

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	12 novembre 2014	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2012 presentata nella forma
generica da Giancarlo Seitz per la modifica della Legge sulla procedura
amministrativa LPAm (tasse di giustizia) - Facoltà di ricorso al
Consiglio di Stato da parte del cittadino**

1. VALIDITÀ INTRINSECA DELL'ATTO PARLAMENTARE

L'atto parlamentare in rassegna mantiene la sua validità di principio, *mutatis mutandis*, anche dopo l'intervenuta modifica della LPAm, la quale ha ripreso sostanzialmente i medesimi principi di cui l'iniziativa in oggetto chiede la modifica.

In sostanza cambia solo la numerazione dell'articolo emendabile ai sensi delle conclusioni di cui al presente Rapporto.

2. LA GIUSTIZIA È UN DIRITTO DEI CITTADINI E NON UN ATTO AMMINISTRATIVO

La giustizia, almeno quella di prima istanza, deve essere considerata quale diritto fondamentale, sostanziale e primario del cittadino, e non come servizio amministrativo dello Stato.

In uno Stato di diritto avanzato a ogni cittadino, indipendentemente dalla sua situazione economica, sociale o culturale (ma soprattutto economica), deve essere garantito il diritto non solo formale, ma soprattutto sostanziale, di poter portare le proprie ragioni davanti a un giudice e ottenerne il pronunciamento, almeno di prima istanza, nel caso in cui si senta vittima soggettiva di una decisione primigenia iniqua o quanto meno fondatamente dubbia.

Lo scoglio di una tassa di giustizia di principio inibisce questo diritto verso la parte economicamente più debole della cittadinanza, che per non incorrere nelle tasse di giustizia in caso di soccombenza si piega a una decisione iniziale che comunque ritiene fallace o magari non sufficientemente motivata (violazione del diritto costituzionale di essere sentiti - art. 29 cpv. 2 Cost - che implica anche l'ottenimento di una decisione sufficientemente motivata).

Quando un cittadino vive nel dubbio di aver subito un torto da parte di un'Autorità, automaticamente in lui può venir meno il senso stesso dello Stato. Ciò deve essere prevenuto in ogni modo, a partire proprio dal diritto di accesso nella forma più diretta possibile almeno al giudice di prima istanza.

3. LE PARI OPPORTUNITÀ NELLA GIUSTIZIA

Chi ha disponibilità finanziarie non deve riflettere più di quel tanto se intentare o meno una causa amministrativa, indipendentemente dall'esito. Chi invece si trova nelle ristrettezze, o addirittura nell'indigenza, su questa possibilità non può contare; ciò che determina un'evidente ineguaglianza di fronte alla giustizia. E l'ineguaglianza davanti alla giustizia è sempre da considerare un'iniquità in uno Stato di diritto.

Questo vale in genere; e quindi anche nel caso particolare, invero assai anomalo di per sé, di un Esecutivo che deve dismettere per l'occasione i panni ordinari per vestire quelli di giudice.

L'obiezione che nei casi di indigenza vi è la possibilità di ottenere il gratuito patrocinio in questo caso non regge.

Le spese di giustizia, che seguono la soccombenza, sono parte integrante del gratuito patrocinio. Ora si sa che il gratuito patrocinio è negato allorché il giudice stabilisce che in un determinato procedimento non è dato il *fumus boni iuris*. Ma questo avviene sempre *ex post*, e stabilire la non esistenza del *fumus boni iuris* in situazione di *res iudicata* è sempre facile. Nessuno, a meno dei casi di temerarietà o di palese querulomania, può definirlo con esattezza *ex ante*. E in situazioni ordinarie il problema dell'esito in giudizio è di principio un'incognita assoluta.

Per queste ragioni una tassa di giustizia costituisce sempre un potenziale impedimento al libero accesso alla giustizia alla parte indigente di popolazione.

La conferma sostanziale del principio di pari opportunità davanti alla giustizia transita solo dalla possibilità di ottenere una giustizia gratuita, almeno di prima istanza. Illogico sarebbe infatti porre asticelle di forza economica per l'accesso alla giustizia (giustizia gratuita per i poveri, tasse di giustizia solo per i non poveri), altrimenti si dovrebbero allestire scalette di tasse in base alla forza economica individuale della parte istante; il che stravolgerebbe il principio stesso di fluidità verso l'accesso alla giustizia e si porrebbe financo in urto con il principio costituzionale delle garanzie procedurali generali (art. 29 cpv. 1 Cost).

