

## Memorandum (versione 2) a destinazione del DGSS

# Sulle questioni di strutturazione della vigilanza sulla giustizia nel Cantone dei Grigioni

### Indice:

|     |   |   |
|-----|---|---|
| 1.  | Introduzione .....  | 1 |
| 1.1 | Incarico .....  | 1 |
| 1.2 | Premessa .....  | 2 |
| 2.  | Sulle definizioni e sulle modalità di vigilanza sulla giustizia ..... | 2 |
| 2.1 | Vigilanza sull'organo e vigilanza sul servizio .....                  | 2 |
| 2.2 | Vigilanza su uno o più poteri e autorità .....                        | 2 |
| 2.3 | Oggetto della vigilanza .....   | 3 |
| 2.4 | Aspetti cronologici della vigilanza .....                             | 4 |
| 3.  | Strumenti di vigilanza .....  | 5 |
| 3.1 | Principi .....  | 5 |
| 3.2 | Strumenti di informazione e verifica .....                            | 5 |
| 3.3 | Misure in materia di vigilanza .....                                  | 5 |
| 4.  | Sulla densità normativa della vigilanza sulla giustizia .....         | 6 |
| 5.  | Sulla questione a .....   | 6 |
| 6.  | Sulla questione b .....   | 7 |
| 7.  | Sulla questione c .....   | 7 |

## 1. Introduzione

### 1.1 Incarico

Il DGSS intende far chiarire in via peritale le seguenti questioni:<sup>1</sup>

- Come possono essere strutturati gli attuali mezzi di vigilanza in modo da essere più efficaci ed efficienti? Quali provvedimenti dovrebbero essere adottati?
- Quali altri mezzi di vigilanza potrebbero essere introdotti? In che misura si migliorerebbe così il controllo dell'amministrazione della giustizia? Quali provvedimenti dovrebbero essere adottati per implementare detti mezzi di vigilanza?
- Esistono altre misure che consentirebbero di migliorare il controllo (e la guida) dell'amministrazione della giustizia?

Le risposte alle domande sono parzialmente condizionate dalla scelta del modello organizzativo di vigilanza sulla giustizia. Il presente memorandum fa espresso riferimento al solo modello organizzativo di vigilanza della giustizia come rappresentato nei documenti del 18 marzo 2021.

<sup>1</sup> Cfr. email del DGSS all'autore del 2 ottobre 2020.

## 1.2 Premessa

L'autore del presente memorandum ha già redatto in data 16 settembre 2020 un memorandum sulla revisione della vigilanza sulla giustizia nel Cantone dei Grigioni.<sup>2</sup> Si trattava allora di orientamenti per un sistema di vigilanza sulla giustizia e di questioni circa l'idoneità dei modelli organizzativi di vigilanza sulla giustizia proposti in alternativa. Le considerazioni dell'autore fatte allora sono ancora attuali e costituiscono il punto di partenza del presente memorandum.

In un primo momento si rifletteva su un modello di vigilanza sulla giustizia strutturato pressoché su un solo livello. A marzo 2021 si è poi deciso di optare per un modello di vigilanza sulla giustizia a due livelli, dove i tribunali regionali vigilavano sull'ufficio di conciliazione e l'autorità di conciliazione in materia di locazione della regione di competenza. La vigilanza interna sulla giustizia a due livelli è assai inefficiente in ogni modello; si deve dubitare del fatto che i magistrati dei tribunali regionali possano realmente svolgere questo incarico senza il supporto di un servizio cantonale centralizzato.<sup>3</sup> Il sistema di vigilanza diventa quindi molto complesso. Scegliendo un modello di organizzazione di vigilanza sulla giustizia a due livelli si limitano le possibilità di creare una vigilanza sulla giustizia efficace ed efficiente, che è l'obiettivo della questione a del DGSS. Questi svantaggi della vigilanza sulla giustizia a due livelli possono essere in parte compensati dal fatto che il Tribunale cantonale garantisce, con istruzioni ai tribunali regionali, l'esercizio uniforme sul territorio cantonale della vigilanza sulle giudicature di pace e sulle autorità di conciliazione in materia di locazione.

