

Rapporto

numero

data

Dipartimento

2 dicembre 2019

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione giustizia e diritti sull'iniziativa parlamentare 19 giugno 2017 presentata nella forma generica da Maurizio Agustoni e cofirmatari “Condono delle spese procedurali”

I. L'ATTO PARLAMENTARE

L'iniziativista indica che talvolta succede che il cittadino coinvolto in una procedura giudiziaria, dopo che è stata emanata la decisione, si trovi nell'impossibilità economica di far fronte alle spese giudiziarie che gli vengono addossate.

I Codici di procedura federali prevedono un'esplicita base legale che stabilisce il principio del condono o della dilazione delle spese giudiziarie, oltre che l'autorità competente ad adottare tale decisione.

In particolare, l'art. 112 cpv. 1 del Codice di procedura civile (CPC) prevede che per il pagamento delle spese processuali il giudice può concedere una dilazione o, in caso di indigenza permanente, il condono.

L'art. 425 del Codice di procedura penale (CPP) prevede che l'autorità penale può dilazionare la riscossione delle spese procedurali oppure, tenuto conto della situazione economica della persona tenuta a rifonderle, ridurle o condonarle.

Per contro, in ambito amministrativo a livello cantonale non vi è alcuna base legale poiché né la vecchia Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 né la nuova Legge sulla procedura amministrativa del 23 settembre 2013 prevedono questa facoltà.

A mente dell'iniziativista questa lacuna merita di essere colmata per evitare che i cittadini che manifestamente non sono in grado di far fronte al pagamento delle spese giudiziarie continuino ad avere debiti nei confronti del Cantone o si trovino costretti a intaccare il loro minimo esistenziale.

II. AUDIZIONE DELL'INIZIATIVISTA

La Commissione ha sentito l'iniziativista in data 30 agosto 2017. Egli ha dichiarato che i Codici di procedura civile e penale prevedono la base legale per condonare le spese giudiziarie a chi risulta indigente al termine della procedura (chi lo è all'inizio della procedura può chiedere l'assistenza gratuita), mentre la procedura amministrativa non prevede questa facoltà, quindi possono insorgere problemi.

III. PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLI DI STATO

Il Consiglio di Stato ha preso posizione in data 27 giugno 2018, indicando quanto segue.

1. In ambito civile e penale

L'art. 425 CPP prevede che l'autorità penale può dilazionare la riscossione delle spese procedurali oppure, tenuto conto della situazione economica della persona tenuta a rifonderle, ridurle o condonarle.

L'art. 112 cpv. 1 CPC riconosce dal canto suo al giudice civile la possibilità di concedere una dilazione senza che l'obbligato abbia a dimostrare particolari difficoltà finanziarie, oppure il condono, a condizione che il richiedente si in situazione di permanente indigenza. Secondo la dottrina, il concetto di permanente indigenza – non essendo specificato nella legge – è evocativo della nullatenenza valida in tema di cauzione per le spese ripetibili. Per ottenere un condono di spese processuali il richiedente deve rendere verosimile come il pagamento di tali oneri rischi di esporlo durevolmente a gravi ristrettezze e come nessun miglioramento della sua situazione economica sia da attendere per gli anni a venire. Spetta ai Cantoni definire la competenza, ma anche la procedura per l'esame di domande di dilazione o di condono delle spese processuali.

La dilazione (posticipo della scadenza di un debito o pagamento rateale) e il condono (rinuncia definitiva all'incasso, integrale o parziale) giusta l'art. 112 CPC sono possibili una volta chiusa la procedura – quindi dopo il passaggio in giudicato della decisione di merito, di un decreto d'archiviazione della causa o di altra decisione che pone fine al procedimento – prima di allora potendosi ipotizzare il gratuito patrocinio – che, se concesso, escluderebbe a priori la dilazione o il condono – o a rinuncia al prelievo dell'anticipo.

Il condono esige la prova di uno stato di indigenza permanente in senso stretto, che è dato se, prevedibilmente, la situazione finanziaria del richiedente – inclusi anche redditi e beni di cui potrebbe disporre in futuro – non permette di far fronte alle spese processuali entro il termine di prescrizione di 10 anni, esponendolo ad un disagio talmente grave che escluderebbe priori e per vari anni ogni minima prospettiva di miglioramento economico. Il richiedente non va favorito rispetto a chi è ammesso al beneficio del gratuito patrocinio – assoggettato per legge all'obbligo di rimborso di 10 anni (art. 123 CPC) – permettendogli di aggirare un precedente diniego di quell'aiuto. Il condono è comunque escluso se l'indigenza stata causata dal richiedente medesimo, mentre che, se temporanea, può giustificare una dilazione.

