

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
<b>7468 R1</b>	5 dicembre 2018	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa parlamentare 9 maggio 2017 presentata nella forma  
elaborata da Lara Filippini, Andrea Giudici e cofirmatari per una  
regolamentazione uniforme dell'anticipo spese**

**(v. messaggio 13 dicembre 2017 n. 7468)**

## I. LE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA

Gli iniziativaisti *«chiedono di stabilire in maniera generale che chi adisce un'autorità giudiziaria deve anticiparne le spese»*.

Gli iniziativaisti, dopo avere esaminato le diverse discipline in materia di anticipi nella procedura civile (dov'è la regola), nella procedura amministrativa (dov'è la regola davanti al Tribunale cantonale amministrativo e l'eccezione davanti alle istanze inferiori) e nella procedura penale (dov'è l'eccezione), chiedono in particolare di introdurre il principio dell'anticipo spese nelle procedure fiscali, nelle procedure di ricorso soggette a tassa in ambito AI, nelle procedure di reclamo alla Camera di protezione e nelle procedure di esecuzione della pena.

Gli iniziativaisti propongono inoltre di uniformare le norme concernenti i termini per versare gli anticipi, di modo che all'interessato siano fissati due termini per versare l'anticipo delle spese.

Per concretizzare quanto precede gli iniziativaisti propongono le seguenti modifiche legislative:

LEGGE IN VIGORE	MODIFICA PROPOSTA DALL'INIZIATIVA
<p><b>Art. 47 cpv. 3 LPAm</b></p> <p><sup>3</sup>L'autorità di ricorso può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici tributi cantonali un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte e gli assegna un congruo termine per il pagamento, non sospeso dalle ferie, con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.</p>	<p><b>Art. 47 cpv. 3 LPAm</b></p> <p><sup>3</sup>L'autorità di ricorso può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici tributi cantonali un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte. <b><i>Essa stabilisce un congruo termine per il pagamento. Se il termine scade infruttuoso, impartisce un termine suppletorio. Se l'anticipo non è versato nemmeno nel termine suppletorio, l'autorità di ricorso non entra nel merito dell'istanza.</i></b></p>

	<p><b>Art. 49a LPAm (nuovo)</b></p> <p><sup>1</sup>Le spese procedurali sono compensate innanzitutto con gli anticipi prestatati dalle parti. L'eventuale scoperto è a carico di chi è condannato a pagare le spese.</p> <p><sup>2</sup>La parte condannata a pagare le spese deve rimborsare all'altra gli anticipi prestatati e pagarle le ripetibili assegnate dall'autorità di ricorso.</p> <p><sup>3</sup>Sono fatte salve le disposizioni della legge sul patrocinio d'ufficio e sull'assistenza giudiziaria del 15 marzo 2011.</p>
	<p><b>Art. 29 cpv. 2a e 5 Lpcta (nuovi)</b></p> <p><sup>2a</sup>Se la procedura è soggetta a tassa, il giudice delegato stabilisce un congruo termine per il pagamento di un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte. Se il termine scade infruttuoso, impartisce un termine suppletorio. Se l'anticipo non è versato nemmeno nel termine suppletorio, il Tribunale non entra nel merito dell'istanza.</p> <p><sup>5</sup>Per la liquidazione delle spese è applicabile l'articolo 49a della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.</p>
	<p><b>Art. 30 cpv. 4 Lpcta (nuovo)</b></p> <p><sup>4</sup>Gli enti pubblici e gli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico che dispongono di un servizio giuridico non hanno diritto a un'indennità per ripetibili. Rimangono riservate le procedure particolarmente complesse e quelle in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari.</p>
<p><b>Art. 20 LPMA</b></p> <p>L'autorità regionale di protezione può chiedere l'anticipo delle spese al terzo istante, se la misura risulta essere essenzialmente nel suo interesse.</p>	<p><b>Art. 20 LPMA</b></p> <p><sup>1</sup>L'autorità regionale di protezione può chiedere l'anticipo delle spese al terzo istante, se la misura risulta essere essenzialmente nel suo interesse.</p> <p><b><sup>2</sup>Per l'anticipo delle spese dinanzi all'autorità di reclamo, si applica per analogia quanto previsto per i ricorsi al Tribunale cantonale amministrativo.</b></p>
	<p><b>Art. 12 cpv. 3 Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti (nuovo)</b></p> <p><sup>3</sup>La direzione del procedimento dell'autorità di reclamo stabilisce un congruo termine per il pagamento di un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte. Se il termine scade infruttuoso, impartisce un termine suppletorio. Se l'anticipo non è versato nemmeno nel termine suppletorio, l'autorità di reclamo non entra nel merito dell'istanza.</p>