## 2. Sulle definizioni e sulle modalità di vigilanza sulla giustizia

### 2.1 Vigilanza sull'organo e vigilanza sul servizio

Con riguardo alla vigilanza sulla giustizia bisogna distinguere tra vigilanza sul servizio e vigilanza sull'organo.<sup>4</sup> La vigilanza sul servizio è rivolta ai singoli magistrati e agli altri collaboratori del tribunale. Ha per oggetto l'adempimento conforme degli obblighi, la condotta in servizio e fuori servizio. La vigilanza sul servizio può essere elevata a vigilanza disciplinare. Per contro la vigilanza sull'organo è la comune vigilanza sulla giustizia che ha per oggetto il funzionamento dei tribunali nel loro complesso (tribunale inteso quale autorità giudiziaria).

### 2.2 Vigilanza su uno o più poteri e autorità

Con riguardo ai poteri dello Stato si distingue tra alta vigilanza e vigilanza.<sup>5</sup> L'*alta vigilanza* è il controllo sui poteri esercitato dal Parlamento, mentre la *vigilanza* viene esercitata all'interno del medesimo potere o della medesima autorità.

Sempre in funzione dell'organizzazione dello Stato e dell'autorità si può altresì distinguere tra vigilanza sui poteri (vigilanza interorgano), vigilanza all'interno dell'organo giudiziario (vigilanza intraorgano)<sup>6</sup> e vigilanza all'interno dei tribunali (vigilanza interna), laddove per *vigilanza interorgano* s'intende che un organo statale vigila su un altro organo statale, mentre

<sup>2</sup> Cfr. DANIEL KETTIGER, Zur Revision des Systems der Justizaufsicht im Kanton Graubünden, memorandum del 16 settembre 2020 a destinazione del DGSS.

<sup>3</sup> Cfr. KETTIGER (nota a piè di pagina 2), p. 2.2, pag. 3.

<sup>4</sup> Al riguardo si veda MIRJAM E. FREY HAESLER, Aufsicht über die Justiz, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2017/3, n. marg. 9; PAUL TSCHÜMPEL, in: Thierry Calame et al. (ed.), Kommentar Patentgerichtsgesetz, tiratura separata «Die Aufsicht des Bundesgerichts», art. 3, n. marg. 12; beide mit Hinweis auf REGINA KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Richter und Gerichte, Habil. Bern 2000, Berna 2001, pag. 297.

<sup>5</sup> Cfr. FREY HAESLER (nota a piè di pagina 4), n. marg. 8.

<sup>6</sup> Ampio contributo in materia di vigilanza all'interno dell'organo giudiziario DANIEL PEIER, Gerichtsaufsicht in der Praxis, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2020/3, n. marg. 7 ss.

con *vigilanza interna* s'intende che l'attività di vigilanza viene esercitata all'interno della medesima autorità giudiziaria (a titolo esemplificativo la presidenza del Tribunale nei confronti dei dipendenti del Tribunale).

### 2.3 Oggetto della vigilanza

La vigilanza è per sua natura controllo; bisogna stabilire se un'azione o uno stato sono in linea con il compito da svolgere e le basi legali per poter poi trarre conclusioni.<sup>7</sup> Né la dottrina né la legislazione ricorrono a un unico concetto per l'oggetto della vigilanza. Riprendendo la dogmatica della dottrina del diritto amministrativo<sup>8</sup> nell'oggetto della vigilanza si ha una distinzione tra attività amministrativa, attività giurisprudenziale e attività legislativa. Solo così sembra possibile rilevare integralmente le attività dei Tribunali.<sup>9</sup>

L'attività legislativa dei tribunali cantonali non è soggetta alla vigilanza diretta delle autorità cantonali. Come per altri atti normativi cantonali, contro l'emissione di ordinanze o regolamenti da parte dei Tribunali cantonali c'è per il Tribunale federale la possibilità di effettuare direttamente il controllo astratto delle norme. L'art. 51a Cost. cant.<sup>10</sup> facoltizza oggi il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo e in futuro il Tribunale di appello a emanare ordinanze, se sono delegati dalla legge alla relativa attività legislativa. Il controllo di tali ordinanze del Tribunale di appello nelle pratiche di diritto costituzionale di cui all'art. 55 cpv. 3 Cost. cant. non è logicamente possibile. Se in futuro i tribunali regionali potranno emanare ordinanze (regolamenti interni), potrebbe essere concepibile un controllo del Tribunale di appello nelle pratiche di diritto costituzionale. Rimangono dunque principalmente nella sfera legislativa dei tribunali le opportunità di alta vigilanza del Gran Consiglio; queste sono limitate a raccomandazioni e al ritiro o limitazione della delega legislativa nella facoltà legislativa.

