

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente l'unificazione delle istanze di ricorso
in materia assicurativo-sociale

(del 17 ottobre 1960)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

PREMESSA

Per decreto del Consiglio federale il 1. gennaio 1960 è integralmente entrata in vigore la legge federale sulla assicurazione per invalidità del 9 giugno 1959 (A.I.). L'art. 69 del testo di legge prescrive :

« Contro le decisioni pronunciate dalle Casse di compensazione in virtù della presente legge, gli interessati possono presentare ricorso alle Autorità di prima istanza, e, contro le decisioni di queste, quello al Tribunale federale delle assicurazioni.

Il contenzioso è affidato alle istanze dell'AVS. Gli art. 84, 85, 86 della legge federale sull'AVS sono applicabili per analogia ».

La legge federale quindi stabilisce che l'istanza di ricorso in materia di AVS debba pure assumere l'Amministrazione del contenzioso in applicazione della A.I.; altre leggi federali inoltre già in precedenza, demandavano la cognizione di ricorsi all'Autorità competente in materia di AVS ed in particolare la legge federale concernente gli assegni familiari ai lavoratori agricoli ed ai contadini di montagna del 20 giugno 1952 (art. 22) e la legge federale sulle indennità ai militari per perdita di guadagno del 25 settembre 1952 (art. 24).

Il Cantone Ticino nel 1948, legiferando in materia di applicazione della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia ed i superstiti ha stabilito (art. 13 e segg. del DL 28 gennaio 1948) che il Consiglio di Stato dovesse nominare, a norma delle prescrizioni contenute all'art. 85 della legge federale AVS, una Commissione cantonale di ricorso composta di 5 membri e di 5 supplenti tra cui erano da scegliere il presidente ed il vice-presidente. Il Consiglio di Stato in esecuzione dell'art. 15 del sopracitato DL stabilì il 27 febbraio 1948 quale fosse il regolamento e la procedura per la Commissione cantonale AVS.

La Commissione cantonale di ricorso AVS composta di persone al di fuori dell'Amministrazione statale e che attendono ai loro mandati giurisdizionali quale attività accessoria ha, nel passato, svolto il suo compito con lodevole sollecitudine, le contestazioni ad essa deferite furono 361 nel 1957, 248 nel 1958 e 242 nel 1959.

Secondo dati forzatamente approssimativi per mancanza di riferimenti accertati, è da ritenere che l'introduzione dell'A.I. imponga la definizione di circa 300 ricorsi annui contro le decisioni pronunciate dalle Casse di compensazione. Queste contestazioni, almeno in parte, saranno di sicura difficoltà, di estrema delicatezza e tali da imporre non indifferenti oneri di istruttoria. Infatti l'Autorità di ricorso in materia A.I. dovrà quale prima ed ultima istanza cantonale vedere se siano conformi al diritto e secondo un equo apprezzamento dei fatti, le decisioni amministrative emanate dalla Cassa cantonale di compensazione, dalle Casse di associazioni professionali nell'accertamento dell'invalidità che secondo la legge (art. 4): « ... E' l'incapacità di guadagno presunta permanente o di rilevante durata cagionata da un danno alla salute fisica o psichica conse-

guente ad infermità congenita, malattia o infortunio». E l'Autorità dovrà pure stabilire (art. 5) se debba essere parificata alla incapacità di guadagno l'impossibilità di svolgere le proprie mansioni complete nel caso che «... l'assicurato maggiorenne non esercitava un'attività lucrativa prima di essere invalido e non si può esigere da lui l'esercizio di una tale attività». Infine l'Autorità dovrà pure esaminare il caso in cui «i minorenni menomati nella salute fisica o psichica, che non esercitano un'attività lucrativa sono da considerarsi invalidi se il danno alla salute cagionerà probabilmente una incapacità di guadagno».

Da quanto esposto risulta quindi che con l'introduzione dell'A.I. e per il fatto che l'Autorità cantonale di ricorso per la stessa sia identica a quella dell'AVS, alla Commissione cantonale di ricorso verrebbero attribuite circa 600 contestazioni annue, alcune delle quali di sicura difficoltà per la necessità di creare una giurisprudenza in un settore nuovo e per la delicatezza e la importanza dei casi in esame tali da determinare conseguenze non indifferenti nell'esistenza stessa degli assicurati.

