

Messaggio

numero

7468

data

13 dicembre 2017

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare elaborata 9 maggio 2017 presentata nella forma elaborata da Lara Filippini, Andrea Giudici e cofirmatari "Per una regolamentazione uniforme dell'anticipo spese!"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

in data 9 maggio 2017 i deputati Lara Filippini, Andrea Giudici e cofirmatari hanno presentato un'iniziativa nella forma elaborata "*Per una regolamentazione uniforme dell'anticipo spese!*", con la quale si postula la modifica di varie leggi nel campo del diritto pubblico in punto alla riscossione anticipata delle spese di giustizia. L'iniziativa si diparte dal presupposto che mentre nel campo del diritto civile l'anticipo delle spese è la regola, in quello del diritto pubblico con la nuova Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013, si è giunti ad un compromesso, nel senso di prevedere l'obbligo dell'anticipo spese unicamente in seconda istanza ossia al Tribunale cantonale amministrativo, mentre in prima istanza questo è l'eccezione confinata ad un ristretto e ben delimitato novero di casi, conformemente al regime della previgente Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966. Sulla scia di tali considerazioni, l'iniziativa propone di estendere questo principio anche ad altri ambiti retti dal diritto cantonale, segnatamente i ricorsi alla Camera di diritto tributario disciplinati dalla Legge tributaria, al Tribunale cantonale delle assicurazioni in tema di assicurazione invalidità, nonché ai reclami alla Camera di protezione e a quelli in materia di Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti, ovviando così ad un'incongruenza ascrivibile verosimilmente ad una svista, oltre che di introdurre sistematicamente un duplice termine di preavviso per procedere al versamento richiesto onde uniformarsi con quanto previsto nell'ambito della giustizia civile e dalla Legge sul Tribunale federale, all'art. 62.

La facoltà di chiedere anticipi, consacrata in modo sistematico nell'ambito civile, persegue un duplice scopo: avvisare le parti che la procedura non sarà gratuita, e dall'altro garantire almeno in parte il pagamento di quelli che saranno i presumibili costi e le tasse di giustizia. Il relativo ammontare non deve necessariamente corrispondere a quello fissato dal giudizio finale, ma sono da evitare divari nella misura del possibile, sia per quanto attiene richieste eccessive in nome del principio della proporzionalità, che quelle troppo esigue. Essa oltre che risultare in auge presso diversi Cantoni, è stata riconosciuta in linea con le garanzie costituzionali nonché l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Necessita tuttavia che venga rispettato il principio basilare della proporzionalità ed evitare di precludere inutilmente l'accesso alla giustizia nei confronti dell'amministrato. Per questo devono pure essere possibili delle eccezioni. In genere al giudice viene riconosciuto un certo margine di apprezzamento, in particolare in presenza di collettività pubbliche o persone morali. Inoltre, onde evitare la taccia di

eccesso di formalismo o di diniego di giustizia occorre preavvisare per tempo gli interessati sulle conseguenze in caso di inosservanza dei termini assegnati, ossia l'irricevibilità. A questo scopo appare imprescindibile valutare attentamente ogni situazione concreta (cfr. Cocchi/Trezzini/Bernasconi, Commentario al Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC) Lugano 2011, ad art. 98 pag. 395 ss; Bohnet/Haldy/Jeandin/Schweizer/Tappy, Code de procédure civile commenté, Basilea 2011, ad art. 98 pag. 554 ss).

Nel campo del diritto pubblico cantonale la situazione appare maggiormente articolata e la misura in esame non ha raccolto in passato unanime consenso. Infatti un primo tentativo da parte del Governo di introdurre il principio dell'anticipo generalizzato nella Legge sulla procedura amministrativa del 19 aprile 1966 (LPAm) non raccolse il favore della maggioranza del Gran Consiglio (AGC 1999/2000, pag. 1359 ss, BU 1999, 353); esso ha trovato come accennato sopra una parziale affermazione nell'art. 47 cpv. 3 e 4 della vigente LPAm del 24 settembre 2013. Da qui la necessità di analizzare partitamente ogni singolo settore evocato dall'atto parlamentare.