2. In ambito amministrativo

A livello federale la Legge federale sulla procedura amministrativa (PA) non prevede disposizioni specifiche nelle norme generali di procedura. L'art. 63 PA (spese processuali) concerne la procedura di ricorso, essendo quella di prima istanza gratuita. Per eccezione si possono condonare le spese processuali (cpv. 1). L'autorità di ricorso, se sussistono motivi particolari, può rinunciare interamente o in parte a esigere l'anticipo (cpv. 4).

Le leggi cantonali di procedura rinviano ai rispettivi regolamenti che fissano le tariffe e limitano il margine di apprezzamento dell'autorità.

A livello cantonale, giusta l'art. 47 LPAm l'autorità amministrativa può applicare 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.

L'art. 47 cpv. 1 LPamm pone quindi il principio secondo cui la tassa di giustizia viene stabilita, tra l'altro, in funzione della situazione finanziaria delle parti. Pertanto, sino alla conclusione della procedura l'autorità ha modo di considerare compiutamente la situazione finanziaria dei partecipanti.

Il Consiglio di Stato indica che non si può prescindere dal menzionare altri importanti strumenti che il nostro ordinamento mette già a disposizione del cittadino indigente che vuole accedere alla giustizia, ma anche allo Stato per garantirsi il pagamento dei costi procedurali: la richiesta di anticipo e l'assistenza giudiziaria.

Per quanto concerne le vertenze trattate decise dal Consiglio di Stato per il tramite del Servizio dei ricorsi, l'anticipo della tassa di giudizio viene sistematicamente richiesto dal 2015 per le procedure in materia di stranieri, in alcuni casi attinenti alla circolazione stradale e in ambiti dove i ricorrenti sono residenti all'estero.

A fronte di una richiesta di anticipo, chi ritiene di non avere i mezzi necessari ha sempre la possibilità di inoltrare una domanda di assistenza giudiziaria. L'art 29 cpv. 3 Cost. conferisce a chi non dispone dei mezzi necessari il diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti. L'art. 2 della Legge sull'assistenza giudiziaria e sul gratuito patrocinio del 15 marzo 2011 (LAG) garantisce a chi non dispone dei mezzi per assumersi gli oneri della procedura le spese di patrocinio la possibilità di tutelare i suoi diritti davanti alle autorità giudiziarie e amministrative. L'assistenza giudiziaria si estende all'esenzione dagli anticipi e dalle cauzioni, all'esenzione dalle tasse e spese processuali e all'ammissione al gratuito patrocinio (art. 3 cpv. 1).

Il Consiglio di Stato indica che sull'arco di un anno, il Servizio dei ricorsi è confrontato con alcune decine di domande di assistenza giudiziaria. Sebbene il principio della dilazione delle spese procedurali non sia inserito nella legge, il ricorrente ha infine anche la possibilità di chiedere un pagamento dilazionato o agevolato, vedi rateizzato. Questa agevolazione viene concessa dal Servizio dei ricorsi, sebbene con una certa riserva, in maniera analoga a quanto fatto dal Tribunale cantonale amministrativo e permette quindi al debitore in difficoltà finanziaria di far fronte al pagamento di quanto dovuto senza intaccare il minimo esistenziale.

Se da un lato è vero che sia la precedente Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, sia l'attuale Legge sulla procedura amministrativa (LPAm) del 24 settembre 2013 non prevedono una norma specifica sul condono, il Consiglio di Stato rileva che questo istituto è previsto in alcune leggi speciali cantonali, in particolare per quanto qui interessa, nella Legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010 applicabile alle contravvenzioni a leggi federali e cantonali, attribuite per il giudizio ad autorità amministrative cantonali (art. 1 cpv. 1). L'art. 9 cpv. 1 della normativa conferisce al Consiglio di Stato, se circostanze eccezionali lo giustificano, la possibilità di condonare in tutto o in parte una multa cresciuta in giudicato, ma anche le tasse e le spese con la procedura sfociata nella multa.

Non è quindi esatto asserire che in ambito amministrativo l'istituto del condono non sia conosciuto e applicato, ma anzi viene sollevato ogni anno in decine di procedure contravvenzionali. Interpellato su questo punto, il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ha riferito che annualmente vi sono 4-5 domande di condono, cui viene data risposta tramite gli istituti dell'assistenza giudiziaria o del pagamento rateizzato dell'anticipo, il quale ammonta a poche centinaia di franchi (ad eccezione del settore edilizio).

Non va infine misconosciuto un ulteriore aspetto insito all'istituto del condono, come anche per quello della grazia, ovvero la questione della credibilità e della fiducia dei cittadini nel coerente funzionamento della giustizia pubblica. Se lo Stato rinuncia con troppa facilità a incassare le spese giudiziarie che fissa o commina al cittadino coinvolto in una vertenza giuridica, la sua stessa credibilità viene meno con il trascorrere del tempo.