AUTORITA' DI RICORSO

Date queste premesse, ritiene il Consiglio di Stato che una Commissione composta di laici non corrisponda più alle necessità imposte dallo sviluppo legislativo federale.

Il numero e l'importanza delle contestazioni rendono necessaria la introduzione di un organismo stabile che giudichi non solo nelle materie sociali assicurative sopra richiamate, ma anche in tutte le altre aventi lo stesso carattere e «attribuite» oggi per cognizione ad una serie di Commissioni composte secondo criteri non uniformi e tali da impedire la creazione di una costante univoca giurisprudenza, necessaria quando si consideri l'importanza e lo sviluppo sempre crescenti di questi settori del diritto intesi a migliorare le condizioni economiche dei cittadini meno fortunati.

Il Consiglio di Stato reputa infatti che debba essere costituito un organo giudicante unico stabile e cantonale cui sia attribuito l'incarico di definire quale prima istanza di ricorso non solo le contestazioni derivanti dall'applicazione dell'AVS, dell'A.I., della legge federale sulla indennità ai militari e della legge federale sugli assegni familiari ai lavoratori agricoli e contadini di montagna, ma anche di dirimere tutte le altre vertenze sorte in applicazione di leggi di natura assicurativa e sociale, ed in particolare quelle relative alla legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione del 22 giugno 1951, quelle riferite alla legge cantonale sull'assicurazione contro la disoccupazione del 25 febbraio 1952 demandate per giudizio (art. 7) all'Ufficio cantonale di conciliazione che nel passato anno ha deciso 51 ricorsi, oppure cause dipendenti dalla legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati del 24 settembre 1959 deferite per cognizione ad una Commissione di ricorso di 5 membri e 2 supplenti eletta dal Consiglio di Stato (art. 40).

In questo modo verrà posto un rimedio contro l'eccessivo frazionamento di competenze, determinato dall'esistenza di Commissioni diverse e per composizione e per specializzazione.

Giova ricordare su questo argomento l'opinione espressa dal prof. Henri Zwahlen nella pubblicazione: *le fonctionnement de la justice administrative en droit fédéral et dans les Cantons* (rivista di diritto svizzero 1947 pag. 137 a) :

« Il moltiplicarsi di Commissioni di ricorso specializzate conduce ad un frazionamento ed a una incoerenza giurisprudenziali, ancor più spiacevole per il fatto che in mancanza di codificazione i principi generali del diritto amministrativo non possono svilupparsi che in via giudiziaria. Inoltre la sicurezza giuridica non può che soffrire di questa divisione nella giustizia amministrativa.

Se i medesimi problemi fondamentali sono decisi in un senso da una Commissione di ricorso ed in modo completamente diverso da un'altra, come capita, la persona soggetta a giudizio non sa più quale sia il diritto. E' inoltre esposta a evidenti rischi, se le esigenze procedurali variano senza motivi pertinenti secondo le concezioni del giudice».

Ed a questa presa di posizione il Consiglio di Stato ritiene di poter aderire. Ma deve anche essere osservato che il Governo cantonale reputa indispensabile la creazione in un futuro non molto lontano di un Tribunale di diritto amministrativo, di organo cioè che assuma il compito di definire quale unica ed ultima istanza cantonale tutte le contestazioni di natura amministrativa, quelle cioè che oppongono il cittadino agli enti pubblici in vertenze derivate dall'applicazione di diritto pubblico; e che le soluzioni proposte in questo messaggio devono non solo permettere l'istituzione di un Tribunale delle assicurazioni sociali di immediata ed urgente necessità vista l'entrata in vigore della A.I. e l'opportunità di mettere a punto tempestivamente l'organo chiamato a giudicare le contestazioni di imminente formulazione derivanti dalla stessa, ma anche dare la base attorno alla quale verrà nel futuro studiato il modo di creazione di un Tribunale amministrativo che elimini i difetti attuali, cui possono essere riferite da un profilo generale le parole e conclusioni del prof. Max Imboden pubblicate nella citata rivista di diritto svizzero a pag. 67 a) :

« Una delle più infauste tendenze nell'applicazione e nella elaborazione scientifica del diritto amministrativo è quella di trattare in modo isolato i singoli settori amministrativi, e il divergente indirizzo delle singole discipline del diritto amministrativo : del diritto tributario, del diritto edilizio, del diritto delle assicurazioni sociali ecc.

