grigioni**

Durante la sessione di giugno 2019 il Gran Consiglio ha deciso che in caso di fusione del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo dovrà essere creato un tribunale amministrativo speciale, come avvenuto nei Cantoni di Argovia e di Vaud (PGC 5 I 2018/2019, pag. 854).

Questo tribunale amministrativo speciale si chiamerà "Justizgericht des Kantons Graubünden", "dretgira da giusta dal chantun grischun" nonché "Tribunale della magistratura del Cantone dei Grigioni". Le competenze di questo tribunale dovranno essere definite basandosi sulla regolamentazione esistente nel Cantone di Argovia. Si intende scostarsi da tale regolamentazione solo per quanto riguarda il fatto che il Tribunale della magistratura dovrà essere concepito in linea di principio solo come giurisdizione di ricorso e di reclamo. Il Tribunale della magistratura non disporrà di personale fisso. Pertanto non disporrà delle risorse per procedere a rilevamenti della fattispecie di ampia portata. Tali accertamenti della fattispecie potrebbero essere trasferiti al Tribunale d'appello, in analogia alla regolamentazione vigente nel Cantone di Argovia. Una tale suddivisione dei compiti non è convincente, poiché di norma i rilevamenti della fattispecie sono fondamentali per l'esito del procedimento. Se tali rilevamenti non vengono svolti dal Tribunale della magistratura, quest'ultimo può benissimo fungere da giurisdizione di ricorso e di reclamo. Questo vale in ogni caso per il Cantone dei Grigioni, dove nelle procedure di ricorso di diritto amministrativo sono ammesse nuove asserzioni di fatti e proposte di prova (art. 51 cpv. 3 LGA). In base a queste considerazioni il Tribunale della magistratura dovrebbe in linea di principio fungere da autorità di impugnazione.

Si pone la domanda riguardo a chi dovrebbe fare parte del Tribunale della magistratura. Nel rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori il Governo ha proposto che il Tribunale della magistratura sia composto da giudici amministrativi provenienti da fuori Cantone. La CGSic si è espressa in modo critico in merito a una tale composizione. Il Gran Consiglio ha lasciato aperta questa questione. Nel quadro del presente progetto normativo il Governo si è occupato nuovamente della composizione del Tribunale della magistratura. Come dimostrano le esperienze maturate nei Cantoni di Argovia e di Vaud, il Tribunale della magistratura si occuperà probabilmente del giudizio di pochi casi, al massimo di una dozzina di casi all'anno. Tuttavia i casi in questione potrebbero essere molto impegnativi. I membri del Tribunale della magistratura devono perciò disporre di vaste conoscenze specialistiche e di esperienza nella conduzione di procedimenti giudiziari. Nel Cantone dei Grigioni potrebbe risultare difficile trovare persone in possesso di un tale profilo, soprattutto perché i membri del Tribunale della magistratura non possono appartenere allo stesso tempo a un'altra autorità giudiziaria cantonale, altrimenti l'indipendenza del Tribunale della magistratura dovrebbe essere negata. Per lo stesso motivo si deve anche escludere che i membri del Tribunale della magistratura esercitino quali avvocati nel Cantone dei Grigioni, perché in futuro i ricorsi contro le decisioni della commissione di vigilanza sugli avvocati dovranno essere presentati al Tribunale della magistratura (art. 7 cpv. 2 legge sugli avvocati). In primo piano vi è quindi la composizione del Tribunale della magistratura con giudici provenienti da fuori Cantone. Tuttavia, contrariamente a quanto previsto in origine, questa forma di composizione non dovrà essere

prescritta per legge. Il Governo propone piuttosto che il Gran Consiglio elegga i membri del Tribunale della magistratura per la durata di quattro anni.

La procedura di elezione dovrà essere organizzata allo stesso modo di quella dei membri del Tribunale d'appello (art. 62 p-LOG). Per il resto le regolamentazioni proposte per l'organizzazione del Tribunale della magistratura si basano su quelle attualmente esistenti per la Commissione di vigilanza sugli avvocati e per la Commissione notarile (art. 5 legge sugli avvocati; art. 4 LNot). In considerazione dello scarso numero di casi attesi, si mira a creare una struttura giudiziaria possibilmente snella.

