

# Messaggio

numero	data	Dipartimento
<b>7928</b>	11 novembre 2020	ISTITUZIONI
Concerne		

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull’iniziativa parlamentare 17 febbraio 2020 presentata nella forma elaborata da Massimiliano Ay e Lea Ferrari “Per la modifica dell’art. 1 della Legge sulla tariffa giudiziaria del 30 novembre 2010 (Gratuità della procedura giudiziaria per i consumatori!)”**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con riferimento all’iniziativa parlamentare elaborata in oggetto, esprimiamo le seguenti considerazioni.

### **1. OGGETTO DELL’INIZIATIVA PARLAMENTARE**

In data 17 febbraio 2020 i deputati Massimiliano Ay e Lea Ferrari hanno presentato un’iniziativa parlamentare nella forma elaborata dal titolo “Per la modifica dell’art. 1 della Legge sulla tariffa giudiziaria del 30 novembre 2010 (Gratuità della procedura giudiziaria per i consumatori!)”. L’atto parlamentare propone di introdurre la gratuità della procedura giudiziaria per i consumatori, nel senso di non accollare agli stessi le spese processuali almeno entro una certa soglia. Gli iniziativaisti chiedono in particolare di aggiungere all’art. 1 della Legge sulla tariffa giudiziaria del 30 novembre 2010 (LTG) un nuovo capoverso (cpv. 3) dal tenore seguente: “*Nelle procedure derivanti da contratti conclusi con consumatori (art. 32 CPC) fino a un valore litigioso di 30'000 franchi non sono addossate spese processuali*”. Gli iniziativaisti ritengono che, attualmente, alla facoltà di far valere i propri diritti si frapporrebbero nella pratica diversi ostacoli come la complessità, i tempi e i costi delle procedure. Questo problema riguarderebbe soprattutto i consumatori, parte debole nel rapporto contrattuale. Vi sarebbe uno squilibrio tra i fornitori e i consumatori, che andrebbe compensato con maggiori tutele, ad esempio tramite l’esonazione da loro postulata. A loro dire ciò consentirebbe di non scoraggiare un’eventuale azione della parte lesa, i consumatori.

### **2. LEGISLAZIONE APPLICABILE**

#### **2.1 Diritto federale**

Il nostro ordinamento giuridico costituzionale garantisce il principio dell’accessibilità alla giustizia. L’art. 29 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (di seguito: Cost.) elenca le garanzie procedurali generali a cui ognuno ha

diritto nei procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, ovvero: parità ed equità di trattamento, giudizio entro un termine ragionevole, diritto di essere sentito, gratuità della procedura per chi non dispone dei mezzi necessari (se la causa non sembra priva di probabilità di successo) e patrocinio gratuito (se la presenza di un legale è necessaria).

L'art. 97 Cost. (protezione dei consumatori) prevede che la Confederazione prende provvedimenti a tutela dei consumatori. Sono contratti conclusi con consumatori quelli relativi a prestazioni di consumo corrente destinate al fabbisogno personale o familiare del consumatore e offerte dall'altra parte nell'ambito della sua attività professionale o commerciale (art. 32 cpv. 2 del Codice di procedura civile del 19 dicembre 2008, CPC). Si tratta di qualsiasi tipo di prestazioni (fornitura di cose mobili, servizi) che corrispondono ai bisogni personali o familiari dell'acquirente. Deve trattarsi di un contratto della pratica usuale ed ordinaria dove il valore della transazione, per poterlo ritenere compreso tra quelli conclusi con consumatori, non può essere preventivamente stabilito ma valutato con riferimento al caso concreto. A riguardo del valore della prestazione di un contratto concluso con un consumatore un'indicazione può essere fornita dall'importo massimo per il quale i cantoni devono prevedere una procedura giudiziaria semplice e rapida, fr. 30'000.- (cfr. Francois Bohnet, CPC annoté, ed. 2016, n. 2 ad art. 32 CPC; Cocchi/Trezzini/Bernasconi, Commentario al Codice di diritto processuale civile svizzero, Lugano, 2011, pag. 58).