<p><b>Art. 231 LT</b></p> <p><sup>1</sup>La Camera di diritto tributario può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici tributi cantonali il versamento di un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e le spese di procedura e gli assegna un congruo termine per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.</p> <p><sup>2</sup>La tassa di giustizia e le spese di procedura davanti alla Camera di diritto tributario sono poste a carico della parte soccombente; se il ricorso è ammesso parzialmente, le spese sono ripartite proporzionalmente.</p> <p><sup>3</sup>Esse sono poste totalmente o parzialmente a carico del ricorrente vincente se questi, conformandosi agli obblighi che gli incombevano, avrebbe potuto ottenere soddisfazione già nella procedura di tassazione o di reclamo oppure ha ostacolato con raggiri l'inchiesta della Camera di diritto tributario.</p> <p><sup>4</sup>A garanzia per speciali spese di indagine richieste dal contribuente, può essere chiesto un congruo anticipo. Il mancato versamento dell'anticipo ha per effetto la rinuncia alla richiesta prova.</p> <p><sup>5</sup>In caso di accoglimento totale o parziale del ricorso, alla parte ricorrente è riconosciuta un'indennità a titolo di ripetibili.</p> <p><sup>6</sup>Le decisioni della Camera di diritto tributario sono soggette ad una tassa di giustizia da un minimo di 100.-- franchi a un massimo di 10'000.-- franchi.</p>	<p><b>Art. 231 LT</b></p> <p><sup>1</sup>La Camera di diritto tributario applica alle proprie decisioni una tassa di giustizia, che viene stabilita in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti. Il suo importo varia:</p> <p>a) da 100 a 5'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere non pecuniario;</p> <p>b) da 100 a 30'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere pecuniario.</p> <p><sup>2</sup>Salvo diversa disposizione, la condanna nelle spese contro più persone si intende solidalmente fra di loro.</p> <p><sup>3</sup>Il giudice delegato stabilisce un congruo termine per il pagamento di un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte. Se il termine scade infruttuoso, impartisce un termine suppletorio. Se l'anticipo non è versato nemmeno nel termine suppletorio, la Camera non entra nel merito dell'istanza.</p> <p><sup>4</sup>Qualora l'istruzione del procedimento nell'interesse di un privato comporti spese considerevoli, la relativa prova può essere fatta dipendere dalla prestazione di un congruo anticipo.</p> <p><sup>5</sup>Agli enti pubblici e agli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico non vengono addossate spese processuali. Rimangono riservate le procedure in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari.</p> <p><sup>6</sup>Per la liquidazione delle spese è applicabile l'articolo 49a della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.</p>
	<p><b>Art. 231 (nuovo)</b></p> <p><sup>1</sup>La Camera di diritto tributario condanna la parte soccombente al pagamento di un'indennità alla controparte per le spese necessarie causate dalla controversia. Le parti possono presentare una nota delle loro spese.</p> <p><sup>2</sup>Gli enti pubblici e gli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico che dispongono di un servizio giuridico non hanno diritto a un'indennità per ripetibili. Rimangono riservate le procedure particolarmente complesse e quelle in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari.</p> <p><sup>3</sup>L'articolo 231 capoverso 2 si applica per analogia.</p>

## **II. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO**

Nel suo Messaggio del 13 dicembre 2017 n. 7468 il Consiglio di Stato chiede al Gran Consiglio di respingere le modifiche di legge proposte dall'iniziativa, rilevando che l'attuale quadro legislativo poggia su «*motivazioni attentamente ponderate*».