## **5. Diritto di partecipazione del Tribunale d'appello a procedure legislative**

Conformemente all'art. 51 capoverso 3 Cost. cant. i tribunali cantonali superiori possono regolare aspetti meno importanti nell'ambito dell'amministrazione della giustizia e della vigilanza sulla giustizia, se sono espressamente autorizzati dalla legge a farlo. Tuttavia non possono presentare progetti normativi direttamente al Gran Consiglio.

In occasione del dibattito relativo al rapporto concernente l'ottimizzazione dell'organizzazione dei tribunali cantonali superiori, il Gran Consiglio ha deciso di estendere i diritti di partecipazione dei tribunali cantonali superiori alla procedura legislativa. Essi devono essere autorizzati ad avviare procedure legislative concernenti l'amministrazione della giustizia e/o a presentare al Gran Consiglio progetti per modifiche costituzionali o legislative nell'ambito dell'amministrazione della giustizia. Inoltre, nei casi in cui i progetti riguardano l'amministrazione della giustizia, ai tribunali cantonali superiori andrebbe concessa in seno alle commissioni preparatorie parlamentari nonché al Gran Consiglio la stessa posizione che viene concessa al Governo (messaggio quaderno n. 9/2018-2019, pag. 827 segg., PGC 5 I 2018/2019, pag. 862).

L'attuazione di questa decisione del Gran Consiglio comporta una revisione dell'art. 51a Cost. cant. nonché della legge sul Gran Consiglio (LGC; CSC 170.100). Le regolamentazioni proposte concedono al Tribunale d'appello la possibilità di chiedere al Gran Consiglio di incaricare il Governo di elaborare un progetto legislativo o costituzionale concernente l'amministrazione della giustizia (art. 68b LGC). Questo nuovo diritto di partecipazione del Tribunale d'appello deve essere organizzato in modo simile al diritto di incarico dei granconsiglieri. Diversamente dal corrispondente diritto di partecipazione parlamentare, deve essere definito come "diritto di proposta" e sottoposto al Gran Consiglio tramite il Governo per la decisione. Per il resto la trattazione e la deliberazione relative alla richiesta del Tribunale d'appello si conformano alle regole valide per la trattazione di incarichi dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 68 e art. 69 del Regolamento organico del Gran Consiglio [ROGC; CSC 170.140]). In questo modo il diritto di proposta del Tribunale d'appello si inserisce perfettamente negli strumenti parlamentari esistenti.

Inoltre si intende rafforzare la partecipazione del Tribunale d'appello nella procedura legislativa del Gran Consiglio. A titolo di novità il presidente del Tribunale d'appello deve poter partecipare alle sedute del Gran Consiglio e delle relative commissioni durante le quali vengono trattati i progetti costituzionali e i progetti di legge suggeriti dal Tribunale d'appello o durante le quali si discute in merito a un progetto normativo concernente principalmente l'amministrazione della giustizia (art. 68b LGC). Infine il Governo deve coinvolgere il Tribunale d'appello nell'elaborazione di progetti di legge che concernono l'amministrazione della giustizia (cfr. art. 64b LGC).

#### IV. Conseguenze a livello finanziario e di personale

##### 1. Per il Cantone

Nel quadro dell'*accorpamento del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo* si prevede di creare una segreteria generale per sgravare i giudici e gli attuari da compiti amministrativi (cfr. al riguardo le spiegazioni precedenti al capitolo III. n. 1.2.4.). Si intende inoltre migliorare la comunicazione da parte del tribunale verso l'esterno (cfr. al riguardo le spiegazioni al capitolo III. n. 1.2.5.). A tale scopo è prevista la creazione, da un lato, della funzione di "segretario generale" con un volume d'impiego del 100% e, dall'altro, della funzione di addetto all'informazione con un volume d'impiego tra l'80 e il 100%. I costi supplementari che ne risultano sono composti dai costi per la messa a disposizione di postazioni di lavoro e dai costi salariali. Attualmente non è possibile quantificare il primo tipo di costi, perché non è chiaro quanto costerà la ristrutturazione del vecchio Staatsgebäude e se il Tribunale d'appello occuperà anche Villa Brügger. I costi salariali per gli impieghi da creare ex novo per il segretario generale ammontano a 165 195 franchi all'anno (stipendio lordo: 143 026 + 11 442 [premio da versare dal datore di lavoro per le assicurazioni sociali pari all'8 %] + 10 727 [premio da versare dal datore di lavoro per la Cassa pensioni pari al 10 %]) e per l'addetto all'informazione a un importo compreso tra 126 171 e 157 703 franchi all'anno (stipendio lordo: 126 171 + 8 739 [premio da versare dal datore di lavoro per le assicurazioni sociali] + 8 193 [premio da versare dal datore di lavoro per la Cassa pensioni pari al 10 %]; stipendio lordo: 157 703 + 10 923 [premio da versare dal datore di lavoro per le assicurazioni sociali] + 10 426 [premio da versare dal datore di lavoro per la Cassa pensioni pari al 10 %]). A seguito di questa creazione di impieghi è lecito attendersi costi salariali supplementari annui pari a un importo compreso tra 291 366 e 322 898 franchi.