L'esame isolato dei singoli settori dell'attività amministrativa pregiudica non solo l'intrinseca unità del metodo di ricerca, ma conduce anche necessariamente lontano dalla cognizione dei principi basilari di ogni ordinamento giuridico.

Grande merito delle dottrine classiche tedesca e francese del diritto amministrativo rimane l'aver dimostrato, che esistono problemi di principio i quali si pongono in ogni ramo dell'attività amministrativa. Solo la cognizione chiara di questi problemi di principio assicura l'intrinseca coerenza nell'ordinamento giuridico.

La decisione di una contestazione di diritto amministrativo presuppone quindi che le Autorità non conoscano solo la materia spesso assai limitata, che ha originato la controversia.

La decisione esatta può essere dedotta spesso solo da una conoscenza generale dei vari settori dell'attività amministrativa; anzi talora è appunto questa conoscenza generale che permette di discernere i problemi giuridici posti in un campo specifico.

L'attribuzione della giurisdizione amministrativa a Commissioni speciali di ricorso coesistenti — e oggi la Commissione speciale di ricorso è l'istituto più diffuso di Autorità giurisdizionale amministrativa — rafforza inevitabilmente le tendenze divergenti e pregiudica la cognizione dei principi fondamentali del diritto.

E queste considerazioni acquistano maggior rilievo, quando si pensi che per la dottrina classica del diritto amministrativo sono appunto i principi generali di diritto amministrativo quelli che ossequiati danno la più efficace difesa dei diritti del cittadino ».

Il Consiglio di Stato ritiene quindi che i problemi da risolvere siano di duplice natura; da un lato esiste la necessità di introdurre una giurisdizione amministrativa unica cantonale, e d'altro lato la necessità di creare l'organismo stabile e permanente che giudichi le vertenze di natura assicurativo-sociale. Di somma

urgenza è la soluzione del secondo problema. Infatti l'A.I. è entrata in vigore il 1. gennaio, il 29 dicembre 1959 il Consiglio di Stato ha emanato il decreto concernente le misure provvisorie per l'applicazione della legge federale ed il regolamento provvisorio sull'organizzazione e la procedura della Commissione cantonale, le prime domande sono già pervenute alla Cassa cantonale di compensazione, le decisioni saranno prese ed intimare nei prossimi mesi e contro le stesse saranno formulati i primi ricorsi, urge perciò costituire il Tribunale di ricorso; ma costituendo lo stesso non deve essere persa di vista l'opportunità di un successivo sviluppo che porti all'istituzione del Tribunale amministrativo, la soluzione proposta sarà tale da non compromettere ogni possibile futura soluzione.

TRIBUNALE CANTONALE UNICO

In considerazione di questi fatti il Consiglio di Stato ha esaminato in quale modo possa essere costituito il Tribunale cantonale delle assicurazioni, tenendo conto della mole di lavoro che al nuovo ente potrà essere attribuita, della necessità di creare un organo giudiziario che goda del sufficiente prestigio e che non impedisca nel futuro una evoluzione verso la creazione del Tribunale amministrativo.

Le possibilità esaminate sono state di triplice natura :

1. La creazione di un nuovo Tribunale indipendente da ogni organismo giudiziario o amministrativo esistente;
2. La creazione di un nuovo Tribunale di cui facciano parte i membri dell'esistente Commissione cantonale di ricorso in materia fiscale diviso in due sezioni, una tributaria e l'altra assicurativa;
3. L'aumento delle competenze dell'esistente Tribunale cantonale delle assicurazioni (sezione del Tribunale di appello).