Teoria e prassi partono dal presupposto che la giurisprudenza sia ampiamente esclusa dall'esercizio della vigilanza da parte delle autorità di vigilanza.<sup>11</sup> L'art. 52 cpv. 3 Cost. cant. limita la vigilanza sulla giustizia (alta vigilanza e vigilanza) alla "gestione delle pratiche e all'amministrazione della giustizia". Se sono interessati aspetti amministrativi anche la giurisprudenza può tuttavia essere incidentalmente oggetto di verifica.<sup>12</sup> L'autorità di vigilanza può intervenire nell'ipotesi di un'organizzazione inadeguata della giurisprudenza verificando sotto questo aspetto se è garantito equamente l'accesso alla giurisprudenza o se si ha (in generale, quindi non in casi specifici) un diniego o un ritardo nella giustizia.<sup>13</sup>

Sostanzialmente la vigilanza sulla giustizia nel Cantone dei Grigioni è quindi limitata, come ben chiarito all'art. 52 cpv. 3 Cost. cant., alla gestione delle pratiche e all'amministrazione della giustizia (in senso lato). L'amministrazione della giustizia è quella attività statale che non rappresenta né la legislazione né la giustizia ed è esercitata al fine di creare condizioni oggettive e personali per l'esercizio della giurisprudenza.<sup>14</sup> Per tale oggetto della vigilanza viene utilizzato anche il termine "*vigilanza amministrativa*"<sup>15</sup> In tempi più recenti si è avuto o

<sup>7</sup> Cfr. TSCHÜMPERLIN (nota a piè di pagina 4), n. marg. 10.

<sup>8</sup> Cfr. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. ed., Berna 2014, § 1, n. marg. 7 ss.

<sup>9</sup> Cfr. FREY HAESLER (nota a piè di pagina 4), n. marg. 11.

<sup>10</sup> Costituzione del Canton Grigioni del 14 settembre 2003, CSC 110.100.

<sup>11</sup> Cfr. FREY HAESLER (nota a piè di pagina 4), n. marg. 12.

<sup>12</sup> In questo senso anche TSCHÜMPERLIN (nota a piè di pagina 4), n. marg. 15; Frey Haesler (nota a piè di pagina 4), n. marg. 12.

<sup>13</sup> Cfr. TSCHÜMPERLIN (nota a piè di pagina 4), n. marg. 15.

<sup>14</sup> Cfr. TSCHÜMPERLIN (nota a piè di pagina 4), n. marg. 14, con rimando a KURT EICHENBERGER, Justizverwaltung, in: Festschrift für den aargauischen Juristenverein 1936–1986, Aarau 1986, pag. 32 ss., 35; ampio contributo su termine e oggetto di amministrazione della giustizia di ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER, Die Selbstverwaltung der Gerichte, in: «Justice - Justiz - Giustizia» 2013/3, n. marg. 13 ss.

<sup>15</sup> P. es. in TSCHÜMPERLIN (nota a piè di pagina 4).

si ha un passaggio dall'amministrazione della giustizia al management della giustizia.<sup>16</sup> Questo comporta che anche la vigilanza sulla giustizia sia maggiormente orientata agli aspetti manageriali e si occupi di questioni relative a efficacia ed efficienza dell'attività giudiziaria.<sup>17</sup>

