

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6049 R	11 giugno 2008	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sul messaggio 1° aprile 2008 concernente la revisione della Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 6 aprile 1961

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Lo scopo delle assicurazioni sociali consiste generalmente nel compensare gli oneri o le perdite finanziarie subite dall'intera popolazione o da alcune categorie di persone in seguito a particolari vicissitudini dell'esistenza. In Svizzera questo scopo è raggiunto grazie all'azione di vari sistemi d'assicurazione sociale caratterizzati da diverse strutture giuridiche, finanziarie ed amministrative, la cui molteplicità è giustificata soprattutto dall'evoluzione storica. Tenuto conto del frazionamento del sistema di assicurazioni sociali e dell'esigenza di un miglior coordinamento dei singoli sistemi il 6 ottobre 2000 l'Assemblea federale ha approvato la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

Questa legge ha dunque sostanzialmente lo scopo di coordinare il diritto delle assicurazioni sociali della Confederazione e a tal fine:

- a. definisce principi, nozioni e istituti del diritto delle assicurazioni sociali;
- b. definisce le norme di una procedura uniforme e disciplina il contenzioso nell'ambito delle assicurazioni sociali;
- c. armonizza le prestazioni;
- d. disciplina il diritto di regresso delle assicurazioni sociali contro terzi.

In particolare, per quel che riguarda il contenzioso, la LPGA stabilisce che ogni Cantone deve istituire un Tribunale cantonale delle assicurazioni e adottare una legge di procedura. Quest'ultimo aspetto continua infatti ad essere retto dal diritto cantonale, anche se la legge federale fissa una serie di esigenze minime che i Cantoni devono rispettare. La LPGA ha concesso ai Cantoni un termine di cinque anni per adeguarsi alle nuove disposizioni.

Per il Cantone Ticino, a livello dell'organizzazione giudiziaria, questa legge non ha avuto nessuna conseguenza, a differenza di altri Cantoni che hanno dovuto creare un Tribunale cantonale delle assicurazioni. Infatti da noi è il TCA che giudica, quale istanza unica, su tutte le vertenze in materia di assicurazioni sociali esiste già dal 1961. Anche in questo settore il Ticino ha dunque fatto opera da pioniere.

Per quel che riguarda la procedura, l'attuale legge del 6 aprile 1961 rispetta le esigenze poste dalla LPGA, anche perché è stata parzialmente revisionata nel 1984 in occasione dell'entrata in vigore della nuova legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni.

In considerazione del lungo tempo trascorso dal 1961, del progetto di alleggerimento della legislazione cantonale e della già citata entrata in vigore della LPGA, il Cantone ha incaricato il Giudice Daniele Cattaneo, Presidente del Tribunale cantonale delle assicurazioni (TCA), di allestire una proposta di revisione della LPTCA che è poi servita da base al messaggio del Consiglio di Stato.

In realtà, più che di una revisione siamo in presenza di una proposta di modifica totale della LPTCA che integra alcune nozioni della LPGA relative alla procedura amministrativa (che i Tribunali devono applicare per analogia) e ne completa o introduce altre per tenere conto dell'evoluzione della legge (nei singoli settori) e della giurisprudenza.

Nell'ambito dei lavori commissionali, è stato sentito il Presidente Daniele Cattaneo. In sunto, salvo una modifica di cui si dirà al punto 3 del presente rapporto, la proposta di revisione totale della LPTCA è condivisa dalla Commissione.

2. STRUTTURA E CONTENUTI PRINCIPALI DELLA LEGGE

La legge si compone di 34 articoli ed è strutturata in 8 brevi capitoli:

- norme introduttive;
- scambio degli allegati;
- termini;
- procedura probatoria e dibattimentale;
- sentenza;
- norme generali;
- disposizioni transitorie e finali.