In estrema sintesi, con riferimento alle singole modifiche di legge proposte, il Consiglio di Stato osserva quanto segue.

### **1. Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA) dell'8 marzo 1999 (RL 4.1.2.2)**

Il Consiglio di Stato rileva che l'autorità di reclamo in materia di protezione del minore e dell'adulto – ovvero la Camera di protezione del Tribunale di appello (art. 2 cpv. 2 LPMA) – ha già la possibilità di chiedere anticipi in virtù dell'art. 47 cpv. 2 LPAm, applicabile in virtù del rinvio dell'art. 99 cpv. 4 LPAm.

La modifica di legge proposta, ancorché legittima, è quindi superflua.

### **2. Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti del 20 aprile 2010 (RL 4.2.1.1)**

Il Consiglio di Stato, riportando il preavviso della Camera dei ricorsi penali (CRP), rileva come il tema dei costi sia regolato in modo esaustivo dal CPP, per cui il margine di manovra per il Cantone sarebbe «*talmente esiguo da non giustificare l'introduzione in modo sistematico della richiesta di anticipo*», tenuto anche conto del fatto che è in gioco un bene essenziale come la libertà e si è spesso in presenza di soggetti con ridotte capacità economiche, di modo che la richiesta di anticipo potrebbe precludere l'accesso alla giustizia.

Il Consiglio di Stato ritiene quindi che la modifica di legge proposta non poggi su sufficienti motivazioni.

### **3. Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lpcta) del 23 giugno 2008 (RL 3.4.1.1)**

Il Consiglio di Stato rileva che i ricorsi in ambito AI non sono soggetti a richieste di anticipo per una precisa indicazione del Tribunale cantonale delle assicurazioni, alla luce del fatto che, vista la capacità economica delle persone generalmente toccate da queste procedure, «*verrebbe verosimilmente spesso richiesta l'assistenza giudiziaria, con conseguente inutile aggravio dell'attività del Tribunale chiamato a evadere queste domande*», ritenuto come sia più efficiente che le richieste di assistenza giudiziaria siano decise dal Tribunale con il merito della vertenza e non tramite procedure incidentali.

Il Consiglio di Stato rileva inoltre che «*il proposto nuovo cpv. 4 da inserire all'art. 30 Lpcta tratta un tema diverso da quello relativo all'anticipo spese*».

### **4. Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994 (RL 10.2.1.1)**

Il Consiglio di Stato rileva innanzitutto come già oggi la Camera di diritto tributario possa chiedere anticipi a ricorrenti non dimoranti in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici

tributi cantonali (art. 231 cpv. 1 LT).

Il Consiglio di Stato rammenta pure che nel suo messaggio n. 4798 del 7 ottobre 1998 aveva proposto l'adozione di una base legale per permettere alle Autorità di ricorso di chiedere un anticipo.

Il Gran Consiglio, in quell'occasione, sulla base di un rapporto della Commissione della legislazione, aveva optato per la soluzione di consentire la richiesta di anticipo solo ai ricorrenti non dimoranti in Ticino o morosi, ritenuto che *«il principio dell'accessibilità della giustizia merita di essere difeso, soprattutto quando si tratta di giustizia amministrativa, quindi volta a verificare l'azione dello Stato nei confronti del cittadino»*, ritenuto anche che quella proposta presupponeva *«una sorta di presunzione di morosità del cittadino nei confronti dello Stato che, nella stragrande maggioranza delle vertenze, non si verifica»* (Rapporto di maggioranza sul messaggio n. 4798 del 15 ottobre 1999, pag. 1).

Il Consiglio di Stato osserva inoltre che in Ticino in materia tributaria – diversamente da altri Cantoni- esiste un'unica istanza di ricorso, per cui la situazione non può essere paragonata a quella del TRAM, dove l'anticipo è di regola richiesto.

### III. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

#### 1. Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA) dell'8 marzo 1999 (RL 4.1.2.2)

La Commissione condivide integralmente le argomentazioni del Consiglio di Stato.