Un particolare aspetto della vigilanza amministrativa è costituito dalla vigilanza sulle finanze. Anche nel Cantone dei Grigioni la vigilanza sulle finanze è esercitata in modo organico su governo, amministrazione e giustizia. Il Gran Consiglio esercita la vigilanza sulle finanze; in questo suo compito può farsi coadiuvare da un organo di controllo indipendente (art. 97 Cost. cant.). L'amministrazione dei tribunali e delle autorità di conciliazione è soggetta sostanzialmente alla vigilanza finanziaria da parte del Controllo delle finanze (art. 2 cpv. 1 lett. c LVF<sup>18</sup>). Le finanze e la contabilità nella giurisdizione e con ciò anche la vigilanza sulle finanze sono disciplinate con legislazione speciale (art. 71 LOG<sup>19</sup>). Il Tribunale cantonale esamina e approva il preventivo e il conto annuale dei tribunali regionali (art. 71 cpv. 2 LOG). In seguito il Controllo cantonale delle finanze esamina i preventivi e i conti annuali dei tribunali regionali, del Tribunale cantonale e del Tribunale amministrativo ovvero del nuovo Tribunale di appello a destinazione della Commissione della gestione del Gran Consiglio (art. 71 cpv. 2<sup>bis</sup> LOG). L'entità dell'esame condotto dal Controllo delle finanze è tuttavia all'atto pratico minore rispetto a quanto fanno presumere le disposizioni di legge.<sup>20</sup> Ai tribunali quali organi di vigilanza sulla giustizia compete quindi l'attività di vigilanza (preventiva o concomitante) dell'esame e dell'approvazione dei preventivi e dei conti annuali delle autorità giudiziarie a loro subordinate. Questo è già previsto a oggi dall'art. 71 cpv. 2 LOG, tuttavia solo con riferimento al rapporto tra Tribunale cantonale e tribunali regionali; l'art. 71 cpv. 2 LOG dovrebbe essere semmai ulteriormente integrato precisando che i tribunali regionali procedono ugualmente con riguardo ai conti annuali delle giudicature di pace e delle autorità di conciliazione in materia di locazione. Si suggerisce di lasciare il sistema di vigilanza sulle finanze, come oggi concepito, autonomo e distinto dalle altre attività amministrative di vigilanza sulla giustizia e di adeguare tutt'al più l'art. 71 LOG per quanto necessario alla nuova organizzazione della giustizia.<sup>21</sup>

## 2.4 Aspetti cronologici della vigilanza

Con riguardo al momento di esercizio della vigilanza la dottrina distingue tra vigilanza preventiva, concomitante e a posteriori. La vigilanza sulla giustizia è di norma una vigilanza a posteriori. Con un sistema di vigilanza sulla giustizia in più fasi si configurano tuttavia anche forme di vigilanza sulla giustizia preventiva o concomitante, per esempio con il controllo dei preventivi dei tribunali regionali a opera del Tribunale di appello (cfr. art. 71 cpv. 2 LOG) o con una presa di posizione del Tribunale di appello relativamente a ordinanze o regolamenti interni del Tribunale regionale oppure con l'approvazione di tali ordinanze da parte del Tribunale di appello.

<sup>16</sup> Cfr. LIENHARD/KETTIGER (nota a piè di pagina 14), n. marg. 19 ss.

<sup>17</sup> A questo mira anche la questione c del DGSS.

<sup>18</sup> Legge sulla vigilanza finanziaria (LVF) del 19 ottobre 2011, DG 710.300.

<sup>19</sup> Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG) del 16 giugno 2010, DG 173.000.

<sup>20</sup> Informazione del Controllo delle finanze a DGSS. Nel processo descritto nella legge il Controllo delle finanze svolge un ruolo che spesso è più di consulenza che di controllo.

<sup>21</sup> Sostituendo almeno il termine «Tribunale cantonale» all'art. 71 cpv. 2 e 3 LOG con «Tribunale di appello» e il termine «Tribunale cantonale e amministrativo» all'art. 71 cpv. 2<sup>bis</sup> e 4 LOG con «Tribunale di appello», al più integrando ulteriormente l'art. 71 cpv. 2 LOG come segue: «...tribunale regionale. Questi esaminano e approvano il preventivo e il conto annuale della giudicatura di pace e dell'autorità di conciliazione in materia di locazione, quando queste ultime abbiano una propria contabilità.»

### 3. Strumenti di vigilanza

#### 3.1 Principi

Il seguente elenco di strumenti di vigilanza sulla giustizia non è conclusivo; fa riferimento a ciò che nella teoria viene citato spesso.<sup>22</sup>

Affinché la vigilanza possa essere esercitata in modo efficace ed efficiente l'organo di vigilanza deve essere da una parte informato, ossia avere accesso alle informazioni rilevanti nel contesto, e dall'altra deve poter ordinare misure sulla base delle sue osservazioni. Pertanto in prosieguo si farà una distinzione tra strumenti di informazione e verifica e misure di diritto in materia di sorveglianza.

