

Rapporto

numero

6407 R

data

8 febbraio 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 12 ottobre 2010 concernente la legge sull'assistenza giudiziaria

I. LA SITUAZIONE NEL NOSTRO CANTONE PRECEDENTE ALL'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE PROCESSUALE SVIZZERO

La legge 3 giugno 2002 sul patrocinio d'ufficio e sull'assistenza giudiziaria (LAG) disciplina gli istituti del patrocinio d'ufficio e dell'assistenza giudiziaria nei procedimenti civili, esecutivi, amministrativi e penali davanti alle autorità giudiziarie e amministrative cantonali (art. 1 LAG).

II. L'ENTRATA IN VIGORE DEL CODICE PROCESSUALE PENALE SVIZZERO

Il 1° gennaio 2011 sono entrati in vigore il codice di diritto processuale penale svizzero (CPP-CH) e il codice di diritto processuale civile svizzero (CPC-CH). I due codici disciplineranno sia il patrocinio d'ufficio sia l'assistenza giudiziaria.

Ne consegue che le norme cantonali in ambito penale e civile, in virtù della forza derogatoria del diritto federale, non hanno più ragione d'essere; rimane ai Cantoni la competenza di emanare norme sull'assistenza giudiziaria nelle altre procedure, segnatamente la procedura amministrativa, la procedura di ricorso davanti alla Camera di esecuzione e fallimenti quale autorità di vigilanza, la procedura in materia di tutele e curatele e la procedura davanti al giudice dell'applicazione della pena.

III. LE PROPOSTE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato propone non solo di aggiornare le disposizioni, ma anche di modificare il sistema di partecipazione alle spese legali da parte delle persone beneficiarie dell'assistenza giudiziaria, meglio ancora la prassi delle autorità amministrative. Si tratta di ridurre l'onere netto a carico dello Stato in modo importante, e l'esperienza di altri Cantoni dimostra che ciò è possibile.

IV. I LAVORI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE

A. I principi

La Commissione della legislazione ha esaminato il messaggio concernente la nuova legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio.

Il Codice di procedura civile svizzero e il Codice di procedura penale svizzero disciplinano in modo esaustivo l'assistenza giudiziaria e il patrocinio d'ufficio nei procedimenti del diritto civile e penale. Le corrispondenti norme cantonali divengono pertanto superflue e vanno abrogate. Per questa ragione, la legge cantonale, adottata il 3 giugno 2002, deve essere riveduta in modo rilevante, poiché diverse disposizioni divengono superflue.

Il campo di applicazione della nuova legge cantonale si riduce sensibilmente, limitandosi ora sostanzialmente alle procedure di carattere amministrativo. Questo non significa però che i costi dell'assistenza giudiziaria a carico dello Stato diminuiscano, perché quest'ultimo dovrà comunque continuare ad assumersi gli oneri derivanti dalle procedure davanti alle autorità giudiziarie civili e penali.

La garanzia dell'accesso alla giustizia a tutti i cittadini, con il conseguente obbligo dello Stato ad assumersi i costi della copertura delle spese legali delle persone senza mezzi finanziari, figura nella Costituzione federale. Essa infatti stabilisce, all'articolo 29 capoverso 3, che *“chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di possibilità di successo”*. Il diritto a beneficiare dell'assistenza giudiziaria è pertanto un diritto derivante direttamente dalla Costituzione federale.

B. L'onere finanziario

Quando si parla di assistenza giudiziaria, si pensa spesso all'onere finanziario a carico dell'ente pubblico. Attualmente, l'assistenza giudiziaria costa allo Stato circa cinque milioni di franchi l'anno. Negli anni scorsi, sono stati depositati a più riprese atti parlamentari concernenti il tema dell'assistenza giudiziaria, con particolare riferimento ai suoi costi.

L'aumento di questi costi non è facilmente influenzabile da parte del Parlamento perché l'obbligo dello Stato ad assumersi tali oneri deriva direttamente dalla Costituzione federale. Il Consiglio di Stato con la nuova legge presenta anche una proposta interessante volta a contenere i costi a carico dello Stato.

C. Proposta per la riduzione dell'onere dell'assistenza giudiziaria a carico dello Stato

Secondo il progetto di legge, come d'altronde secondo la legge vigente e le disposizioni federali, l'assistenza giudiziaria può essere concessa integralmente o in parte. Di regola in Ticino è accordata integralmente e la decisione è spesso adottata alla fine della procedura.

La situazione attuale

Lo Stato ha già la possibilità di chiedere la rifusione dell'assistenza giudiziaria nel termine di dieci anni. Tuttavia ciò è possibile solo *“quando il miglioramento della sua situazione economica lo permette”* (cfr. art. 9 cpv. 1 LAG).