Genera costi supplementari anche l'adeguamento proposto del sistema salariale per i membri del Tribunale d'appello (cfr. le spiegazioni relative all'art. 20 p-LOG). I rispettivi costi supplementari non possono essere quantificati con precisione perché le spese supplementari nel settore della previdenza professionale dipendono dai modelli assicurativi scelti dai membri del Tribunale d'appello per le prestazioni straordinarie della previdenza professionale (cfr. art. 15a della legge sulla Cassa pensioni dei Grigioni [LCPG; CSC 140.450]). Senza considerare i rispettivi costi supplementari, i costi da sostenere in più ogni anno ammontano a 23 579.25 franchi (nuovi costi salariali: 2 546'649.60 [1 x 237 568.90 + 5 x 233 128.35 + 5 x 228 687.80] - costi salariali attuali: 2 526 667.20 [2 x 237 568.90 + 2 x 233 128.35 + 7 x 226 467.54] = 19 982.40 + 1 598.60 [premio da versare dal datore di lavoro per le assicurazioni sociali pari all'8 % di 19 982.40] + 1998.25 [premio da versare dal datore di lavoro per la Cassa pensioni pari al 10 % di 19 982.40]). In seguito alla presente revisione i costi salariali per il Tribunale d'appello aumenteranno di un importo compreso tra 314 945.25 e 346 477.25 franchi (291 366 + 23 579.25; 322 898 + 23 579.25).

Le discipline proposte per la *riorganizzazione della vigilanza* non dovrebbero generare costi supplementari per il Tribunale d'appello perché l'onere legato ai nuovi compiti di vigilanza del Tribunale d'appello verrà compensato dal fatto che la vigilanza diretta sulle autorità di conciliazione verrà meno. In questo settore non sono dunque da attendersi costi supplementari. Per contro, comporta un onere supplementare la designazione dei tribunali regionali quali autorità di vigilanza diretta sulle giudicature di pace nonché sulle autorità di conciliazione in materia di locazione. Le risorse necessarie a tale scopo non devono essere messe a disposizione da ognuno degli undici tribunali regionali, bensì da un ufficio di coordinamento (cfr. le spiegazioni precedenti al n. 2.8.). L'ufficio di coordinamento interessato dovrà essere dotato di un collaboratore giuridico che svolgerà la sua funzione

con un volume d'impiego del 100 %. I costi supplementari che ne risultano sono composti dai costi per la messa a disposizione di postazioni di lavoro e dai costi salariali. I costi salariali per l'ufficio di coordinamento in questione ammontano a 150 000 franchi all'anno (stipendio lordo: 129 259 + 10 341 [premio da versare dal datore di lavoro per le assicurazioni sociali pari all'8 %] + 9694 [premio da versare dal datore di lavoro per la Cassa pensioni pari al 10 %]). I costi per le postazioni di lavoro supplementari dipenderanno dal tribunale regionale presso il quale la persona interessata lavorerà. Questo non è ancora stato definito e per questo motivo non è possibile quantificare i rispettivi costi.