Delle tre soluzioni è stata scelta e vi viene proposta la terza. Infatti se si esaminano separatamente le possibilità considerate deve essere ritenuto che la prima, cioè la creazione di un Tribunale indipendente (eventualmente di tre membri aventi i requisiti per essere giudici di appello, oppure pretori) se presenta il vantaggio di permettere una facile organizzazione e la scelta di giudici particolarmente idonei, comporta pure inconvenienti che non possono essere disattesi; infatti questa soluzione è dal profilo finanziario la più dispendiosa : essa impone la nomina di tre nuovi magistrati, la scelta di una sede, la costituzione di una cancelleria, l'acquisto di una biblioteca e tutte quelle spese determinate dall'istituzione in genere di un nuovo organismo; inoltre il numero delle vertenze da esaminare, anche se presuppone una mole di lavoro tale da sconsigliare la Commissione di laici che svolgono altre attività, non è tale da impegnare costantemente tre giudici; infine esiste il pericolo insito in ogni specializzazione, quello di avere giudici abituati ad un ambito troppo ristretto, mentre i magistrati dovrebbero poter spaziare su diversi settori del diritto e della vita.

Nè deve essere disatteso il fatto che questa soluzione rende difficile la creazione di un Tribunale amministrativo, anche se lo stesso potrà essere costruito sul Tribunale delle assicurazioni sociali, si renderebbe opportuna la nomina di altri giudici e si frazionerebbe ulteriormente il complesso delle competenze contro al principio di unità giurisdizionale in tutti i settori che il Consiglio di Stato vorrebbe introdurre.

La seconda soluzione, quella di aumentare il numero dei giudici attualmente facenti parte della Commissione cantonale di ricorso in materia fiscale e di creare un organismo con due sezioni una fiscale e l'altra assicurativa presenta vantaggi di natura economica, evita una eccessiva specializzazione, ma presenta l'inconveniente di non prevedere i medesimi requisiti per chi voglia far parte

dell'una o dell'altra sezione, quando si pensi che appare indispensabile la presenza di un economista nel Tribunale fiscale; inoltre deve essere ritenuto che il Tribunale fiscale giudica nel suo plenum oltre a 1.000 vertenze ogni anno così che difficilmente il giudice potrà essere distratto ad altre competenze; inoltre questa soluzione urta con i principi di unità che il Consiglio di Stato vorrebbe vedere realizzati.

La terza possibilità, quella sostenuta dal Consiglio di Stato è di deferire tutte le competenze di natura assicurativo-sociale alla esistente sezione del Tribunale di appello denominata Tribunale cantonale delle assicurazioni, attualmente giurisdizione cantonale in vertenze che oppongono assicurati all'assicurazione militare oppure assicurati all'assicurazione nazionale infortuni.

I vantaggi sono dati dal fatto di poter disporre di un organismo giudiziario già collaudato, che gode di prestigio nella opinione pubblica e che dispone di una esperta cancelleria.

Il Tribunale di appello interpellato a proposito il 15 giugno 1960 ha dato il suo accordo di massima alla proposta del Consiglio di Stato.

Economicamente questa soluzione è più favorevole di altre poichè non presuppone la nomina di magistrati oltre quelli esistenti, ma richiede solo un aumento del personale di cancelleria a disposizione del Tribunale di appello, che accettando di decidere circa altre 600 vertenze oltre a quelle già attribuite al Tribunale cantonale delle assicurazioni dalla legge sull'assicurazione militare e dalla legge federale sulle assicurazioni ha dato prova di senso di disciplina. Questa soluzione sarà tale da permettere nel settore delle assicurazioni sociali la costituzione di un'istanza unica cantonale, unitaria nella composizione e competente in ogni vertenza di natura assicurativa.

Il Tribunale di appello pretende, per poter assumere le nuove competenze previste, un aumento del personale limitato alla nomina di un vice-cancelliere e di un altro impiegato.

Questa soluzione è quindi da accettarsi anche dal profilo economico, quando si pensi che l'attuale Commissione di ricorso AVS costa circa Fr. 10.000,— all'anno per indennità, retribuzioni, trasferte ecc. e Fr. 5.000,— per il segretariato, che almeno altri Fr. 1.000,— debbono essere aggiunti per le altre Commissioni (Ufficio di conciliazione e assegni familiari).

A queste spese sarebbero da aggiungere quelle determinate dalla applicazione dell'AI tali da almeno raddoppiare gli importi oggi destinati all'AVS ed infine quelle determinate dalla creazione di una segreteria stabile, che la nuova legge vuole completamente indipendente e che normalmente si dovrebbe comporre di un segretario del rango del vice-cancelliere e di una dattilografa.