Da segnalare sono i seguenti importanti aspetti:

- secondo l'art. 1 del progetto il TCA è in particolare competente ad evadere i ricorsi fondati sulle assicurazioni sociali federali, le petizioni in materia di previdenza professionale, le petizioni in materia di assicurazioni complementari alla LAMal, i ricorsi in materia di indennizzo e di ripartizione morale per le vittime di reati e i ricorsi fondati sulle legislazioni sociali cantonali (sussidi di cassa malati; legge sugli assegni di famiglia, legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, legge sull'assistenza sociale); dal 1° gennaio 2007 il TCA non è invece più competente per trattare le cause relative al blocco dell'apertura di nuovi studi medici (competenza passata al Tribunale amministrativo federale cfr. art. 34 della legge sul Tribunale amministrativo federale LTAF RS 173.32), mentre nuovi compiti gli verranno attribuiti nel contesto della Legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa;
- la procedura davanti al TCA è semplice, deve essere rapida, di regola è pubblica (art. 15 che riprende l'art. 61 cpv. 1 lett. a LPGA);
- il giudice accerta i fatti d'ufficio (spesso deve chiarire la situazione dal profilo medico, ad esempio tramite perizie) (art. 18); le parti devono collaborare (art. 16) e il giudice apprezza liberamente le prove (art. 61 cpv. 1 lett. c LPGA);
- la procedura è di regola gratuita (art. 29) tranne due eccezioni: la prima è di carattere generale nel senso che le spese vengono imposte alla parte che ha provocato la causa per leggerezza o per un comportamento temerario; la seconda è relativa all'assicurazione per l'invalidità: in questo settore una riforma della legge federale in vigore dal 1° luglio 2006 ha stabilito che occorre prelevare delle spese per un importo variante tra 200 e 1000 franchi a carico della parte soccombente; a questo proposito il

TCA ha instaurato una prassi secondo cui non appena riceve un ricorso informa le parti di questa disposizione relativa alle spese;

- per rispettare la garanzia del diritto di essere sentito, in applicazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e del Tribunale federale, su ogni accertamento rilevante per l'esito della vertenza le parti hanno il diritto di formulare osservazioni (art. 19).

3. EMENDAMENTO ALL'ART. 23 cpv. 1 LPTCA

Questa norma disciplina l'argomento della transazione giudiziaria e riprende il testo dell'art. 50 cpv. 1 LPGa che nella versione italiana prevede che le controversie nell'ambito delle assicurazioni sociali possono essere composte con transazione. Tuttavia, il Tribunale federale ha precisato che per controversie *"nell'ambito delle assicurazioni sociali"* si intendono vertenze concernenti le prestazioni ai sensi degli art. 14 segg. LPGa e art. 132/134 OG come emerge dal testo legale in tedesco, poggiando la versione italiana su una palese svista redazionale ([DTF 131 V 417](#) consid. 4.1 pag. 421; 133 V 593 consid. 4.1 pag. 594).

È dunque opportuno sostituire *"vertenze relative alle assicurazioni sociali"* con *"vertenze concernenti le prestazioni"* allineando la formulazione dell'art. 23 cpv. 1 alla giurisprudenza del Tribunale federale.

4. CONCLUSIONI

La Commissione ritiene che il proposto testo legislativo consente di facilitare il compito a chi farà capo al Tribunale cantonale delle assicurazioni e fornisce in particolare informazioni adeguate a chi deve tutelare i propri diritti in un campo particolarmente sensibile come è quello delle assicurazioni sociali.

La Commissione invita pertanto il Parlamento ad approvare il disegno di legge annesso al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Filippo Gianoni, relatore
Bignasca M. - Caimi - Carobbio - Dafond -
Dominè - Ducry - Ghisletta D. - Guidicelli -
Kandemir Bordoli - Pantani - Pedrazzini

Disegno di

LEGGE

di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lptca)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 1° aprile 2008 n. 6049 del Consiglio di Stato;

- visto il rapporto 11 giugno 2008 n. 6049 R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

CAPITOLO PRIMO - NORME INTRODUTTIVE

Art. 1

Competenze in generale e termine di ricorso

¹Il Tribunale cantonale delle assicurazioni giudica come istanza unica i ricorsi in materia di assicurazioni sociali federali ai sensi dell'art. 57 della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (in seguito LPGa) e le azioni in materia di previdenza professionale.

²Esso giudica inoltre le altre contestazioni fondate sul diritto federale e sul diritto cantonale, che gli sono attribuite dalle singole leggi.

³Il ricorso deve essere interposto entro 30 giorni dalla notificazione della decisione.

Art. 2

Denegata o ritardata giustizia

Il ricorso può essere interposto anche se l'assicuratore o l'autorità competente, nonostante la domanda dell'assicurato, non emana una decisione oppure una decisione su opposizione o su reclamo.