Numerosi Cantoni non conoscono l'istituto del condono in questo ambito del diritto, vedi i Cantoni di Ginevra (Loi sur la procédure administrative, LPA), Berna (Loi sur la procédure et la juridiction administrative, LPJA), Grigioni (Legge sulla giustizia amministrativa, LGA), Neuchâtel (Loi sur la procédure et la juridiction administrative, LPJA). Per contro, il Canton Vaud all'art. 54 della Loi sur la procédure administrative del 28 ottobre 2008 prevede la riduzione e il condono delle spese di procedura qualora la situazione finanziaria del debitore sia particolarmente grave ("*obérée*"), mentre il Giura prevede il condono in casi particolari in cui il pagamento sarebbe di un rigore eccessivo per il debitore (art. 222 della Loi de procédure et de juridiction administrative et constitutionnelle¹).

Il Consiglio di Stato rimarca infine come l'accoglimento dell'iniziativa comporterebbe un aggravio finanziario per il Cantone, al momento difficilmente quantificabile. Inoltre, se la base legale per il condono delle spese in ambito amministrativo auspicata dagli iniziativisti dovesse essere adottata, potrebbe generare altresì un aumento dei contenziosi di prima istanza, ma anche dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo che è già confrontato con un grosso carico di pendenze.

In conclusione, a ragion veduta e sulla scorta di un'accurata disamina, il Consiglio di Stato non intravede fondate ragioni per modificare il regime attuale.

IV. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Come indicato dall'iniziativista e nella presa di posizione del Consiglio di Stato, il condono delle spese giudiziarie è previsto esplicitamente unicamente nel Codice di procedura civile (art. 112 cpv. 1 CPC) e in quello di procedura penale (art. 425 CPP). Nell'ambito del diritto amministrativo il condono delle spese giudiziarie non è previsto nella Legge sulla procedura amministrativa (LPamm), ma unicamente in alcune leggi speciali cantonali, in particolare nella Legge di procedura per le contravvenzioni del 20 aprile 2010 applicabile alle contravvenzioni a leggi federali e cantonali, attribuite per il giudizio ad autorità amministrative cantonali.

Il Consiglio di Stato indica nella sua presa di posizione che lo Stato prevede altri importanti strumenti per il cittadino indigente che vuole accedere alla giustizia, ossia l'assistenza giudiziaria che si estende anche all'anticipo delle spese di giustizia. Il Consiglio di Stato, ha sostegno della sua tesi, ossia che non ritiene necessario l'introduzione di un articolo specifico nella LPamm che regoli lo strumento del condono,

¹ Cfr. Bovay, Blanchard, Grisel, Rapin, *Procédure administrative vaudoise*, pag. 195.

nella sua presa di posizione indica che il Servizio dei ricorsi ha riferito che annualmente vi sono unicamente 4-5 domande di condono, cui viene data risposta tramite gli istituti dell'assistenza giudiziaria o del pagamento rateizzato dell'anticipo, il quale ammonta a poche centinaia di franchi. Inoltre, l'introduzione del condono comporterebbe un aggravio finanziario per il Cantone e ad un aumento dei contenziosi di prima istanza, ma anche dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo.

La presa di posizione del Consiglio di Stato appare contraddittoria e poco convincente. Seppur esiste lo strumento dell'assistenza giudiziaria, essa non viene sempre concessa ed inoltre un cittadino potrebbe diventare indigente al termine della procedura. Inoltre, considerato che le richieste di condono sembrano essere contenute, mal si comprende come ciò comporterebbe un importante aggravio finanziario per il Cantone. Anche la tesi secondo la quale con l'introduzione dello strumento del condono aumenterebbero i contenziosi di prima istanza e dinanzi al Tram appare del tutto priva di fondamento. Infine, l'argomentazione secondo la quale molti Cantoni non prevedono l'istituto del condono non è un valido motivo per non regolamentarlo nella Legge sulla procedura amministrativa del nostro Cantone.

Pertanto, appare importante inserire nella LPamm una base legale chiara che regoli lo strumento del condono, come già previsto nell'ambito del diritto civile e del diritto penale.

V. CONCLUSIONI

In considerazione delle argomentazioni esposte nel presente rapporto, la Commissione giustizia e diritti conviene con la proposta dell'iniziativista e invita il Gran Consiglio ad adottare il principio di regolamentate nella LPamm la facoltà del Giudice di concedere una dilazione, rispettivamente il condono delle spese giudiziarie.

Per la Commissione giustizia e diritti:

Sabrina Gendotti, relatrice

Aldi - Ay - Bertoli - Corti - Dadò - Galusero -

Lepori - Maderni - Noi - Pagani - Petrini -

Ris - Soldati