Fatte queste premesse, formuliamo le seguenti considerazioni per rapporto alle postulate modifiche legislative, sul filo dello schema del testo dell'iniziativa.

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

L'iniziativa fa esplicito riferimento alla Camera di protezione prevedendo l'inserimento nella LPMA di un art. 20 cpv. 2 che recita *“per l'anticipo delle spese dinanzi all'autorità di reclamo, si applica per analogia quanto previsto per i ricorsi al Tribunale cantonale amministrativo”*.

Attualmente vi sono già delle norme che permettono alla Camera di protezione di chiedere gli anticipi. Il Legislatore federale aveva inizialmente previsto di emanare norme procedurali federali da applicare uniformemente in tutto il territorio nazionale. Il progetto di legge di procedura unificata è stato però fortemente criticato nella procedura di consultazione federale, ciò che ha indotto il Legislatore federale ad inserire direttamente nel Codice civile alcune norme fondamentali di procedura e a lasciare per il resto ai Cantoni il compito di regolamentare la materia (cfr. Rapporto 29 marzo 2017 del Consiglio federale al Parlamento federale sulle prime esperienze con il nuovo diritto di protezione del minore e dell'adulto, n. 4.2.1, pag. 29-30). L'art. 450f del Codice civile (CC) dispone infatti che per quanto non regolato dal CC *“si applicano per analogia le disposizioni del diritto processuale civile, salvo che il diritto cantonale disponga altrimenti”*.

Per quanto concerne il nostro Cantone, le norme procedurali – oltre a quelle previste dal Codice civile – si trovano nella Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (LPMA) e nella LPAm. Quest'ultima legge risulta applicabile in via sussidiaria in virtù degli artt. 98 e 99 LPAm. Nella misura in cui la LPMA e la LPAm non prevedano norme specifiche direttamente applicabili, ci si deve riferire, in via ancor più sussidiaria, alle disposizioni del diritto processuale civile (CPC), ciò in applicazione del già citato art. 450f CC.

In realtà l'art. 20 cpv. 2 LPAm che l'iniziativa parlamentare propone di introdurre, risulta superfluo. Infatti la Camera di protezione procede già oggi a richiedere gli anticipi – se non sussistono motivi che giustifichino una rinuncia – applicando i principi sanciti dall'art. 47 cpv. 4 LPAm, in virtù del rinvio dell'art. 99 cpv. 4 LPAm. Quest'ultimo articolo –

applicabile alle procedure di ricorso/reclamo contro le decisioni delle autorità amministrative (tra le quali figurano le Autorità regionali di protezione) per le azioni connesse con il diritto civile – rinvia in modo esplicito alle “*norme di procedura di ricorso davanti al Tribunale amministrativo*”. È dunque inutile inserire nella LPMA, come richiesto dagli iniziativaisti, una norma che prevede un’applicazione di norme semplicemente “per analogia”.

Rammentiamo che la riorganizzazione in corso delle Autorità di protezione sarà accompagnata da una revisione totale della LPMA. In tale contesto sarà affrontata anche la questione dell’applicazione delle procedure in prima istanza e in seconda istanza. Per quest’ultima sarebbe forse più idoneo prevedere semplicemente un rinvio al CPC per quanto non previsto dalla nuova LPMA. In tal caso, l’anticipo sarebbe regolato dagli artt. 98 e 101 CPC.