CAPITOLO SECONDO - SCAMBIO DEGLI ALLEGATI

Art. 3

Ricorso. Contenuto

L'atto di ricorso deve essere redatto in lingua italiana e contenere:

- a) una copia della decisione impugnata;
- b) una concisa esposizione dei fatti;
- c) una breve motivazione;
- d) le conclusioni del ricorrente.

Art. 4

Giudice delegato

¹Il Giudice delegato esamina immediatamente il ricorso ed è competente ad evaderlo se è tardivo o irricevibile.

²Egli decide le misure provvisorie idonee a salvaguardare la situazione di fatto.

³Il Giudice delegato, se il ricorso non risponde ai requisiti stabiliti dall'art. 3, lo ritorna al ricorrente perché lo completi, assegnandogli un termine di 15 giorni ed avvertendolo che in caso di inosservanza il Tribunale non entrerà nel merito.

Art. 5

Risposta. Forma e Termine

¹Immediatamente dopo avere esaminato il ricorso o dopo che lo stesso sia completato e ritornato al Tribunale, il Giudice delegato ne trasmette copia all'autorità amministrativa che ha emanato la decisione impugnata, fissandole un termine di 20 giorni per la presentazione dell'atto di risposta, al quale va allegato l'incarto completo.

²L'atto di risposta deve essere steso secondo i requisiti prescritti per il ricorso.

Art. 6

Nuova decisione

¹L'autorità amministrativa può, fino all'invio della sua risposta, riesaminare il provvedimento impugnato.

²Essa notifica immediatamente una nuova decisione alle parti e la comunica al Tribunale.

³Quest'ultimo continua la trattazione del ricorso in quanto non sia divenuto senza oggetto per effetto della nuova decisione; se la stessa si fonda su elementi di fatto o di diritto notevolmente differenti, il Giudice delegato assegna al ricorrente un termine di 10 giorni per prendere posizione.

Art. 7

Eccezioni

¹L'autorità amministrativa deve formulare nell'atto di risposta tutte le sue eccezioni di ordine o di merito, riservate quelle diversamente regolate a livello federale.

²Il Giudice delegato può chiedere al ricorrente di formulare le sue osservazioni alle eccezioni d'ordine o di merito proposte.

Art. 8

Ulteriore scambio di allegati

Il Giudice delegato può ordinare eccezionalmente un ulteriore scambio di allegati.

Art. 9

Notifica di nuovi mezzi di prova

L'atto di risposta e gli allegati successivi eccezionalmente prodotti vengono trasmessi alle parti, con l'assegnazione di un termine di 10 giorni per la notifica di mezzi di prova in precedenza non indicati.

Art. 10

Consultazione degli atti

Le parti hanno diritto di consultare gli atti dell'incarto, purché siano tutelati interessi privati preponderanti.

CAPITOLO TERZO - TERMINI

Art. 11

Sospensione dei termini

I termini stabiliti dalla legge o dall'autorità in giorni o in mesi non decorrono:

- a) dal settimo giorno precedente la Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso;
- b) dal 15 luglio al 15 agosto incluso;
- c) dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso.

Art. 12

Osservanza dei termini

¹Se la parte si rivolge in tempo utile a un tribunale o a un'autorità amministrativa incompetente, si considera che il termine è stato rispettato.

²L'autorità che si considera incompetente deve trasmettere senza indugio il ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni.

Art. 13

Proroga dei termini e conseguenze dell'inosservanza

¹Il termine legale non può essere prorogato.

²Il termine stabilito dal Tribunale può essere prorogato, se esistono sufficienti motivi e se la parte ne fa richiesta prima della scadenza.

³Il termine per la risposta di causa può essere prorogato una sola volta a seguito di istanza motivata dell'autorità amministrativa.

⁴Trascorso un termine fissato in applicazione della presente legge, il Giudice delegato assegna un ultimo termine perentorio; egli commina contemporaneamente le conseguenze in caso d'inosservanza.

Art. 14

Restituzione per inosservanza

Se il richiedente o il suo rappresentante è stato impedito, senza sua colpa, di agire entro il termine stabilito, lo stesso è restituito, sempre che l'interessato lo domandi adducendone i motivi entro 30 giorni dalla cessazione dell'impedimento.

CAPITOLO QUARTO - PROCEDURA PROBATORIA E DIBATTIMENTALE

Art. 15

Caratteristiche e pubblicità della procedura

¹La procedura davanti al Tribunale è semplice, rapida e, di regola, pubblica.