L'art. 97 cpv. 3 Cost. dispone che i Cantoni prevedono una procedura di conciliazione e/o una procedura giudiziaria semplice e rapida per le controversie fino a un dato valore litigioso. Secondo la dottrina quest'ultimo capoverso è diventato obsoleto, dopo che la Confederazione ha adottato il Codice di procedura civile federale (CPC), entrato in vigore il 1° gennaio 2011 (cfr. Peter Hettich, Die schweizerische Bundesverfassung, Commentario di San Gallo, 3 ed., 2014, N. 16 ad art. 97 Cost). Il CPC prevede in generale che nelle controversie patrimoniali fino a un valore litigioso di fr. 30'000.- (comprese anche le controversie che riguardano consumatori), si applica la procedura semplificata, procedura semplice e rapida (artt. 243-247 CPC, Spühler/Tenchio/Infanger, Schweizerische Zivilprozessordnung, Commentario basilese, n. 11 ad art. 243 CPC). Le caratteristiche principali della procedura semplificata sono in particolare un minore formalismo rispetto alla procedura ordinaria (ad esempio l'azione non deve essere obbligatoriamente motivata, non deve indicare i singoli mezzi di prova), una maggiore rapidità e un coinvolgimento maggiore del giudice (art. 247 CPC, DTF 142 III 402 consid. 2.1).

Per quanto attiene alle spese processuali, l'art. 96 CPC prevede che i Cantoni stabiliscono le tariffe per le spese giudiziarie. Ciò facendo essi devono rispettare, oltre i principi di legalità, equivalenza e copertura dei costi, anche gli obiettivi del CPC, i quali non sono esplicitati dal messaggio ma che, secondo la dottrina, sono volti a facilitare l'accesso alla giustizia civile anche grazie ad un contenimento delle relative spese processuali (cfr. Messaggio concernente il Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC) del 28 giugno 2006, FF 2006 6664; Cocchi/Trezzini/Bernasconi, Commentario al Codice di diritto processuale civile svizzero, Lugano 2010, pag. 391). Le tariffe cantonali devono anche rispettare le soluzioni legislative espressamente codificate nel CPC; ad esempio nei casi elencati all'art. 113 cpv. 2 e all'art. 114 CPC (controversie inerenti la parità dei sessi, derivanti da un rapporto di lavoro, ecc.) non sono addossate alle parti le spese processuali nella procedura di conciliazione e nella procedura decisionale. I Cantoni possono prevedere ulteriori esenzioni dalle spese giudiziarie: l'art. 116 cpv. 1 CPC permette al diritto cantonale di disporre esenzioni più generose rispetto a quelle del diritto federale per quanto attiene all'obbligo di pagare spese processuali e versare ripetibili (DTF 139 III 182, consid. 2).

## **2.2 Diritto cantonale**

### **2.2.1 Canton Ticino**

Il Canton Ticino ha emanato la Legge sulla tariffa giudiziaria (LTG) del 30 novembre 2010 (RL 178.200), la quale stabilisce la tariffa delle spese processuali per l'amministrazione della giustizia civile e penale. Tale atto normativo fissa la tariffa delle spese procedurali e giudiziarie, che comprendono i costi degli atti di procedura e la tassa di giustizia (cfr. messaggio n. 6361 dell'11 maggio 2010 concernente la revisione totale della Legge sulla tariffa giudiziaria, pag. 2). La LTG non prevede esenzioni particolari per i consumatori. La tassa di giustizia è fissata in considerazione del valore, della natura e della complessità dell'atto o della causa. Inoltre nel caso di manifesta sproporzione tra il valore, la natura e la complessità della causa e la tariffa della presente legge, l'autorità competente può derogare ai limiti imposti dalla tariffa (art. 2 LTG). L'autorità di conciliazione può rinunciare a prelevare la tassa nel caso di riuscita del tentativo di conciliazione (art. 5 cpv. 3 LTG). La tassa di giustizia delle decisioni del giudice di pace è fissata tra 50.- e 300.- franchi (art. 6 LTG). La tassa di giustizia delle decisioni del Pretore nella procedura ordinaria e semplificata è fissata a dipendenza dal valore litigioso: per un valore fino a fr. 30'000.- la tassa è fissata da un minimo di fr. 500.- a un massimo di fr. 4'000.- (art. 7 cpv. 1 LTG).

## **2.3 Altri Cantoni**

Attualmente unicamente i Cantoni Ginevra e Vaud prevedono, entro una certa soglia, che non vengono accollate spese procedurali per procedimenti derivanti da contratti conclusi con consumatori.

### **2.3.1 Ginevra**

Il parlamento ginevrino ha adottato in data 24 novembre 2016 il progetto di legge che proponeva l'esenzione dalle spese procedurali per le controversie concernenti contratti conclusi con consumatori (*"Pour un accès facilité des consommatrices et consommateurs à la justice"*, PL 11733-A). È stato introdotto nella *Loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC)* dell'11 ottobre 2012 (RSG E 1 05) un nuovo capoverso 5 all'articolo 22 dal tenore seguente: *"il n'est pas prélevé de frais pour les litiges concernant les contrats conclus avec les consommateurs (art. 32 CPC)"*. Tale modifica legislativa è entrata in vigore il 28 gennaio 2017. In seguito, siccome dall'applicazione pratica di tale disposizione (dati statistici) è risultato che la gratuità andava soprattutto a beneficio delle società di incasso, le quali si erano fatte cedere i crediti dai fornitori, il Gran Consiglio ginevrino ha votato l'aggiunta di una seconda frase al cpv. 5 dell'art. 22 LaCC secondo cui l'esenzione dalle spese procedurali non si applica in caso di cessione del credito o del debito: *"Cette exemption ne s'étend pas au cessionnaire en cas de cession de créance ou de dette"*. La stessa è entrata in vigore il 9 novembre 2019 (cfr. RSG E 1 05 e Rapport de la commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi, PL 12283-A).

### **2.3.2 Vaud**

Nel Canton Vaud non vengono prelevate spese procedurali per le procedure inerenti contratti con consumatori ai sensi dell'art. 32 CPC sino ad un valore litigioso di fr. 10'000.-. L'art. 37 cpv. 3 del *Code de droit privé judiciaire vaudois (CDPJ)* del 12 gennaio 2010 (BLV 211.02) prevede che *"Il n'est pas perçu de frais judiciaires pour les procédures de mesures protectrices de l'union conjugale, ni pour celles portant sur des contrats conclus avec des consommateurs au sens de l'article 32 CPC jusqu'aux affaires"*

*dont la valeur litigieuse ne dépasse pas CHF 10'000*". Tale norma è entrata in vigore il 1° febbraio 2018.

### **3. DATI CANTONALI**

Nel nostro Cantone non è oggi possibile determinare quante siano le cause concernenti i contratti conclusi con i consumatori. Ciò poiché né il sistema informatico in uso nelle Magistrature AGITI/Juris, né i rendiconti annuali del Consiglio della magistratura non prevedono una specifica voce per tali cause.

Diversi Pretori interpellati ai fini della presente iniziativa, affermano che negli ultimi anni non è stata introdotta nessuna causa in base all'art. 32 CPC, norma che, d'altro canto, tratta la competenza territoriale. Come indicato *sub* II che precede, il Legislatore non ha previsto una specifica procedura da applicare alle controversie che coinvolgono consumatori, motivo per cui, questo genere di cause sono trattate con la procedura semplificata o ordinaria, a seconda del valore litigioso.

Dalla mera esperienza negli anni di un Pretore – dati empirici basati, come detto, sull'esperienza – risulta che le procedure che possono rientrare nella categoria di quelle relative a contratti conclusi con consumatori – poche – sarebbero in larga maggioranza riconducibili a procedure volte ad incassare fatture scoperte, promosse da società di incasso in seguito di cessione (cause di mero incasso da parte dei fornitori o loro cessionari). Anche le procedure che coinvolgono consumatori trattate dai giudici di pace sono, a mente della Direttiva dell'Associazione dei giudici di pace qui interpellata, nella loro quasi totalità, presentate dai fornitori di beni o servizi che non hanno ottenuto il pagamento di quanto fornito. La Direttiva, come pure un Pretore, hanno peraltro rilevato che spesso i consumatori non si presentano alle udienze, non inviano osservazioni contro le pretese dei fornitori e quando si presentano alle udienze, di rado possono far valere valide argomentazioni contro il pagamento di quanto richiesto.

### **4. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Governo, sentite in consultazione le Autorità giudiziarie civili, invita il Gran Consiglio a respingere l'atto parlamentare in esame, non ritenendo opportuno introdurre la gratuità della procedura giudiziaria per controversie riguardanti contratti conclusi con consumatori sulla base delle seguenti considerazioni:

- sebbene l'obiettivo perseguito dall'iniziativa, ovverosia la maggiore tutela per i consumatori, sia condivisibile nel suo principio astratto, l'eventuale esenzione dalle spese procedurali proposta dagli iniziativaisti finirebbe tuttavia per avvantaggiare indistintamente anche coloro che non necessitano di un contributo da parte dello Stato. Il criterio di applicazione dell'art. 32 CPC è infatti oggettivo, piuttosto che soggettivo. In altre parole, ad essere determinante è lo scopo economico della prestazione, nel senso che ricade sotto questo articolo una controversia che abbia per tema un bene di consumo ordinario, a patto che non si tratti di un bene di lusso o voluttuario, indipendentemente dalla situazione patrimoniale in cui versa il consumatore. Pertanto, anche la persona facoltosa che acquistasse ad esempio un veicolo di piccola cilindrata, una lavatrice o un altro apparecchio o elettrodomestico di uso comune, potrebbe ritrovarsi – con l'accoglimento dell'iniziativa qui in discussione – automaticamente dispensato dai costi processuali;

- l'accessibilità alla giustizia dei consumatori meno abbienti è già ora tutelata con l'istituto del gratuito patrocinio, che oltre al requisito dell'indigenza, prevede quello della ragionevolezza o fondamento apparente, della pretesa fatta valere (art. 117 e seguenti CPC, Legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio del 15 marzo 2011). Il gratuito patrocinio – che può essere concesso integralmente o in parte – garantisce una tutela finanche più ampia della sola esenzione delle spese processuali, inglobando anche l'esenzione dagli anticipi e dalle cauzioni, oltre che eventuali spese di patrocinio nonché la designazione di un patrocinatore d'ufficio. Si rileva altresì che i criteri di concessione summenzionati del gratuito patrocinio evitano peraltro di sovvenzionare inutilmente cause temerarie o comunque avventate;
- la LTG prevede per l'ambito d'attività delle Giudicature di pace tasse di giustizia già contenute: nelle procedure di conciliazione con un valore massimo di fr. 2'000.- possono raggiungere l'importo massimo di fr. 150.- mentre sino ad un valore di fr. 5'000.- ammontano ad un massimo di fr. 300.-;
- la gratuità postulata dagli iniziativaisti rischierebbe, come detto *sub* II., di favorire i fornitori o le società di incasso, che agiscono quali cessionarie, e non il consumatore (cfr. punto 2.2.1 che precede, Canton Ginevra);
- la proposta degli iniziativaisti sarebbe infine di difficile attuazione, vista, in taluni casi (cfr. *sub* III. che precede) la difficoltà ad individuare la tipologia di cause concernenti i consumatori, a differenza per esempio di quelle in materia di diritto del lavoro o di locazione. Le procedure che possono rientrare nella categoria di quelle relative a contratti conclusi con i consumatori sarebbero difatti, in base all'esperienza dei magistrati operanti in ambito civile, in larga maggioranza riconducibili a procedure volte ad incassare fatture scoperte per leasing, abbonamenti telefonici, carte di credito, ecc. Questo genere di cause sono di norma promosse al foro di domicilio del convenuto e non esplicitamente invocando la competenza di cui all'art. 32 CPC.

Il Governo tiene qui a segnalare come già oggi i consumatori, nel far valere le proprie pretese, possono far capo - e in maniera agevolata - ad Associazioni ed Enti a loro tutela. Ne sono un esempio, l'Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana (ACSI, [www.acsi.ch](http://www.acsi.ch)) e l'Ordine degli avvocati del Canton Ticino (OATi, [www.oati.ch](http://www.oati.ch)).

L'ACSI mette a disposizione dei soci consulenza telefonica personalizzata e consulenza giuridica a condizioni favorevoli. Il servizio Infoconsumi ACSI offre informazioni e consigli su acquisti e contratti concernenti prodotti e servizi, come pure in caso di controversie o disguidi con i fornitori. Infoconsumi ha a disposizione un'ampia documentazione e test comparativi aggiornati pubblicati sui principali periodici dedicati al consumo, svizzeri e stranieri. Per le consulenze che necessitano un esame più approfondito e specialistico, l'ACSI ha a disposizione una giurista con tariffa gratuita per i soci e tariffa agevolata per i non soci. Anche l'OATi dispone di un servizio di consulenza giuridica al costo contenuto, presente in varie località cantonali, volto ad assicurare agli interessati l'aiuto ed il primo consiglio di un avvocato e indirizzarli, in caso di necessità, agli uffici ed alle autorità competenti, come pure d'orientarli sulla possibilità d'ottenimento del gratuito patrocinio.

## **5. CONCLUSIONE**

In conclusione, sulla base di quanto esposto, il Consiglio di Stato non reputa necessario istituire un regime privilegiato per le procedure derivanti da contratti conclusi con consumatori e pertanto invita il Gran Consiglio a respingere l'atto parlamentare.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi

Il Cancelliere, Arnaldo Coduri