La Commissione rileva inoltre che negli ultimi cinque anni le perdite derivanti dal mancato incasso di tasse di giustizia sono ammontate in media a circa 2'500 franchi, ritenuto che nel 2015 si è verificato un mancato incasso di 8'024 franchi, mentre negli altri anni il mancato incasso è sempre stato attorto ai 1'000 franchi, come risulta dalla sottostante tabella.

<b>Ufficio giudiziario</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>
<b>Camera di protezione</b>	1'050.00	900.00	8'024.00	800.00	1'600.00

#### 2. Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti del 20 aprile 2010 (RL 4.2.1.1)

La Commissione condivide integralmente le argomentazioni del Consiglio di Stato.

Rileva inoltre che negli ultimi cinque anni le perdite derivanti dal mancato incasso di tasse di giustizia sono ammontate in media a circa 19'500 franchi che – data la situazione delle persone coinvolte – difficilmente avrebbero potuto essere incassati tramite anticipi.

<b>Ufficio giudiziario</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>
<b>Corte dei reclami penali</b>	14'680.00	26'770.40	19'342.00	19'936.79	16'385.00

### 3. Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lpcta) del 23 giugno 2008 (RL 3.4.1.1)

La Commissione condivide integralmente le argomentazioni del Consiglio di Stato, rilevando in aggiunta come l'art. 29 cpv. 2 Lpcta preveda che le spese che possono essere richieste in materia di ricorso AI sono fissate fra 200 e 1000 franchi.

È quindi verosimile che l'avvio di una procedura di richiesta di acconto – con probabile annessa procedura incidentale di ammissione al gratuito patrocinio – avrebbe un costo superiore all'acconto eventualmente incassato.

Per quanto riguarda la proposta di introdurre un nuovo art. 30 cpv. 4 Lpcta si rileva che il contenuto della stessa è – almeno in parte – in contraddizione con l'attuale art. 30 cpv. 3 Lpcta secondo cui *«gli assicuratori sociali e le autorità vincenti in causa non hanno diritto alle ripetibili, salvo se il comportamento processuale della controparte si dimostri temerario o se quest'ultima abbia agito con leggerezza»*.

In un ambito delicato come le assicurazioni sociali la Commissione ritiene preferibile la formulazione dell'art. 30 cpv. 3 Lpcta che sanziona unicamente i ricorrenti che hanno agito con leggerezza.

Rileva inoltre che negli ultimi anni le perdite derivanti dal mancato incasso di tasse di giustizia sono ammontate in media a circa 4'600 franchi, che – data la situazione delle persone coinvolte – difficilmente avrebbero potuto essere incassati tramite anticipi.

Ufficio giudiziario	2017	2016	2015	2014	2013
Tribunale cantonale delle assicurazioni	3'538.50	8'251.00	5'050.00	2'450.00	4'100.00

### 4. Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994 (RL 10.2.1.1)

La commissione condivide integralmente le argomentazioni del Consiglio di Stato, aggiungendo che in presenza di piccoli contribuenti domiciliati in Ticino la richiesta di acconto potrebbe costituire una frazione importante dell'importo richiesto dal fisco; secondo la commissione occorre evitare che il contribuente che contesta la decisione dell'erario debba pagare una parte sostanziale dell'imposta (contestata) per poter ottenere una decisione in merito a quella stessa imposta.

Rileva inoltre che negli ultimi anni le perdite derivanti dal mancato incasso di tasse di giustizia sono ammontate in media a circa 3'300 franchi.

Ufficio giudiziario	2017	2016	2015	2014	2013
Camera di diritto tributario	1'690.00	3'080.00	4'135.00	6'980.00	860.00

### 5. Legge sulla procedura amministrativa (LPAm) del 24 settembre 2013 (RL 3.3.1.1)

Il Consiglio di Stato non ha spiegato per quale motivo si opponga all'introduzione di un doppio termine per il pagamento degli anticipi, analogamente a quanto previsto dal diritto civile, limitandosi ad indicare che non la *«ritiene opportuna»*.