²Le udienze sono pubbliche, riservati i casi in cui il Giudice, d'ufficio o su richiesta di una parte, ritenga per ragioni giustificate di dover procedere a porte chiuse.

Art. 16

Prove. Assunzioni. Apprezzamento

¹Il Tribunale accerta d'ufficio, con la collaborazione delle parti, i fatti rilevanti per la soluzione della controversia, assume le prove necessarie e le apprezza liberamente.

²Il Giudice delegato dirige l'istruttoria; egli ha la facoltà di ricorrere a mezzi probatori non indicati dalle parti o di rinunciare all'assunzione di mezzi probatori che le parti hanno notificato.

Art. 17

Udienze

¹Se le circostanze lo giustificano, il Giudice cita le parti per un dibattimento.

²Il Tribunale cantonale delle assicurazioni può rinunciare ad indire un'udienza esplicitamente richiesta, qualora ciò sia giustificato dalle circostanze.

³L'audizione di testimoni e di periti deve essere effettuata alla presenza delle parti.

Art. 18

Perizie giudiziarie

¹Il Giudice delegato, d'ufficio o a richiesta di parte, decide se dovrà essere ordinata una perizia e designa l'esperto o gli esperti.

²Egli notifica il nome alle parti, che possono ricusare il perito per motivi fondati e presentare controproposte.

³Il Giudice delegato invita le parti a proporre i quesiti peritali entro il termine di 20 giorni.

⁴Egli sottopone mediante ordinanza al perito i quesiti da lui direttamente formulati e quelli proposti dalle parti, ad esclusione dei quesiti che appaiono manifestamente inutili per la soluzione della controversia.

Art. 19

Osservazioni

¹Su ogni accertamento rilevante per l'esito della vertenza compiuto dal Tribunale, le parti hanno il diritto di formulare osservazioni.

²Su ogni documento rilevante prodotto da una parte, la controparte ha il diritto di formulare osservazioni.

Art. 20

Modifica della decisione

¹Le conclusioni della parti non vincolano il Tribunale, che può riformare il provvedimento impugnato a detrimento del ricorrente o concedergli più di quanto egli abbia chiesto.

²Se il Tribunale intende modificare un provvedimento a detrimento del ricorrente, gli assegna un termine di 10 giorni per esprimersi e per determinarsi sul mantenimento o sul ritiro del ricorso; se intende accordargli più di quanto ha domandato, deve dare alla controparte la possibilità di esprimersi in merito.

Art. 21

Deliberazioni

Le parti e il pubblico non possono assistere alle deliberazioni del Tribunale.

CAPITOLO QUINTO - SENTENZA

Art. 22

Notificazione

La sentenza, motivata e con l'indicazione dei rimedi di diritto e dei nomi dei membri del Tribunale, è comunicata per iscritto alle parti, alle eventuali terze persone interessate e agli uffici federali e cantonali competenti.

Art. 23

Transazione giudiziaria

¹Le vertenze concernenti le prestazioni sottoposte alla LPGA e le altre controversie non sottoposte alla LPGA possono essere composte con una transazione giudiziaria.

²Il Tribunale deve esaminare la conformità della transazione con la situazione di fatto e di diritto; se procede all'omologazione della transazione, emette una decisione di stralcio.

³La decisione di stralcio, anche se non motivata, deve contenere l'indicazione dei rimedi di diritto e rilevare che nulla osta all'approvazione dell'accordo.

CAPITOLO SESTO - REVISIONE

Art. 24

Revisione

Contro le decisioni del Tribunale cantonale delle assicurazioni è ammessa la revisione:

a) se sono stati scoperti fatti nuovi o nuovi mezzi di prova;

b) se un crimine o un delitto ha influito sul giudizio.

Art. 25

Forma. Termini

¹La domanda di revisione, con l'indicazione dei motivi e dei mezzi di prova, deve essere presentata entro il termine massimo di 90 giorni dalla data in cui sono state conosciute le circostanze nuove previste dalle lett. a) e b) dell'art. 24; nel caso dell'art. 24 lett. a), la domanda di revisione deve inoltre essere interposta entro 10 anni dalla notificazione della sentenza.

²La forma è quella stabilita dall'art. 3; si applica la procedura prescritta dalla presente legge.

CAPITOLO SETTIMO - NORME GENERALI

Art. 26

Chiamata in causa

¹L'autorità giudicante può ordinare, d'ufficio o su istanza di parte, la chiamata in causa di terzi che hanno un interesse legittimo all'esito del procedimento.

²Il terzo chiamato in causa può esercitare i diritti spettanti alle parti e la sentenza gli è in ogni caso opponibile.

³L'intervento in causa è escluso.

Art. 27

Rappresentanza e patrocinio

¹Le parti possono farsi rappresentare, se non devono agire personalmente, o farsi patrocinare.

²Il rappresentante deve giustificare i suoi poteri con una procura scritta.

Art. 28

Diritto al patrocinio

¹Quando il Giudice ritiene che la persona non è capace di proporre e discutere con la necessaria chiarezza la propria causa, la diffida a munirsi entro breve termine di un patrocinatore, con la comminatoria della designazione di un patrocinatore d'ufficio.

²La disciplina della difesa d'ufficio e del gratuito patrocinio è retta dalla legge sul patrocinio d'ufficio e sull'assistenza giudiziaria, riservato l'art. 30 cpv. 2 della presente legge da applicare per analogia.

Art. 29

Gratuità della procedura. Eccezione. Temerarietà

¹La procedura è gratuita per le parti.

²La procedura di ricorso concernente le controversie relative all'assegnazione o al rifiuto di prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità è soggetta a spese; l'entità delle spese è determinata fra 200.- e l'000.- franchi in funzione delle spese di procedura e senza riguardo al valore litigioso.

³Alla parte che provoca la causa per leggerezza o per un comportamento temerario, sono imposte la tassa di giustizia e le spese di procedura.

Art. 30

Ripetibili

¹ Il ricorrente che vince la causa ha diritto al rimborso delle ripetibili nella misura stabilita dal Tribunale.

² L'importo delle ripetibili è determinato in relazione all'importanza della lite e alla complessità del procedimento, senza tener conto del valore litigioso.

³ 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.

Art. 31**Diritto sussidiario**

Per quanto non stabilito dalla presente legge, valgono le norme della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, delle leggi federali che regolano le singole materie e, sussidiariamente, la legge cantonale di procedura per le cause amministrative.

CAPITOLO OTTAVO - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI**Art. 32****Norma transitoria**

Le contestazioni promosse sotto il regime della procedura anteriore restano disciplinate da quest'ultima.

Art. 33**Norma abrogativa**

La presente legge abroga la legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 6 aprile 1961.

Art. 34**Entrata in vigore**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge, con il suo allegato, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.

ALLEGATO

Modifiche di altre leggi

I.

La legge sulla tariffa giudiziaria del 14 dicembre 1965 è modificata come segue:

Art. 27 cpv. 1

¹Per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni, la tassa di giustizia, quando è dovuta, è fissata fra 200.- e 1'000.- franchi.

II.

La legge di applicazione e complemento della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) dell'8 marzo 1995 è modificata come segue:

Art. 5 cpv. 3

³Sono applicabili le norme previste dalla legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni.

III.

La legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) del 5 giugno 2000 è modificata come segue:

Art. 33 cpv. 3

³È applicabile la legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni; per quanto non disposto da questa legge, si applica la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000 (LPGA).

IV.

Il decreto legislativo del 10 maggio 2006 concernente l'applicazione dell'art. 55a della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione contro le malattie per il periodo dal 4 luglio 2005 al 3 luglio 2008 è modificato come segue:

Art. 11

Abrogato.

V.

La legge del 4 ottobre 1999 di applicazione alla legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 25 giugno 1982 (LALPP) è modificata come segue:

Art. 8

¹Le controversie tra istituti di previdenza professionale, datori di lavoro e aventi diritto sono decise dal Tribunale cantonale delle assicurazioni quale istanza unica.

²Il Tribunale cantonale delle assicurazioni è pure competente per:

- a) le controversie con gli istituti che garantiscono il mantenimento della previdenza ai sensi degli art. 4 cpv. I e 26 cpv. I della legge federale sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità;
- b) le controversie con istituti, risultanti dall'applicazione dell'art. 82 cpv. 2 LPP;
- c) le pretese fondate sulla responsabilità secondo l'art. 52 LPP;
- d) il regresso di cui all'art. 56a cpv. I LPP.

³Valgono le norme della legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni.