

# Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
<b>7468 R2</b>	5 dicembre 2018	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della legislazione  
sull'iniziativa parlamentare 9 maggio 2017 presentata nella forma  
elaborata da Lara Filippini, Andrea Giudici e cofirmatari per una  
regolamentazione uniforme dell'anticipo spese**

**(v. messaggio 13 dicembre 2017 n. 7468)**

## I. L'ATTO PARLAMENTARE

Il 9 maggio 2017 i deputati Lara Filippini, Andrea Giudici e cofirmatari hanno presentato un'iniziativa nella forma elaborata intitolata *Per una regolamentazione uniforme dell'anticipo spese!*. L'iniziativa, per stessa ammissione dei proponenti, si basa su tre caposaldi:

1. stabilire il principio dell'anticipo spese, salvo disposizioni del diritto superiore, in tutte le procedure giudiziarie di ricorso soggette a tassa;
2. concedere all'interessato due termini per versare l'anticipo delle spese (un termine può sfuggire a tutti, senza che vi siano conseguenze immediatamente insanabili);
3. coprire le spese innanzitutto con gli anticipi spese, affinché il rischio d'incasso delle spese non sia accollato in prima battuta allo Stato ma a chi ha provocato la procedura (cfr. art. 111 CPC).

Propongono conseguentemente la modifica di diverse normative di natura procedurale.

## II. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nel suo rapporto n. 7468 del 13 dicembre 2017 il Consiglio di Stato propone di respingere l'iniziativa. Dopo aver introdotto il tema sotto il profilo storico, in modo particolare evocando il non unanime consenso del legislatore in ambito di anticipo spese, si concentra a esaminare dettagliatamente le singole modifiche di legge proposte dall'iniziativa.

Il Governo non si esprime esplicitamente sui punti n. 2 e 3 perseguiti dall'iniziativa, che riguardano le modalità di incasso dell'anticipo spese e delle spese giudiziarie.

## III. LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione della legislazione ha affrontato in diverse sedute il tema dell'iniziativa, approfondendo i vari aspetti toccati dalla stessa. In sede di audizione gli iniziativaisti hanno messo in luce la necessità di dare una prima risposta alle tasse di giustizia che rimangono impagate, sottolineando che la proposta non introduce una novità, ma semmai

un'uniformità di pensiero. Per una parte della Commissione occorre chiedersi se una differenziazione giuridica in alcuni casi si giustifichi o no.

La minoranza della Commissione ritiene che l'iniziativa abbia avuto in ogni caso il pregio di approfondire il tema.

#### **IV. CONSIDERAZIONI GENERALI DELLA MINORANZA COMMISSIONALE**

La minoranza della Commissione condivide il punto n. 1 dall'iniziativa, ossia che le procedure giudiziarie soggette a spese siano provviste anche di una richiesta di anticipo spese. La richiesta di anticipo non solo ha un carattere informativo, ma mette il ricorrente dinanzi alle proprie responsabilità. Val la pena di ricordare che la tassa di giustizia è soltanto una piccola parte dell'onere effettivo di un tribunale nel trattare la procedura. Effettivamente oggi c'è una diversità di trattamento tra singole procedure che non è più giustificata. Per le questioni più particolari si rinvia ai commenti specifici delle singole proposte di modifica di legge. Giova ricordare che il principio dell'anticipo delle spese non è un concetto estraneo alla nostra realtà giuridica. Esso è applicabile in maniera generalizzata, come ha dato atto il Consiglio di Stato, per le procedure amministrative e fiscali dinanzi al Tribunale federale e agli altri Tribunali della Confederazione ed è previsto in molti Cantoni. È ormai la regola nel processo civile e nelle procedure amministrative dinanzi al TRAM.

La minoranza della Commissione condivide anche il punto n. 2 dell'iniziativa, che tende a generalizzare i due termini per il versamento dell'anticipo spese. Oltre che avere il vantaggio di provvedere a una semplificazione tra i sistemi, si permette al cittadino di salvaguardare la procedura, qualora anche solo per svista dovesse perdere il primo termine. A parere della minoranza della Commissione si tratta di un modo di procedere più corretto e giusto. Come si vedrà nella parte consacrata alle specifiche disposizioni di legge, questo permette anche di evitare che medesime Camere del Tribunale di appello si vedano a dover applicare sistemi differenti a dipendenza se applicano il CPC o la LPAm, soprattutto quando si pensa che questo genere di operazioni sono svolte in grande misura dalle cancellerie dei tribunali. A tal proposito si può ricordare che sono state proprio le Camere federali a introdurre il principio dei due termini in occasione della promulgazione della LTF (*Bollettino Ufficiale dell'Assemblea federale* 2003 S 897 ad art. 58 cpv. 3 del progetto di legge).

La minoranza della Commissione ritiene invece di rigettare il punto n. 3 perseguito dall'iniziativa. A ragione, come già evocato in sede di discussione commissionale, il diritto privato e il diritto pubblico devono avere due diversi approcci. Dal profilo sistemico non è corretto accollare interamente al privato il rischio d'incasso, dove si tratta di far rispettare norme di diritto pubblico nell'interesse della collettività. Le norme di diritto pubblico sono di principio imperative. In tale evenienza anche l'Ente pubblico (Confederazione, Cantone o Comune) è giocoforza parte e non può disinteressarsi delle conseguenze accessorie di un processo.

## **V. LE SINGOLE PROPOSTE DI MODIFICA DI LEGGE**

### **1. Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (RL 165.100 già 3.3.1.1)**

Alla luce dei principi generali sopra esposti, la LPAm non necessita di particolari modifiche se non quella che inserisce i due termini previsti per l'anticipo spese. Il Consiglio di Stato non si esprime, come si è già visto, se non con una stringata enunciazione relativa alla mancanza di opportunità a una tale revisione legislativa. La minoranza della Commissione ritiene tuttavia che anche nella LPAm un doppio termine sarebbe più rispettoso di tutte le parti e del principio della parità delle armi. Esso permetterebbe oltretutto di ovviare alla spiacevole circostanza che medesime Camere del Tribunale di appello si vedano a fissare un termine unico o due termini a dipendenza della procedura applicabile. Infatti, nel quadro di un appello o di un reclamo vi sono due termini per saldare l'anticipo delle spese (art. 101 cpv. 3 CPC), mentre uno solo (artt. 47 cpv. 3 e 99 cpv. 4 LPAm) per un ricorso contro una decisione dell'ufficio del registro di commercio, del registro fondiario o dell'ufficio di stato civile (art. 48 lett. a n. 3 e 5 e art. 48 lett. b n. 3 LOG).

### **2. Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA) dell'8 marzo 1999 (RL 213.100 già 4.1.2.2)**

La richiesta degli iniziattivisti sotto questo profilo è senza interesse. Infatti, risulta che già oggi, per rinvio alla procedura di ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo, un anticipo spese è di regola percepito. Non occorre pertanto dilungarsi oltre. Si condivide l'analisi del Consiglio di Stato.

### **3. Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti del 20 aprile 2010 (RL 341.100 già 4.2.1.1)**

Anche in questo caso si condivide l'analisi del Consiglio di Stato. In effetti, la proposta degli iniziattivisti tende più a complicare che a semplificare le cose. È vero che l'esecuzione delle pene e delle misure rileva (per il momento ancora) del diritto cantonale; in sé il legislatore cantonale potrebbe introdurre un anticipo spese. Tuttavia, si tratta di procedure molto invasive della sfera personale. Inoltre, la legge cantonale rinvia ai rimedi giuridici del CPP, che sono già esaustivamente disciplinati dal Codice federale.

### **4. Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lpcta) del 23 giugno 2008 (RL 178.100 già 3.4.1.1)**

Dal momento che la Lpcta rinvia in via sussidiaria alla LPAm (art. 31), ci si può chiedere se la prassi sistematica del TCA sia conforme alla legge. Dal profilo formale non ci sono pertanto lacune legislative, che imporrebbero un intervento del Gran Consiglio. La motivazione addotta dalla Corte cantonale non è del tutto convincente, se solo si pensa che le eventuali domande di assistenza giudiziaria possono, ma non necessitano, di essere esaminate previamente al merito. Tenuto conto dell'ammontare relativamente contenuto delle spese percepibile in ambito AI (livellato a 1000 franchi; art. 69 cpv. 1bis LAI), ci si può chiedere se l'attuale prassi non debba già essere rivista, alla luce anche della revisione della LPGa che mira a estendere la percezione di spese giudiziarie anche in sede cantonale (oggetto all'Assemblea federale 18.029; FF 2018 1303).

## **5. Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994 (RL 640.100 già 10.2.1.1)**

Il Consiglio di Stato ritiene di non dover imporre il principio dell'anticipo spese alle procedure dinanzi alla Camera di diritto tributario (CdT) siccome, diversamente dal Tribunale cantonale amministrativo (TRAM), essa è un'autorità di ricorso di primo grado. La tesi sostenuta dal Consiglio di Stato è imprecisa. Infatti, se è vero che la CdT è autorità di ricorso di primo grado, è anche vero che nella medesima situazione si trova anche il TRAM nelle procedure di ricorso contro le decisioni di prima istanza del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio o di decisioni direttamente impugnabili. In tali evenienze, la legge non esclude la possibilità di anticipo e anzi il TRAM lo impone sistematicamente. Si tratta ad esempio di procedure relative alle commesse pubbliche o le più delicate cause di personale pubblico, o ancora in caso di concessione dell'attinenza cantonale oppure per i piani di utilizzazione cantonale. Alla luce di questa situazione, per parità di trattamento e per correttezza concettuale, o si esclude la possibilità di anticipo spese nelle procedure di ricorso di prima istanza al TRAM o si stabilisce l'obbligo dell'anticipo spese alla CdT, come per tutte le altre procedure giudiziarie.

Ora, in tali ricorsi il cittadino si vede nella stragrande maggioranza dei casi a difendere il proprio interesse pecuniario e personale al pagamento delle imposte rispetto alle pretese erariali dello Stato. A parere della minoranza della Commissione non ricorrono motivi particolari o degni di considerazione (come diritti ideali o generali) per facilitare la via del ricorso all'autorità giudiziaria, rispetto al ricorso ad altre autorità giudiziarie. La LT è pertanto modificata con una normativa identica alla LPAm (ricordato che per prassi costante la LPAm non è applicabile alla CdT). In effetti, non vi sono motivi per differenziare su questo aspetto il TRAM dalla CdT e questo poco importa che le spese rimaste impagate siano relativamente contenute. Inoltre, mal si comprende perché si riscuota per esempio un anticipo nel campo delicato della protezione degli adulti e dei fanciulli, mentre nel diritto fiscale, che rimane squisitamente pecuniario, no. La minoranza della Commissione non esita a definire la situazione attuale una sorta di anomalia del sistema. La procedura amministrativa fiscale, ossia quella di reclamo dinanzi all'autorità di tassazione, rimane chiaramente gratuita. Questo per non nascondere che, se ricorrono motivi particolari, la CdT potrà rinunciare a esigere un anticipo.

## **V. CONCLUSIONI**

La minoranza della Commissione ritiene che il presente rapporto vada peraltro già nella direzione auspicata dal Gran Consiglio con l'adozione delle conclusioni contenute nel rapporto n. 7491R del 5 settembre 2018 della Commissione della legislazione. Esso desidera per l'appunto tendere alla "semplificazione di iter procedurali/burocratici". Con la soluzione proposta non vi saranno più differenze, ma, quando è previsto un anticipo spese, saranno impartiti sempre un primo e poi, se l'importo è impagato, un secondo termine.

\* \* \* \* \*

In conclusione con il decreto legislativo allegato si propone di:

- 1) generalizzare il principio secondo cui, quando è previsto un anticipo spese, siano fissati due termini;
- 2) stabilire il principio dell'anticipo spese anche dinanzi alla Camera di diritto tributario del Tribunale di appello.

Per questa ragione, la minoranza della Commissione vi invita ad accogliere parzialmente l'iniziativa dei deputati Lara Filippini e Andrea Giudici e cofirmatari, modificando le singole leggi previste nell'allegato. Per il resto, l'iniziativa parlamentare è respinta.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Sabrina Aldi, relatrice

Celio (per le conclusioni) - Giudici -

Minotti - Petrini - Rückert

Disegni di

- **Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; modifica**
- **Legge tributaria del 21 giugno 1994; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 9 maggio 2017 presentata nella forma elaborata da Lara Filippini, Andrea Giudici e cofirmatari;
- visto il messaggio 13 dicembre 2017 n. 7468 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di minoranza 5 dicembre 2018 n. 7468 R2 della Commissione della legislazione,

**d e c r e t a :**

**I.**

La Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 è modificata come segue:

**Art. 47 cpv. 3**

<sup>3</sup>L'autorità di ricorso può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici tributi cantonali un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte. Essa stabilisce un congruo termine per il pagamento. Se il termine scade infruttuoso, impartisce un termine suppletorio. Se l'anticipo non è versato nemmeno nel termine suppletorio, l'autorità di ricorso non entra nel merito dell'istanza.

**II.**

La Legge tributaria del 21 giugno 1994 è modificata come segue:

**Art. 231**

**Spese processuali**

<sup>1</sup>La Camera di diritto tributario applica 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. Il suo importo varia:

- a) da 100 a 5'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere non pecuniario;
- b) da 100 a 30'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere pecuniario.

<sup>2</sup>Salvo diversa disposizione, la condanna nelle spese contro più persone si intende solidalmente fra di loro.

<sup>3</sup>Il giudice delegato stabilisce un congruo termine per il pagamento di un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte. Se

il termine scade infruttuoso, impartisce un termine suppletorio. Se l'anticipo non è versato nemmeno nel termine suppletorio, la Camera non entra nel merito dell'istanza. Se motivi particolari lo giustificano, la Camera può nondimeno rinunciare in tutto o in parte ad esigere l'anticipo.

<sup>4</sup>Qualora l'istruzione del procedimento nell'interesse di un privato comporti spese considerevoli, la relativa prova può essere fatta dipendere dalla prestazione di un congruo anticipo.

<sup>5</sup>Agli enti pubblici e agli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico non vengono addossate spese processuali. Rimangono riservate le procedure in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari.

#### **Art. 231a**

#### **Spese ripetibili**

<sup>1</sup>La Camera di diritto tributario condanna la parte soccombente al pagamento di un'indennità alla controparte per le spese necessarie causate dalla controversia. Le parti possono presentare una nota delle loro spese.

<sup>2</sup>Gli enti pubblici e gli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico che dispongono di un servizio giuridico non hanno diritto a un'indennità per ripetibili. Rimangono riservate le procedure particolarmente complesse e quelle in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari.

<sup>3</sup>L'articolo 231 capoverso 2 si applica per analogia.

### **III.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino delle leggi ed entra immediatamente in vigore.