4. LA CARENZA NELLE MOTIVAZIONI

Non è purtroppo raro il caso in cui il cittadino si imbatte in situazioni di decisioni primigenie non sufficientemente motivate; e ciò, come già ricordato, in palese e crassa violazione del diritto di essere sentiti (art. 29 cpv. 2 Cost), in cui è insito anche il principio della corretta motivazione.

Ora gli è che la violazione del diritto di essere sentiti può essere sanata in sede processuale (principio di diritto inquisitorio).

La situazione paradossale che si presenta è quella del cittadino oggetto di una decisione a lui sfavorevole, ma non convenientemente motivata. Per ottenere almeno la motivazione deve ricorrere in giudizio, in quanto ben difficilmente la richiesta di interpretazione rivolta all'autorità che ha prolatato la decisione querelabile sorte esito favorevole. Poi c'è la decorrenza dei termini perentori per l'impugnazione.

Le motivazioni possono apparire solo in sanatoria, ossia in fase processuale iniziata. E qui si aprono due scenari inquietanti.

Se, preso atto delle motivazioni solo attraverso le tavole processuali, il cittadino ritira il ricorso, figura in ogni modo come parte soccombente, e per questo possono essergli intimate le spese di giustizia, pur nell'importo minimo.

Se poi ritiene di arrivare comunque fino alla fine del procedimento in giudizio, arrischia di non vedersi riconosciuto il *fumus boni iuris*, a sua completa insaputa iniziale, con le tasse di giustizia che in quel caso possono elevarsi ben oltre l'importo minimo. Come già rilevato, la negazione del *fumus boni iuris* porta al rigetto dell'istanza di gratuito patrocinio; da cui la possibilità di emettere tasse di giustizia al di là dell'importo minimo.

Quella qui descritta non è una situazione teorica o estrema, ma appartiene ai casi correnti del diritto AI (infra, n. 7), ma anche in altre situazioni di giudizio.

L'alternativa per ottenere le motivazioni *ab initio* sarebbe quella di ricorrere a un legale, che in determinati casi può anche sconsigliare la prosecuzione del contenzioso per manifeste improbabilità di esito favorevole. Ma i costi afferenti si rivelerebbero ancor più insostenibili per la parte più debole della popolazione, che potrebbe essere costretta a soccombere sotto il giogo della carenza iniziale di motivazioni. Con tutto quanto ne consegue per la credibilità non solo dello Stato di diritto, ma dello Stato in sé e per sé.

Il fatto che oggi l'Autorità giudicante possa anche manifestare una benevole e benvenuta comprensione deve essere salutato favorevolmente ed è indicatore di una sensibilità certamente da sottolineare in modo positivo. Ma questo non mette al riparo per un futuro che dovesse delinarsi diversamente come impostazione, ad esempio attraverso l'inasprimento generale delle tasse.

Quando un principio legislativo è iscritto, automaticamente è data anche la latitudine totale verso il proprio utilizzo (*dura lex sed lex*). Del resto proprio il Preventivo 2015 già fa stato misure che riguardano l'aumento delle tasse di giustizia, pur se in contesti ben determinati.

5. TIMORI DI ESPLOSIONE DELLA GIUSTIZIA INFONDATI

I timori che vi sia un moltiplicarsi a dismisura di atti ricorsuali, soprattutto deboli e carenti, è del tutto privo di fondamento.

5.1 Il ricorso non è facile

Occorre anzitutto rilevare che stendere un atto di ricorso è sempre esercizio non facile e immediato. Se il ricorso è carente in fatto di motivazioni a suffragio della tesi ricorsuale, oppure non porta a conclusioni chiare, il giudice impartisce un tempo limitato per completare l'atto. In assenza di ciò il ricorso è dichiarato irricevibile.

La materia degli atti viziati da carenze formali è chiaramente regolata ex art. 121 cpv. 1 e 2 del Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC), del seguente tenore:

¹*Carenze formali quali la mancata sottoscrizione dell'atto o la mancanza della procura vanno sanate entro il termine fissato dal giudice. Altrimenti, l'atto si considera non presentato.*

²*Lo stesso vale per gli atti illeggibili, sconvenienti, incomprensibili o prolissi.*

La chiarezza del contesto giuridico, così come la copiosa giurisprudenza di merito, delimitano chiaramente e sufficientemente il contesto in modo tale da non indurre a paventare di principio un esercizio illegittimo del diritto ricorsuale; e questo anche senza il freno iniziale, artificiale e socialmente discriminante, delle tasse di giustizia.