In linea di principio le novità proposte nel settore del *rapporto di impiego* dei membri delle autorità giudiziarie *sotto il profilo del diritto del lavoro* non dovrebbero generare costi supplementari. Ciò vale soprattutto per la nuova disciplina delle prestazioni straordinarie della previdenza professionale per i membri del Tribunale d'appello, i cui costi presumibilmente saranno pressoché identici a quelli previsti dalla disciplina vigente. Possono invece risultare costi supplementari se i membri a titolo principale delle autorità giudiziarie prendono più giorni di vacanza di quelli spettanti loro secondo la disciplina delle vacanze proposta e le ore di lavoro prestate in meno non possono essere compensate. Nel quadro della revisione parziale della legge sul personale il Governo parte dal presupposto che l'aumento del diritto a vacanze possa essere compensato in misura principale con una maggiore efficienza e un'evasione dei compiti costantemente ottimizzata nonché con lavoro supplementare (procedura di consultazione relativa alla revisione parziale della legge sul personale, pag. 25 seg.). Lo stesso si può presumere per quanto riguarda i membri a titolo principale delle autorità giudiziarie. Il Governo non si attende aumenti dei volumi d'impiego in seguito alla nuova disciplina del diritto a vacanze valida per i membri a titolo principale delle autorità giudiziarie. Anche per il resto le discipline proposte non dovrebbero generare costi supplementari.

## **2. Per le regioni**

Con il presente progetto si intende disciplinare a livello di legge l'ispezione degli uffici d'esecuzione e dei fallimenti. Il Tribunale d'appello non adempie esso stesso a questo compito, bensì lo delega a ufficiali esecutori e dei fallimenti esperti attivi nel Cantone dei Grigioni. Gli ufficiali esecutori e dei fallimenti interessati forniscono inoltre consulenza agli uffici d'esecuzione e dei fallimenti e, se necessario, li aiutano nel disbrigo di pratiche amministrative. Per questa attività, nel 2020 gli ispettori designati hanno fatturato al Tribunale cantonale indennità giornaliera lorde pari a 6000 franchi, forfetarie per servizi di consulenza pari a 2000 franchi nonché spese pari a 1259 franchi, quindi in totale 9259 franchi. Queste indennità coprono le spese risultanti dall'attività di ispezione, ma non quelle dell'attività di consulenza. L'attività di consulenza viene in gran parte finanziata da quelle regioni che mettono a disposizione i propri ufficiali esecutori e dei fallimenti quali ispettori.

Le spese per l'ispezione e la consulenza fornita agli uffici d'esecuzione e dei fallimenti dovrebbero in fondo essere assunte dalle regioni, perché le entrate dalle procedure d'esecuzione e dei fallimenti confluiscono nelle casse di queste ultime. Considerate le spese attualmente basse, per il momento si rinuncia pertanto anche in futuro a un addebito delle spese. Nel quadro della presente revisione il Governo propone però di creare una base legale che offra la possibilità di addebitare alle regioni le spese per l'attività degli ispettori, qualora in futuro per l'adempimento di tale compito le regioni dovessero ricorrere a esperti esterni. In questo caso l'autorità di vigilanza dovrà essere autorizzata ad addebitare le relative spese in rapporto al numero di procedure d'esecuzione svolte nell'anno precedente,

vale a dire in rapporto al numero di precetti esecutivi emessi riportato nel rapporto di gestione dell'anno precedente. La presente revisione potrebbe quindi comportare conseguenze finanziarie per le regioni. Nelle regioni non sono da attendersi conseguenze per il personale.

### **3. Per i comuni**

Il presente progetto non comporta conseguenze relative al personale o finanziarie né per i comuni patriziali, né per i comuni politici.

### **V. Entrata in vigore**

Secondo la pianificazione attuale, gli spazi del vecchio Staatsgebäude che dovrà fungere da nuova sede per il Tribunale d'appello potranno essere occupati a partire dal 2025. Il periodo di carica dei membri in carica del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo terminerà il 31 dicembre 2024. Date queste circostanze, il Governo prevede di porre in vigore il nuovo diritto con effetto al 1° gennaio 2025. Di conseguenza, in linea di principio il nuovo diritto avrà validità presumibilmente a partire dall'inizio del nuovo periodo di carica.

## **VI. Glossario**

### **Vigilanza:**

Per sua natura la vigilanza è un'"attività di controllo". Con l'attività di vigilanza si controlla se un'azione risulta legittima in relazione a un compito delegato al fine di trarne conclusioni. L'attività di vigilanza è difficilmente tangibile nell'ambito delle funzioni dello Stato e non rientra nel classico sistema della separazione dei poteri. Il contenuto concreto della vigilanza risulta dalla configurazione del rapporto di vigilanza specifica del settore.