2. Legge sull’esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti del 20 aprile 2010 (RL 4.2.1.1)

A mente della Camera dei ricorsi penali (CRP), il CPP ha regolato in modo esaustivo il tema relativo ai costi, di guisa che in materia permane un margine residuo di competenza cantonale talmente esiguo da non giustificare l’introduzione in modo sistematico della richiesta di anticipo, avantutto per ragioni numeriche; infatti dal punto di vista dei possibili maggiori introiti o di scopi dissuasivi, la misura avrebbe un’incidenza ridotta e quasi trascurabile. Dal profilo sostanziale poi non va disatteso come sia in gioco un bene giuridico essenziale, ovvero la libertà personale ed in presenza di soggetti con capacità economica ridotta, col rischio di precludere loro in modo sensibile l’accesso ai tribunali. Dal profilo procedurale infine, in base alle resultanze dei procedimenti istruiti non di rado risultano disattesi in modo immediato i principi essenziali di procedura, di guisa che la via del reclamo permette di adottare in modo tempestivo ed efficace i debiti correttivi. In conclusione non si ritiene sufficientemente suffragata l’adozione della misura in discorso.

3. Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lpcta) del 23 giugno 2008 (RL 3.4.1.1)

I ricorsi in ambito Al non sono attualmente soggetti ad una richiesta di anticipo spese, non per una svista, bensì per una precisa scelta del Tribunale cantonale delle assicurazioni (TCA). A suo tempo si è infatti ritenuto che, viste le particolarità del settore verrebbe verosimilmente spesso richiesta l’assistenza giudiziaria, con conseguente inutile aggravio dell’attività del Tribunale chiamato a evadere queste domande, come noto costantemente sotto pressione. Le richieste di assistenza giudiziaria vengono peraltro decise dal TCA di regola con il merito della vertenza.

Dal rapporto 6049R della Commissione della legislazione sul messaggio del 1° aprile 2008 concernente la revisione della Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 6 aprile 1961, risulta che “*il TCA ha instaurato una prassi secondo cui non appena esso riceve un ricorso informa le parti di questa disposizione relativa alle spese*” (cfr. pag. 3).

Peraltro si annota come il proposto nuovo cpv. 4 da inserire all’art. 30 Lpcta tratta un tema diverso da quello relativo all’anticipo spese.

4. Legge tributaria (LT) del 21 giugno 1994 (RL 10.2.1.1)

L'iniziativa si fonda sul presupposto che oggi non venga sistematicamente chiesta l'anticipazione delle spese, fra l'altro nelle procedure fiscali, "verosimilmente per svista".