5.2 La querulomania

Ancora più perentorio il già citato art. 132 CPC *quo* alla condotta processuale querulomane, ma anche altrimenti abusiva (cpv. 3); e meglio nei termini seguenti:

³Gli atti scritti dovuti a condotta processuale querulomane o altrimenti abusiva sono rinviati al mittente senz'altra formalità.

Perentoria è pure la giurisprudenza al riguardo.

Alcun timore dunque che la levata delle tasse giudiziarie possa dar la stura ad azioni processuali querulomane a oltranza.

5.3 La temerarietà

È pacifico che le azioni ricorsuali palesemente temerarie dovranno continuare ad essere sanzionate anche attraverso l'emissione della tassa di giustizia. Ciò appartiene alla logica delle cose e non è in contrasto con la *ratio* dell'atto parlamentare in narrativa.

Nessun timore quindi nemmeno in ordine al proliferare di atti ricorsuali temerari.

6. L'ESEMPIO VIRTUOSO DEL DIRITTO DELLE ASSICURAZIONI SOCIALI

Il diritto delle assicurazioni sociali, pure retto dal principio inquisitorio, non conosce le spese di giustizia se non per i casi di temerarietà o di sconsideratezza (art. 61 lett. a. LPGa). È un eloquente esempio di praticabilità del diritto equo e paritario di accesso al Giudice.

I diritti individuali dei cittadini sono massimamente tutelati e non si assiste a un assalto sconsiderato, o sconveniente, della giustizia (atteggiamenti che verrebbero comunque sanzionati pecuniariamente).

L'alta qualità delle pronunzie legate al diritto delle assicurazioni sociali, così come la celerità di giudizio, sono indicatori lampanti di sostenibilità, e di praticabilità, del principio del procedimento gratuito per le parti.

7. LA DERIVA DEL DIRITTO AI

La conferma delle difficoltà di accesso al giudizio di prima istanza generata dalla definizione delle tasse di giustizia è di evidenza lapalissiana nella grave compromissione dei diritti popolari primari conseguenti alla 5^a revisione dell'AI, dove il Parlamento federale, con il deliberato, quanto sbrigativo, intento di limitare le contestazioni (opposizioni e ricorsi), ha leso i diritti fondamentali del cittadino introducendo, tra le altre cose a detrimento dei cittadini interessati, proprio le tasse di giustizia in deroga ai summenzionati disposti di cui all'art. 61 LPGa.

L'effetto appare dirompente anche in ordine allo stesso gratuito patrocinio laddove il ricorso è fondato sulle motivazioni inadeguate della decisione primigenia, con la conseguente imposizione delle tasse di giustizia (*supra*, n. 4).

Uno degli effetti indesiderati riscontrabili a oggi è che la quasi totalità delle decisioni amministrative AI è sprovvista di adeguate motivazioni, rendendo di fatto ancor più disagiata l'esercizio dei diritti individuali del cittadino, che spesso e volentieri deve limitarsi a subire le conseguenze dell'agire amministrativo senza dividerne i contenuti. Non potendo derogare al diritto federale, questa situazione non è sanabile a livello cantonale.

Nondimeno appare legittimo sottolineare le conseguenze negative a detrimento dei cittadini e le derive in ordine alla tutela dei diritti individuali primari, tra cui deve collocarsi anche quello di poter accedere agevolmente al pronunciamento del Giudice almeno in situazione di prima istanza.

8. CONCLUSIONI

A tutela dei principi fondamentali delle pari opportunità, dell'equità e della democraticità nell'accesso alla giustizia, e parimenti nella consapevolezza che i casi estremi verranno comunque sanzionati anche sotto il profilo pecuniario (temerarietà, sconsideratezza, querulomania e altri abusi palesi), l'atto parlamentare in esame merita accoglimento per quanto attiene al primo postulato; e meglio in ordine all'accesso di principio gratuito al procedimento giudiziario di prima istanza.

Per contro appare poco adeguata la proposta di quantificare a titolo indicativo le spese afferenti; e ciò almeno nella misura in cui questo non avviene in altri ambiti amministrativi, giudiziari in genere e processuali in particolare.

Per le ragioni che precedono i sottoscritti Commissari si pronunciano pertanto per un accoglimento parziale dell'Iniziativa generica in oggetto, relativamente al primo punto di cui al postulato, rapportata al quadro legislativo attualmente in essere.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Bruno Cereghetti, relatore
Corti - Gysin