#### 3.2 Strumenti di informazione e verifica

La vigilanza sulla giustizia, come la vigilanza sull'amministrazione, ricorre in particolare ai seguenti strumenti per reperire informazioni:

- *rapporti di gestione* delle autorità giudiziarie subordinate (in particolare anche con dati statistici sul numero dei procedimenti e delle risoluzioni, sul tipo di risoluzioni, sulla durata dei procedimenti e sui procedimenti pendenti);
- *controlli (ispezioni) e colloqui* sull'andamento delle attività e su questioni di interesse comune;
- *diritti all'informazione*, grazie ai quali possono essere reperite informazioni circa specifiche questioni;
- *denunce* (denunce presentate in quanto autorità di vigilanza) con le quali terzi riferiscono le proprie osservazioni sulle carenze amministrative o su negligenze dell'autorità di vigilanza;
- *verifiche assegnate*, con le quali vengono verificate la situazione amministrativa nelle autorità giudiziarie (verifiche amministrative) o sospette violazioni di membri del tribunale o impiegati (verifiche disciplinari) da parte della stessa autorità di vigilanza o conferendo incarico a terzi.
- *sondaggi*, con i quali viene valutato il grado di soddisfazione delle persone in generale o di gruppi di interesse (p.es. l'avvocatura) nei confronti di una autorità giudiziaria.
- *assistenza* nelle attività di vigilanza di organi di vigilanza inferiori.

#### 3.3 Misure in materia di vigilanza

La vigilanza sulla giustizia, come la vigilanza sull'amministrazione, ricorre in particolare ai seguenti strumenti per realizzare e attuare le osservazioni delle autorità di vigilanza:

- *feedback* dall'attività di vigilanza alle autorità giudiziarie controllate;
- *istruzioni* di natura generale (quindi non inerenti a un caso specifico) alle autorità giudiziarie sottoposte (ivi incluse anche le indicazioni sulle statistiche e i rapporti di gestione);
- istruzioni ovvero disposizioni con riguardo alle *modifiche di tipo organizzativo* da implementare;
- disposizione di *formazione e perfezionamento*;
- *riserve d'approvazione*, a titolo esemplificativo l'approvazione dei preventivi o di ordinanze e regolamenti;
- *informazione dell'organo di alta vigilanza*;
- *misure disciplinari*;

<sup>22</sup> Si fa riferimento in particolare a TSCHÜMPERLIN (nota a piè di pagina 4), n. marg. 27 ss.; FREY HAESLER (nota a piè di pagina 4), n. marg. 15 ss.; PEIER (nota a piè di pagina 6), n. marg. 12 ss.

- *richieste di non rielezione* all'organo competente.

#### 4. Sulla densità normativa della vigilanza sulla giustizia

La vigilanza sulla giustizia comporta sempre anche un'ingerenza nell'autonomia (anche nell'autonomia di autogestione) di un'autorità giudiziaria indipendente. Pertanto, il principio di legalità richiede che siano determinate in modo sufficiente, e di norma piuttosto bene, le norme a disciplina della vigilanza sulla giustizia. Le disposizioni attuali contenute nella LOG non soddisfano i requisiti di determinatezza. Si suggerisce di menzionare nella LOG gli strumenti di vigilanza delle autorità di vigilanza della giustizia, quantomeno elencandoli singolarmente.

Oggi le disposizioni relative alle verifiche amministrative e alle verifiche disciplinari devono soddisfare gli stessi requisiti validi in generale per il diritto processuale. I poteri di verifica e le misure possibili devono essere indicati formalmente in una legge. Parimenti devono essere disciplinati i principi della procedura ed eventuali diritti delle parti. Nella LOG le sanzioni disciplinari sono regolamentate come tali in modo sufficientemente adeguato (art. 64 LOG). Manca completamente tuttavia la regolamentazione della procedura disciplinare.

Se l'organo di vigilanza sulla giustizia deve poter incaricare terzi di verifiche, questo deve essere espressamente previsto nella legge. Secondo il diritto vigente il Tribunale di appello potrebbe incaricare soltanto il Controllo delle finanze di una verifica speciale (in questioni di vigilanza finanziaria; art. 13 cpv. 1 LVF).