### **Vigilanza gerarchica:**

L'azione della vigilanza gerarchica è indirizzata ai membri delle autorità giudiziarie. Con essa si mira a garantire l'adempimento regolare dei doveri d'ufficio da parte dei membri delle autorità giudiziarie. Nel p-LOG la nozione di vigilanza gerarchica è intesa in senso più ampio. In esso tale nozione comprende tutti gli ordini che concernono il rapporto di impiego dei membri delle autorità giudiziarie. Vi rientrano ad es. anche la disposizione relativa al diritto a vacanze, misure di perfezionamento professionale o rimborsi spese.

### **Diritto disciplinare:**

Nel quadro del diritto disciplinare vengono punite violazioni colpose dei doveri d'ufficio. Il diritto disciplinare persegue scopi di educazione, di dissuasione e di protezione. Il diritto disciplinare non è diritto penale. Esso non ha scopo punitivo o vendicativo. Grazie a provvedimenti disciplinari si mira a influire sul contravventore affinché egli adempia ai suoi doveri d'ufficio.

### **Vigilanza tecnica:**

La nozione di vigilanza tecnica viene usata in modi diversi nel settore del diritto. Secondo quanto inteso qui la vigilanza tecnica costituisce una parte della vigilanza organica. Essa serve a gestire sotto il profilo tecnico l'autorità soggetta alla vigilanza. Per le autorità giudiziarie questa forma di vigilanza non esiste perché non sarebbe compatibile con l'indipendenza dei giudici.

### **Vigilanza interna al tribunale:**

Nell'attività di vigilanza interna al tribunale, l'autorità, un organo o una persona esercita la vigilanza su un organo o su una persona della stessa autorità. Questo tipo di vigilanza è denominato anche vigilanza all'interno dello stesso organo. Un esempio è costituito dalla vigilanza del presidente del tribunale regionale sugli altri membri a titolo principale e accessorio del tribunale regionale interessato (cfr. art. 70 cpv. 2 lett. d p-LOG).

### **Vigilanza tra poteri diversi:**

La vigilanza tra poteri diversi consiste nella vigilanza



esercitata da un'autorità o da un organo su un'autorità o un organo di un altro potere. Questa forma di vigilanza è detta anche vigilanza tra organi appartenenti a poteri diversi. Vi rientra la vigilanza del Gran Consiglio sul Tribunale cantonale e sul Tribunale amministrativo nonché l'alta vigilanza sulle autorità giudiziarie che sono soggette alla vigilanza del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo.

**Vigilanza organica:**

La vigilanza organica non si riferisce ai membri delle autorità giudiziarie, bensì alle autorità giudiziarie in veste di autorità statali. Con la vigilanza organica si mira a garantire il funzionamento delle autorità giudiziarie, ossia l'andamento regolare della giurisprudenza. All'interno della vigilanza organica di regola si differenzia almeno tra la vigilanza finanziaria e la vigilanza tecnica.

**Vigilanza sulla giurisprudenza:**

La vigilanza sulla giurisprudenza viene esercitata da un tribunale superiore che nel quadro di una procedura di ricorso prende in esame una decisione emanata. Nella vigilanza sulla giurisprudenza rientra anche la possibilità dei tribunali di emanare direttive, circolari o raccomandazioni per i tribunali inferiori. Nelle parti del rapporto esplicativo e nei rispettivi allegati in cui si parla di vigilanza non sono intese queste due forme di "attività di vigilanza".

**Amministrazione della giustizia:**

La nozione di amministrazione della giustizia designa l'attività delle autorità giudiziarie che non fa parte né dell'attività legislativa, né della giurisprudenza. Questa attività amministrativa viene svolta allo scopo di creare e di conservare i presupposti materiali e in termini di personale per l'adempimento della giurisprudenza. L'amministrazione della giustizia comprende dunque tutte le attività delle autorità giudiziarie che nel singolo caso non servono alla giurisprudenza, bensì concernono le basi e il presupposto per l'attività giudiziaria.

**Vigilanza interna alla giustizia:**

La vigilanza interna alla giustizia consiste appunto nella vigilanza all'interno della giustizia. In questo caso un'autorità superiore o un organo superiore esercita la vigilanza su un'autorità inferiore o su un organo inferiore all'interno del potere giudiziario. Questo tipo di vigilanza è denominato anche vigilanza su organi inferiori appartenenti allo stesso potere.