Attualmente, quand'anche la situazione economica del beneficiario gli consentirebbe la restituzione di quanto anticipato dallo Stato a titolo di assistenza in rate - senza che vi sia stato un miglioramento dei suoi mezzi finanziari - lo Stato non riuscirebbe a recuperare nulla perché l'interessato obietterebbe che il giudice, con quella situazione economica, gli ha concesso l'assistenza giudiziaria integrale. I servizi cantonali verificano la situazione economica di ciascun beneficiario due o tre volte prima che intervenga la prescrizione, ma i dati disponibili, che essenzialmente si riducono ai dati riassuntivi della notifica di

tassazione più recente, non sono sempre attuali e a volte non consentono di avere un quadro sufficientemente rappresentativo delle capacità finanziarie del beneficiario.

La proposta

È immaginabile che il beneficiario, non in grado di assumersi subito tutti i costi, possa versare minimi importi mensili. Una rateizzazione, anche con importi modesti, responsabilizza il beneficiario. A mente del Consiglio di Stato e della Commissione della legislazione occorre che le Autorità amministrative e i Giudici adottino tale sistema quale regola, ovviamente sempre che la situazione dell'interessato lo consenta.

Il Consiglio di Stato ritiene che competa all'autorità concedente fissare l'importo delle rate per la partecipazione ai costi legali. La Commissione condivide, ma ritiene che anche l'Autorità amministrativa, incaricata delle operazioni di incasso, debba conformarsi a questo approccio.

La proposta ha senso compiuto se il beneficiario dell'assistenza giudiziaria, chiamato a versare ratealmente piccoli importi in restituzione, non si trovi per il fatto di detti versamenti a rientrare nei limiti di reddito indicati in altre leggi e che danno diritto ad altri aiuti finanziari erogati dallo Stato.

Va pure detto che già oggi il recupero dell'assistenza giudiziaria non dovrebbe influire ad esempio sul sussidio cassa malati. La legge attuale (RL 6.4.6.1, in particolare art. 30) e la versione modificata in vigore dal 1° gennaio 2012 (BU 2010 297) fissano i parametri di calcolo per determinare il diritto al sussidio. Il reddito determinante si fonda sul reddito imponibile, dedotti (a partire dal 2012) gli oneri sociali, gli alimenti, le spese professionali e gli interessi passivi. Altri costi, tra cui il rimborso dell'assistenza giudiziaria, non sono compresi. Anche la legge del 5 giugno 2000 sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (art. 7 e 8) non include l'assistenza giudiziaria per la determinazione del diritto al sussidio.

Negli altri Cantoni

In altri Cantoni questo sistema è applicato in modo diffuso, non presenta difficoltà particolari, e consente il recupero di una quota importante degli importi garantiti dall'assistenza giudiziaria.

Il Canton Vaud, in materia civile, recuperava circa il 70 per cento dei crediti dell'assistenza giudiziaria, e la sua legislazione conosce la revoca dell'assistenza giudiziaria qualora il beneficiario cessi di versare le rate. Le nuove procedure federali non ammettono più questa possibilità.

Un'altra possibilità di concessione parziale dell'assistenza giudiziaria consiste nel domandare al richiedente il versamento di un contributo ricorrente per la durata della procedura, per un tempo determinato o fino alla rifusione totale dell'importo anticipato. Questo sistema di partecipazione ai costi legali è conosciuto nei cantoni di Vaud e Ginevra.

Nell'accordare l'assistenza giudiziaria occorre trovare un equilibrio tra la necessità di contenere i costi e la partecipazione agli stessi da parte dei beneficiari, garantendo comunque l'esigenza di consentire alle parti l'accesso alla giustizia.

Per quanto riguarda il progetto di legge, come rileva il Consiglio di Stato nel messaggio, sono fondamentalmente riprese le disposizioni della legge del 2002, togliendo quelle norme che si riferiscono alle procedure civili e penali. Non vi sono pertanto novità sostanziali rispetto alla legge precedente. L'assistenza giudiziaria è accordata dal giudice davanti al quale è pendente la causa. Nella procedura civile sarà pertanto di regola il pretore a decidere sulla concessione dell'assistenza giudiziaria. Si tratta della conferma della situazione vigente. Per contro, nei procedimenti penali non sarà più il giudice dell'istruzione e dell'arresto ma il procuratore pubblico ad accordare l'assistenza giudiziaria. Si tratta di norme imposte dal diritto federale, alle quali i Cantoni non hanno la possibilità di derogare.

In conclusione, la Commissione della legislazione propone di approvare il disegno di legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio nella versione allegata al messaggio governativo.

Per la Commissione della legislazione:

Felice Dafond, relatore
Beretta Piccoli - Bergonzoli - Caimi -
Carobbio (con riserva) - Galusero -
Ghisletta D. (con riserva) - Guidicelli -
Kandemir Bordoli (con riserva) -
Mellini - Pantani - Paparelli - Pedrazzini -
Pestoni (con riserva) - Righinetti - Solcà