Secondo l'art. 231 cpv. 1 LT nella versione attualmente in vigore, la Camera di diritto tributario (CDT) può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici tributi cantonali il versamento di un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e le spese di procedura e gli assegna un congruo termine per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso. Grazie alla possibilità di chiedere l'anticipo delle spese ai ricorrenti morosi o dimoranti fuori Cantone, le perdite nell'incasso delle tasse di giustizia e delle spese processuali sono oggi ridotte al minimo. Si ricorda come la facoltà di chiedere il versamento della garanzia è stata introdotta nel 1999. Il Consiglio di Stato nel suo messaggio n. 4798 del 7 ottobre 1998, aveva proposto l'adozione di una base legale per permettere alle Autorità di ricorso in materia di diritto amministrativo di chiedere al ricorrente un congruo anticipo per la copertura della tassa di giustizia e delle spese di procedura, pena la non ricevibilità del ricorso. Lo scopo era, da un lato, di far fronte almeno in parte a diversi problemi, quali la questione delle tasse non pagate e gli elevati costi amministrativi causati dalle procedure esecutive, e dall'altro, di scoraggiare dall'inoltro di ricorsi infondati alleggerendo, sia pur minimamente, il carico che grava sulle differenti autorità di ricorso (messaggio n. 4798, pag. 6). La maggioranza della Commissione della legislazione del Gran Consiglio aveva tuttavia adottato una diversa soluzione, definita come un compromesso fra le legittime considerazioni di coloro che intendono salvaguardare l'accessibilità alla giustizia, senza impedimenti procedurali o pratici di sorta, e di coloro che, unitamente al Consiglio di Stato, ritengono corretto agire su questi meccanismi per limitare la propensione al "ricorso facile" e le perdite per lo Stato degli introiti delle tasse giudiziarie non pagate. Secondo la maggioranza commissionale, l'introduzione dell'anticipo delle tasse e spese di giudizio non avrebbe discriminato in alcun modo le vertenze destinate ad una chiara reiezione da quelle legittime. Nel rapporto si può leggere quanto segue: "*Semmai la misura permetterà ai cittadini che dispongono di un certo reddito o patrimonio di continuare a presentare contenziosi inutili, mentre indurrà i cittadini meno abbienti a rinunciare a ricorrere anche nei casi fondati. Il principio dell'accessibilità della giustizia merita di essere difeso, soprattutto quando si tratta di giustizia amministrativa, quindi volta a verificare l'azione dello Stato nei confronti del cittadino*". La riforma proposta viene poi definita "*sproporzionata, andando a creare una sorta di presunzione di morosità del cittadino nei confronti dello Stato che, nella stragrande maggioranza delle vertenze, non si verifica*" (Rapporto di maggioranza sul messaggio n. 4798 del 15 ottobre 1999, pag. 1). Da qui la proposta, "*per evitare di colpire inutilmente persone che non hanno alcuna intenzione di ricorrere alla giustizia in maniera abusiva e nel contempo varare un deterrente contro i ricorrenti morosi*", di introdurre "*un principio analogo a quello che fu della procedura amministrativa federale, secondo cui l'anticipo delle spese può essere richiesto in caso di ricorrente non domiciliato nel Cantone o in mora nel pagamento di tributi cantonali (ricorrente senza fisso domicilio, domiciliato all'estero o in mora nel pagamento di precedenti tasse giudiziarie secondo il vecchio diritto federale)*" (Rapporto n. 4798, pag. 2). Questa proposta è stata fatta propria dalla maggioranza del Parlamento, che ha adottato l'art. 231 cpv. 1 LT nella versione in vigore. Come accennato in precedenza, l'attuale normativa concernente il ricorso al Tribunale amministrativo cantonale è per contro stata introdotta con l'adozione della nuova Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm), in vigore dal 1° marzo 2014. Facendo esplicito riferimento alla procedura federale (art. 63 cpv. 4 PA) e a quella di altri Cantoni (Vaud, Grigioni e Vallese), il Legislatore ha voluto introdurre "*anche nel nostro Cantone la possibilità di chiedere il versamento di un anticipo per le spese giudiziarie presunte in modo affatto generale, ma limitatamente ai procedimenti davanti al Tribunale*

cantonale amministrativo". Si veda pure l'art. 62 della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (RS 173.110). Nel relativo messaggio, così si è espresso il Consiglio di Stato: "*Davanti alle altre autorità ed in particolare dinanzi al Consiglio di Stato, rimane per contro applicabile la regola dell'art. 47 cpv. 3 e la fornitura di garanzie potrà essere imposta soltanto al ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento delle tasse: come già rilevato dal Consiglio di Stato, la giustizia di primo grado deve rimanere accessibile non solo senza particolari formalità (ricorso senza avvocato o rappresentante legale), ma anche senza spese eccessive e non deve soprattutto favorire chi dispone di maggiori possibilità finanziarie*" (messaggio n. 6645 del 23 maggio 2012, Revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, pag. 25). Ne consegue che la generalizzazione della possibilità di chiedere il versamento anticipato delle spese appare più un'eccezione che non una regola.

Tornando alla procedura di ricorso in materia tributaria, la competenza più importante della Camera di diritto tributario del Tribunale di appello è costituita dai ricorsi in materia di imposte dirette cantonali e federali. La legge tributaria, che si vorrebbe modificare, disciplina del resto la riscossione di: un'imposta sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche; un'imposta sull'utile, sul capitale e sugli immobili delle persone giuridiche; un'imposta alla fonte sul reddito di determinate persone fisiche e giuridiche; un'imposta sugli utili immobiliari; un'imposta sulle successioni e sulle donazioni (art. 1 cpv. 1 LT). Il contenzioso in questa materia prevede un reclamo all'autorità di tassazione stessa (art. 206 ss. LT) e poi il ricorso alla Camera di diritto tributario (art. 227 ss. LT). È il caso di ricordare che la procedura che concerne le imposte dirette deve conformarsi alle indicazioni contenute nella Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID; RS 642.14). A proposito del ricorso, l'art. 50 cpv. 1 LAID prevede che il contribuente possa impugnare con ricorso scritto e motivato la decisione su reclamo, entro 30 giorni dalla notificazione, davanti a un'autorità giudiziaria di ricorso indipendente dall'autorità fiscale. L'art. 50 cpv. 3 LAID consente tuttavia al diritto cantonale di prevedere che il contribuente e l'amministrazione fiscale cantonale possano impugnare la decisione su ricorso davanti a un'altra istanza cantonale, indipendente dall'amministrazione. Se un Cantone ha instaurato una doppia istanza di ricorso per le imposte dirette cantonali, deve prevedere lo stesso sistema per l'imposta federale diretta nell'interesse dell'armonizzazione (DTF 130 II 65). Come in numerosi altri Cantoni (LU, UR, SZ, NW, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, GR, VS e NE), nel Canton Ticino è dunque prevista un'unica istanza giudiziaria cantonale in materia fiscale.

Gli altri Cantoni (ZH, BE, OW, GL, BS, BL, SG, AG, TG, VD, GE e JU) hanno per contro istituito una doppia istanza di ricorso e prevedono che sia adita prima una Commissione cantonale di ricorso e in seguito il Tribunale amministrativo cantonale (cfr. Amministrazione federale delle contribuzioni, Recueil Informations fiscales, Les voies de droit concernant les taxations en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, pag. 15¹). Come già ricordato, lo stesso Consiglio di Stato, nel messaggio con cui proponeva di introdurre la possibilità di chiedere il versamento di un anticipo per le spese giudiziarie presunte in modo generale, nel caso dei ricorsi al Tribunale cantonale amministrativo, ha ribadito la preoccupazione che "*la giustizia di primo grado [rimanga] accessibile non solo senza particolari formalità (ricorso senza avvocato o rappresentante legale), ma anche senza spese eccessive e non [favorisca] soprattutto chi dispone di maggiori possibilità finanziarie*". È vero che la Camera di diritto tributario (CDT) è autorità giudiziaria di primo

¹ https://www.estv.admin.ch/dam/estv/fr/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_steuerinformationen/e/Rechtsmittel%20gegen%20Einkommens-%20und%20Vermögenssteueranlagungen.pdf.download.pdf/e_rechtsmittel_gegen_einkommen_f.pdf.

ma anche di ultimo grado, proprio perché il Canton Ticino ha istituito un'unica istanza, ma la situazione di chi ricorre alla CDT non può essere semplicemente assimilata a quella di chi interpone ricorso al Tribunale amministrativo. Il Legislatore ha espressamente voluto limitare la generalizzazione dell'anticipo delle spese al caso dei ricorsi al Tribunale amministrativo, considerando quest'ultimo una seconda istanza giudiziaria, mentre ha ribadito di voler lasciare accessibile senza particolari formalità la giustizia di primo grado. Alla luce di queste considerazioni, si dovrebbe poter escludere che l'art. 231 LT non sia stato modificato, in concomitanza con l'adozione della nuova LPAm, per una svista del Legislatore. Per questi motivi si ritiene che la modifica dell'art. 231 LT come proposta dall'iniziativa, non sia auspicabile. Posto quanto precede, anche la proposta relativa alla modifica dell'art. 47 cpv. 3 LPAm non si ritiene opportuna.

In conclusione, a ragion veduta e sulla scorta di un'attenta disamina, non si intravedono fondate ragioni per modificare il regime attuale nei vari ambiti qui evocati, che poggia come visto su motivazioni attentamente ponderate.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri