

Rapporto di minoranza sul messaggio

numero	4798
data	15 ottobre 1999
dipartimento	Istituzioni

della Commissione della legislazione
sul messaggio 7 ottobre 1998 concernente l'introduzione nella legge di procedura per le cause amministrative, nella legge tributaria e nella legge per le contravvenzioni della facoltà di chiedere l'anticipo delle tasse di giustizia

LE RAGIONI DELLA MODIFICA LEGISLATIVA

Con questo disegno di legge il Consiglio di Stato propone di creare la base legale per ancorare il principio dell'anticipo delle tasse di giustizia nella legge di procedura per le cause amministrative, nella legge tributaria e nella legge di procedura per le contravvenzioni.

La ragione di questa proposta è duplice.

Da un lato il sempre maggior numero di tasse che, dopo le relative decisioni, rimane impagato, richiedendo dispendiose procedure esecutive che creano ulteriori oneri all'amministrazione. Procedure che si rivelano sovente sproporzionate o perlomeno poco razionali se riferite all'esiguità degli importi oggetto di incasso in via esecutiva.

Dall'altro lato la constatazione che sempre più frequentemente le vie ricorsuali diventano il facile pretesto per procrastinare nel tempo le procedure ed impedire la crescita in giudicato delle decisioni.

Il ricorso defatigatorio non deve essere favorito e questo non solo per il carico supplementare che esso provoca all'apparato giudiziario, ma pure per il rispetto dovuto a coloro che accedono alla giustizia con l'effettivo scopo di far verificare ad una istanza superiore la legalità di una decisione dell'autorità.

Negli ultimi anni il Consiglio di Stato, come autorità di ricorso, è stato infatti confrontato con un aumento delle tasse di giustizia rimaste impagate; nel 1998 su fr. 266'818.--, fatturati per 1'112 casi, è rimasto scoperto un importo di ben fr. 66'325.--, pari al 24,86% delle tasse complessive il cui incasso è incerto.

Analoga situazione si è riscontrata anche a livello di Tribunale amministrativo cantonale - già sollecitato per l'aumento dei ricorsi dovuti alle nuove competenze - dove le tasse rimaste impagate per il periodo triennale 1996/1998 è di ca. franchi 66'000.--, pari a circa il 12% delle tasse emesse per 1'437 casi.

Queste inadempienze hanno provocato un carico di lavoro amministrativo per i solleciti di pagamento e per seguire poi le procedure d'incasso; senza dimenticare i casi in cui le procedure esecutive, dopo gli usuali solleciti di pagamento, non vengono messe in atto per l'esiguità degli importi da incassare.

Se, da una parte, questa desistenza nell'incasso - da parte di autorità a cui preoccupa e deve preoccupare principalmente l'amministrazione della giustizia - è comprensibile, essa si rivela d'altra parte ingiusta nei confronti di quei cittadini che, invece, hanno fatto fronte correttamente al pagamento.

Questa situazione delle tasse impagate non solo è preoccupante per la lievitazione del loro ammontare, ma anche per il fatto che essa è generata da una pletera di ricorsi, anche infondati e magari vessatori, che portano ad un intasamento delle autorità amministrative ed ad allungati tempi di attesa delle decisioni.

Si è perfino osservato che c'è chi specula su questa desistenza negli incassi.

Per apportare un correttivo a questa situazione il Consiglio di Stato propone di ancorare nelle diverse leggi amministrative la facoltà dell'autorità di richiedere all'inizio della procedura un anticipo delle spese giudiziarie.

CONSIDERAZIONI GENERALI

L'amministrazione della giustizia è un preciso compito dello Stato ed in nessun caso possono essere posti, da leggi o da autorità giudicanti, ostacoli all'accesso alla giustizia da parte dei cittadini o meglio, da parte di ogni cittadino

La richiesta di un anticipo delle tasse al cittadino che si rivolge ad una autorità giudiziaria non può tuttavia essere considerata un ostacolo a far uso del diritto di ricorso sancito dalle leggi, tant'è vero che questo anticipo già è previsto nel Codice di procedura civile cantonale (art. 147 seg.)

Dalla documentazione fornita dal Dipartimento delle istituzioni sulla specifica degli importi delle tasse scoperte, si constata che le tasse generalmente applicate variano tra i 100.-- ed i 500.-- franchi; in pochissimi casi il Consiglio di Stato, che funge per la maggioranza delle procedure da prima autorità di ricorso, ha chiesto importi superiori a fr. 1'000.- (ne risultano solo una decina su ca. 400 casi).

Con l'attuale legislazione queste somme sono richieste al termine della procedura e sono contenute nella medesima decisione; ne consegue che, in caso di nuovo ricorso, le stesse saranno percepite solo all'esaurimento di tutte le istanze di ricorso o comunque in presenza di una decisione definitiva.

Non si può certo affermare che queste somme siano eccessive e tali da dissuadere un cittadino a far uso del proprio diritto di ricorso.

Le somme percepite, come si è visto, sono assai contenute e decisamente inferiori a quelle applicate per esempio dalle Preture.

Se si esaminano poi i flussi di lavoro riferiti agli interventi dei giudici e dell'apparato della segreteria esse non coprono comunque, in nessun caso, gli effettivi costi provocati dall'evasione del singolo ricorso

Questo ammontare dei costi si giustifica però proprio per il fatto che le procedure di ricorso in materia amministrativa si riferiscono a contestazioni del cittadino per atti decisi dall'Autorità. A volte poi, quando le contestazioni vertono su materia di interesse pubblico, il giudice concede l'esenzione dalle tasse di giudizio.

CONFRONTO CON ALTRE LEGGI PROCEDURALI

A livello federale il principio dell'anticipazione delle spese di giustizia è previsto:

1) nella legge sulla procedura amministrativa, all'art. 63 cpv. 4:

"L'autorità di ricorso esige dal ricorrente un anticipo equivalente alle presunte spese processuali. Stabilisce un congruo termine per il pagamento con la comminatoria che altrimenti non entrerà nel merito ..."

Questo principio è in vigore dal 1° agosto 1994.

2) nella legge federale sull'organizzazione giudiziaria, dove all'art. 150 si stabilisce il principio della garanzia delle presunte spese del processo,

"chiunque adisce il Tribunale federale deve, su ordine del Presidente, fornire garanzie per le spese presunte del processo"

ritenuto che il mancato pagamento porta alla inammissibilità dell'atto processuale proposto (art. 150 cpv. 4 OG).

In altri Cantoni sono già previste regole come quelle oggetto della proposta governativa.

Il Canton Grigioni nella legge sul Tribunale amministrativo prevede la possibilità dell'autorità di chiedere acconti:

"Art. 33

Il giudice istruttore può pretendere dalle parti acconti adeguati per le spese e non è tenuto a procedere finché non siano stati versati."

Anche nella legge sulla procedura nelle pratiche amministrative e costituzionali, all'art. 38, si stabilisce questa facoltà del giudice senza sottoporla a condizioni particolari, pena comunque la non entrata in materia del gravame.

La facoltà di richiedere un anticipo delle spese è riconosciuta anche nel Canton Lucerna. La decisione spetta al Giudice e non è subordinata al rispetto di particolari condizioni.

"§ 195 3. Kostenvorschüsse

a. für amtliche Kosten

Die Behörde kann von der Partei, die ein Verfahren einleitet und kostenpflichtig werden kann, einen angemessenen Vorschuss zur Sicherstellung der amtlichen Kosten verlangen

Wenn die Partei den Vorschuss trotz Androhung der Folgen innert eingeräumter Frist nicht leistet und das Verfahren nicht von Amtes wegen durchzuführen ist, braucht die Behörde auf die Rechtsvorkehr nicht einzutreten"

Il Canton San Gallo ha adottato questo medesimo criterio nella legge di procedura amministrativa che pure prevede "Vorschüsse" stabiliti dal Giudice, il quale, in caso di mancato pagamento, può interrompere o stralciare la procedura:

"Art. 96 c) Vorschüsse

Die Behörde kann einen Kostenvorschuss verlangen, Entspricht der Betroffene trotz Hinweis auf die Säumnisfolgen der Aufforderung nicht, so kann das Verfahren abgeschrieben werden oder die angebehrte Amtshandlung unterbleiben, wenn nicht öffentliche Interessen entgegenstehen"

Il Canton Uri, con l'Ordinanza sulla procedura amministrativa, ha trovato una soluzione diversa: gli acconti sono richiesti solo se appare messo in pericolo il pagamento da parte del ricorrente:

"Art. 35 c) Kostenvorschuss

Die Behörde kann von demjenigen, der eine Amtshandlung beantragt oder ein Verfahren einleitet, einen angemessenen Kostenvorschuss verlangen. Im verwaltungsinternen Verfahren darf ein Kostenvorschuss jedoch nur verlangt werden, wenn ein erheblicher Verwaltungsaufwand zu erwarten ist und die Bezahlung der amtlichen Kosten als gefährdet erscheint."

Il Canton Berna ha introdotto nella legge di procedura amministrativa (art. 105), la facoltà di richiedere un congruo anticipo delle spese se la parte richiedente non ha domicilio in Svizzera o in caso di manifesta insolvenza.

L'obbligo del versamento delle spese è per contro sancito quale obbligo nei casi di ricorso.

"Art. 105

2. En procédure de recours devant une autorité de justice indépendante de l'administration ainsi qu'en procédure d'action, la partie recourante ou demanderesse ou la partie appellante est tenue de verser une avance de frais appropriée. Dans des cas particuliers, l'autorité chargée de l'instruction peut les délier de cette obligation"

Come già detto precedentemente, in Canton Ticino il Codice di procedura civile cantonale prevede il principio dell'anticipazione delle spese giudiziarie (art. 147 ss CPC).

Questo principio è ripreso negli articoli riguardanti le impugnazioni avanti al Tribunale d'appello dove il mancato

versamento di un adeguato importo per il pagamento delle spese giudiziarie entro 15 giorni fa dichiarare "l'appello deserto" (art. 312 CPC).

La conseguenza è quindi la decadenza dell'atto procedurale per il quale l'anticipo è stato richiesto.

Il decreto legge qui in esame prevede pertanto di modificare le tre Leggi di procedura inserendo la facoltà dell'Autorità di ricorso di richiedere un adeguato importo a garanzia delle tasse di giustizia. La modifica legislativa non è tuttavia limitata a queste sole tre leggi, ma estende il suo effetto anche a tutte le altre leggi che fanno riferimento alla legge di procedura per le cause amministrative.

ESAME DELLE OBIEZIONI ALLA PROPOSTA GOVERNATIVA

1. Una prima obiezione ritiene che la richiesta di un anticipo costituisce un mezzo di dissuasione perché porterebbe svantaggio a persone in condizioni finanziarie modeste che, messe davanti alla richiesta di un anticipo, si vedrebbero costrette a desistere.

I sostenitori di questa obiezione non considerano che quella medesima persona dovrebbe, in caso di soccombenza, comunque provvedere al pagamento della tassa di giudizio al termine della procedura.

Inoltre essi sono dimentichi del fatto che anche la legge di procedura per le cause amministrative conosce gli istituti dell'assistenza giudiziaria e del gratuito patrocinio che consentono anche al ricorrente nel bisogno di comunque ottenere giustizia:

"Art. 30

1. Gli istanti od i ricorrenti privati possono essere dispensati dal pagamento delle spese e dalla prestazione di anticipi, qualora giustificino di non possedere mezzi sufficienti per sopperirvi e l'istanza o il ricorso non siano manifestamente infondati.

2. Inoltre qualora le circostanze di fatto e di diritto lo giustificino, essi possono ottenere il patrocinio gratuito."

Oltre a ciò proprio il carattere potestativo della norma "il giudice può" dovrebbe permettere all'Autorità di tener comunque conto di eventuali situazioni particolari, sia nella valutazione di chiedere o n. un anticipo, sia nello stabilirne l'ammontare.

2. A seguito delle discussioni commissionali c'è chi ha avanzato la proposta di prevedere un anticipo unicamente in sede di ricorso di seconda istanza, proposta che forma oggetto del rapporto di maggioranza.

Questa opinione non può essere condivisa. Infatti, se si accetta come valido il principio che i costi dell'amministrazione della giustizia non debbano ricadere integralmente su tutta la collettività, ma debbano essere anche sopportati da coloro che li provocano, ciò deve valere davanti ad ogni istanza, quindi anche in prima istanza. Questo anche in considerazione del fatto, già rilevato in questo rapporto, che le tasse applicate dalla prima istanza sono generalmente più contenute di quelle della seconda istanza.

Questa modifica legislativa ha il pregio di rendere attento l'amministrato, ad ogni livello di procedura, sui costi che comporta la procedura che egli intende promuovere; si tratta quindi di una innovazione che crea anche una maggiore trasparenza nei riguardi dell'amministrato e persegue lo scopo di garantire un uso corretto e legale della giustizia.

CONCLUSIONI

La minoranza della Commissione ritiene che la proposta governativa permetta di far fronte in modo adeguato al problema posto dall'incasso delle tasse di giustizia, senza peraltro limitare o costituire ostacolo alla facoltà di ricorso di ogni cittadino

La proposta governativa, con gli articoli di legge proposti, inserisce quindi una facoltà potestativa del Giudice di stabilire un anticipo della tassa di giustizia.

Essa risponde inoltre all'esigenza di assicurare, nell'interesse della sicurezza del diritto e del cittadino, una giustizia più

snella.

Per queste considerazioni si propone di accettare il disegno di legge oggetto del messaggio governativo.

Per la minoranza della Commissione:

Consuelo Allidi-Cavalleri, relatrice

Bergonzoli E. - Bobbià - Dell'Ambrogio -

Marzorini - Pini - Righinetti