La Commissione, considerato che la LPamm – nella sua versione attuale – è entrata in vigore il 1° marzo 2014 e – a conoscenza della Commissione – non sono stati segnalati problemi particolari con riferimento all'attuale regime di richiesta dell'anticipo, ritiene preferibile mantenere l'attuale impostazione, rilevando tra l'altro che i termini possono comunque essere prorogati su richiesta di una parte.

Il TRAM – sentito dalla scrivente Commissione – ha pure indicato che le procedure considerate irricevibili per mancato pagamento degli anticipi sono rarissime, ritenuto che oltre alla proroga del termine viene pure concessa la possibilità di pagare ratealmente gli anticipi.

L'assenza di un termine suppletorio in materia di anticipo è peraltro prevista anche dalla Legge federale sulla procedura amministrativa (art. 63 cpv. 4 PA).

Inoltre l'introduzione del termine suppletorio potrebbe comportare una possibile dilazione (anche pretestuosa) dei tempi della procedura di ricorso, che di regola ha effetto sospensivo, e obbligherebbe il Tribunale cantonale amministrativo e il servizio contabilità del Tribunale d'appello a incombenze decisionali/amministrative supplementari in un contesto già attualmente delicato dal profilo delle procedure pendenti.

Per quanto riguarda la proposta di nuovo art. 49a LPamm la commissione fa proprio il rilievo del TRAM secondo cui tale norma potrebbe ostacolare l'accesso alla giustizia, dato che il cittadino ricorrente correrebbe il rischio di doversi sobbarcare in ogni caso i costi del procedimento, dato che la norma ribalta sul ricorrente (ancorché vittorioso) il rischio di recuperare presso l'altra parte (soccumbente) il rimborso degli anticipi prestati.

## **6. Considerazioni finali**

La Commissione, oltre a condividere le considerazioni di natura giuridica e politica espresse dal Consiglio di Stato, rileva come il mancato incasso di tasse giudiziarie sia tutto sommato modesto e sotto controllo (tenuto conto delle particolarità delle situazioni con cui vengono confrontati taluni uffici giudiziari), sia in termini assoluti (poco più di 30'000 franchi l'anno), sia in termini relativi (viene incassato circa l'89% dell'emesso).

Gli ambiti toccati dall'iniziativa, peraltro, si riferiscono a uffici giudiziari che rappresentano una parte relativamente contenuta dei mancati incassi di tasse e spese giudiziarie, i quali, al 31 dicembre 2015 ammontavano a 1'327'404 franchi, perlopiù riconducibili al settore penale, nel quale il recupero è praticamente limitato ai casi in cui vi sono importi depositati relativi a cauzioni o sequestri confiscati a favore di tasse e spese (cfr. la risposta del Consiglio di Stato all'Interrogazione del 7 novembre 2016 n. 178.16 presentata dalla deputata Lara Filippini e cofirmatari).

L'importo oggetto della presente iniziativa è ancora più contenuto se confrontato con gli importi non recuperati in relazione alle difese d'ufficio e di gratuito patrocinio, pari al 31 dicembre 2015 a 22'642'590 franchi, recuperato solo in minima parte (4% circa) nell'ambito di richieste motivate dal ritorno a miglior fortuna delle persone beneficiarie (cfr. la risposta del Consiglio di Stato all'Interrogazione 7 novembre 2016 n. 178.16 della deputata Lara Filippini e cofirmatari).

In questo ambito la Commissione non può che esortare il Consiglio di Stato a proseguire negli sforzi intrapresi per il recupero di tasse e spese sostenute dallo Stato, se queste,

tenuto conto dei principi costituzionali di uguaglianza e di accesso alla giustizia, possono essere pretese da chi le ha causate o ne ha beneficiato.

#### **IV. CONCLUSIONI**

Per i suddetti motivi, la maggioranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio a non adottare le modifiche di legge proposte dall'iniziativa presentata nella forma elaborata da Lara Filippini, Andrea Giudici e cofirmatari per una regolamentazione uniforme dell'anticipo spese.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Maurizio Agustoni, relatore

Corti - Delcò Petralli - Ferrara -

Galusero - Gendotti - Ghisolfi - Lepori