#### 5. Sulla questione a

*Come possono essere strutturati gli attuali mezzi di vigilanza in modo da essere più efficaci ed efficienti? Quali provvedimenti dovrebbero essere adottati?*

Gli strumenti di vigilanza non possono essere elaborati sul piano normativo (ossia nella LOG) in modo più efficace o efficiente. Sta al Tribunale di appello elaborare in modo efficace ed efficiente la propria attività di vigilanza a livello di ordinanze e l'attività di vigilanza del Tribunale regionale tramite una o più ordinanze e istruzioni. Al riguardo, per una vigilanza efficace ed efficiente delle giudicature di pace e delle autorità di conciliazione in materia di locazione sarà essenziale che il Tribunale di appello garantisca con istruzioni e appositi moduli un'attività di vigilanza dei tribunali regionali uniforme su tutto il territorio cantonale (*standardizzata*). Per un'attività di vigilanza efficiente è essenziale una certa standardizzazione dei processi di tale attività. In termini generali, l'efficienza della vigilanza sulla giustizia può essere incrementata svolgendo le *attività di vigilanza sulla scorta di griglie di criteri e checklist standardizzate*.

Nella LOG possono essere soltanto determinati i principi dell'attività di vigilanza, sulla base dei quali il Gran Consiglio, in qualità di autorità di alta vigilanza, potrà poi stimare l'efficacia e l'efficienza della attività di vigilanza del Tribunale di appello e dei tribunali regionali. Detti principi contenuti nella LOG potrebbero essere che

- l'attività di vigilanza deve essere efficace ed efficiente;
- l'attività di vigilanza deve essere trasparente e verificabile;
- l'attività di vigilanza si deve fondare su valori attendibili;
- deve essere controllata l'implementazione delle misure disposte in materia di vigilanza;
- l'attività di vigilanza deve essere regolarmente valutata e adeguata.

Per consentire al Tribunale di appello e ai tribunali regionali un'attività di vigilanza adeguata e sempre conforme (anche declinata in relazione a nuovi eventi) la LOG dovrebbe prevedere un ventaglio quanto più ampio possibile di strumenti di vigilanza applicabili.

Come già menzionato, il sistema di vigilanza finanziaria – con i necessari adeguamenti alla nuova organizzazione giudiziaria – dovrebbe essere mantenuto invariato.

## 6. Sulla questione b

*Quali altri mezzi di vigilanza potrebbero essere introdotti? In che misura si migliorerebbe così il controllo dell'amministrazione della giustizia? Quali provvedimenti dovrebbero essere adottati per implementare detti mezzi di vigilanza?*

Come già accennato la LOG dovrebbe prevedere un *ventaglio quanto più ampio possibile di strumenti di vigilanza applicabili*. A questo riguardo si rimanda all'elenco di cui al punto 3.

Si suggerisce di predisporre nella LOG la possibilità di condurre verifiche amministrative e disciplinarle sufficientemente a livello giuridico. Un esempio per tale regolamentazione è dato dal diritto in materia di organizzazione giudiziaria del Canton Zugo.<sup>23</sup>

Si suggerisce altresì di consentire al Tribunale di appello di incaricare terzi (esperti, imprese specializzate) dello svolgimento delle proprie verifiche amministrative e disciplinari come anche, su richiesta dei tribunali regionali, dello svolgimento delle verifiche amministrative e disciplinari di loro competenza. Per le verifiche amministrative, che spesso si concentrano su un determinato aspetto, è opportuno molte volte avere specifiche competenze, che potrebbero mancare ai membri del tribunale. Per le verifiche disciplinari si pone spesso la questione della parzialità, stante la vicinanza oggettiva e personale, e quindi della ricsuzione dei membri del tribunale. Può essere inoltre anche "politicamente" indicato far svolgere la verifica a un esperto esterno al cantone che goda di una buona reputazione.

L'*implementazione* degli strumenti di vigilanza richiede la formazione del personale interessato. In particolare è importante formare e aggiornare in via centralizzata il personale interessato dei tribunali regionali con riguardo agli strumenti di vigilanza. Per determinate attività di vigilanza dei tribunali regionali, a titolo esemplificativo le ispezioni delle autorità giudiziarie sottoposte, potrebbe rivelarsi utile far affiancare da personale esperto coloro che svolgono questa attività di vigilanza per la prima volta. Potrebbe essere parimenti utile nell'ottica della gestione delle conoscenze fare una "raccolta di casi pratici" relativi alle attività di vigilanza. Si suggerisce l'elaborazione e la condivisione di un *piano di implementazione* da parte del Tribunale di appello insieme al DGSS.

## 7. Sulla questione c

*Esistono altre misure che consentirebbero di migliorare il controllo (e la guida) dell'amministrazione della giustizia?*

Per un'attività di vigilanza efficace – come sopra menzionata – è essenziale disporre di *statistiche e valori attendibili* sull'attività giudiziaria (e anche sull'attività di vigilanza). Varrebbe semmai la pena verificare se le statistiche disponibili sono adeguate per la guida e la vigilanza. Dal punto di vista della tempestiva risoluzione costituzionale delle controversie questo significa che si dovrebbe considerare anche la *durata della risoluzione* stessa. A tale riguardo bisognerebbe anche considerare l'applicazione di certi standard<sup>24</sup> già sperimentati all'estero. La maggior parte delle statistiche giudiziarie a oggi disponibili non mette in relazione i casi, ovvero il numero di casi risolti, con il relativo impiego di personale, quindi le ri-

<sup>23</sup> V. §§ 80-82 del Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG del 26 agosto 2010, [BGS 161.1](#))

<sup>24</sup> A titolo esemplificativo il lasso di tempo che intercorre tra l'arrivo di una istanza di conciliazione e la fissazione del relativo termine (a) e il lasso di tempo che intercorre tra la fissazione del termine di conciliazione e il suo svolgimento (b). Col tempo sarà anche possibile determinare dei valori di riferimento, p. es. un valore  $\leq 3$  giorni per a e  $\leq 30$  giorni per b.

sorse umane necessarie. Tale relazione può essere creata soltanto con un sistema di *amministrazione dell'onere lavorativo* che si basa su valori ponderati dell'onere lavorativo. La (prima) determinazione dei valori dell'onere lavorativo è tuttavia molto onerosa e in Svizzera è ancora in una fase piuttosto iniziale. Il tema dell'amministrazione dell'onere lavorativo è troppo ampio per essere trattato nel presente memorandum.<sup>25</sup>

Un'altra possibilità per sgravare l'attività di vigilanza sarebbe dato dalla *certificazione* delle autorità giudiziarie controllate secondo i principi di determinate norme e label dei sistemi di gestione. L'autorità di vigilanza dovrebbe quindi limitarsi a verificare per una buona parte dell'attività amministrativa di un'autorità giudiziaria solo se è stata conseguita la certificazione ovvero la ri-certificazione periodica. Una certificazione ai sensi della norma ISO 9001 appare tuttavia non necessariamente adeguata per le autorità giudiziarie e non vi è ancora per esse un label di qualità. In 11 tribunali regionali ovvero 11 giudicature di pace e autorità di conciliazione in materia di locazione bisognerebbe tuttavia valutare se valga semmai la pena realizzare manuali sull'organizzazione con i previsti processi standardizzati di amministrazione giudiziaria.

Tali ulteriori misure non richiedono però alcuna determinazione a livello legislativo (LOG). Si suggerisce – a prescindere da una prima analisi delle statistiche – di favorire queste ulteriori misure in seguito al processo di fusione tra Tribunale cantonale e amministrativo per non sovraccaricare il già impegnativo processo di sviluppo organizzativo verso il Tribunale di appello.

21. Aprile 2021/D. Kettiger

-----

---

<sup>25</sup> L'autore si rende volentieri disponibile per affrontare dettagliatamente questo argomento. Ha partecipato alla maggior parte degli studi finora condotti sull'onere lavorativo in Svizzera con funzioni direttive. Si rimanda in particolare a ANDREAS LIENHARD/DANIEL KETTIGER/HANSPETER USTER/DANIELA WINKLER, Geschäftslast sowie Aufbau- und Ablauforganisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft im Kanton Basel-Stadt, relazione finale del 15 gennaio 2015, [https://www.kettiger.ch/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Downloads/BS\\_Justiz\\_Schlussbericht\\_def\\_150212.pdf](https://www.kettiger.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Downloads/BS_Justiz_Schlussbericht_def_150212.pdf).