Il Consiglio di Stato ritiene inoltre di poter, se la proposta sarà accolta, iniziare un importante esperimento nel settore della giustizia amministrativa. Si potrà esaminare se eventualmente sul nucleo del Tribunale di appello potrà essere costituito un organo giudiziario competente a dirimere ogni vertenza di carattere amministrativo secondo una soluzione che potrebbe essere realizzata prevedendo la creazione di un Tribunale cantonale diviso in tre sezioni: la 1. civile con le competenze dell'attuale Tribunale di appello, la 2. penale con le competenze dell'attuale Tribunale di appello, e a 3. amministrativa con le competenze di diritto amministrativo, di diritto assicurativo sociale e di diritto delle espropriazioni.

Si tratta di una delle prospettive che verranno esaminate il giorno in cui si esaminerà il problema della giurisdizione amministrativa e dall'esperienza potrà essere detto se la soluzione è tale da soddisfare le esigenze cantonali. Già sin d'ora può essere affermato che in questo senso potrà essere salvaguardata l'unità giurisdizionale e non si ricorrerà nell'inconveniente di avere una giustizia maggiore (quella del Tribunale di appello) ed una giustizia minore (quella amministrativa in genere).

PROCEDURA

Con l'introduzione della legge federale sull'assicurazione per la invalidità sono state pure accettate dalle Camere federali disposizioni che modificano le norme procedurali regolanti l'AVS in particolare :

Art. 85 cpv. 2

I Cantoni regolano la procedura di ricorso. Essa deve soddisfare i seguenti requisiti :

- a) la procedura dev'essere semplice, spedita, e di principio, gratuita per le parti; tuttavia in caso di ricorso temerario o per leggerezza, al ricorrente possono essere addossate una tassa di giustizia e le spese di procedura;
- b) l'atto di ricorso deve contenere una esposizione dei fatti concisa, le conclusioni e una breve motivazione. Se il ricorso non soddisfa tali requisiti, l'Autorità di ricorso assegna al ricorrente un termine sufficiente per l'adeguamento, con la comminatoria che, altrimenti, essa non entrerà nel merito;
- c) l'Autorità di ricorso deve accertare d'ufficio i fatti rilevanti per il giudizio; essa assume le prove necessarie e le apprezza liberamente;
- d) l'Autorità di ricorso non è vincolata dalle conclusioni delle parti. Essa può riformare una decisione a svantaggio del ricorrente o aggiudicargli più di quanto egli abbia domandato, tuttavia dopo aver dato alle parti la possibilità di esprimere il loro parere;
- e) se è giustificato dalle circostanze, le parti devono essere citate per un dibattimento. Le parti non possono assistere alle deliberazioni dell'Autorità di ricorso;
- f) è garantito il diritto di farsi patrocinare. Ove sia giustificato, al ricorrente è concessa un'anticipazione sulle spese o l'assistenza giudiziaria. Inoltre, il ricorrente che vince la causa ha diritto, nella misura stabilita dal giudice, al rimborso delle spese processuali e dei disborsi, come anche delle spese di patrocinio;
- g) le decisioni, motivate e con indicazione dei rimedi giuridici, devono essere notificate, per iscritto, entro 30 giorni dalla data in cui sono state pronunciate;
- h) contro le decisioni deve essere garantita la revisione, se sono stati scoperti nuovi fatti o mezzi di prova oppure se un crimine o un delitto ha influito sulla decisione.

Come si vede quindi la procedura di ricorso è retta in tutti i casi dipendenti dall'applicazione dell'AVS, dell'A.I. e di leggi analoghe dal principio inquisitorio « *Offizialmaxime* ».

Le parti possono quindi prender parte all'istruttoria, possono proporre al Tribunale il materiale probatorio, ma il Tribunale deve ex officio ricercare la fattispecie reale e deve liberamente apprezzare le prove che gli sono proposte senza tener conto di chi ne sia tenuto all'onere ed eventualmente ricercare ogni elemento probatorio determinante nella definizione del processo.

Tenendo conto di questi principi ed avendo notato che gli stessi almeno in parte derogano dalla legge per l'istituzione di un Tribunale unico cantonale sulle assicurazioni e per la procedura avanti il Tribunale medesimo del 14 maggio 1914 e dei decreti esecutivi relativi che derogano dalle norme fissate nel regolamento della Commissione cantonale di ricorso per le contestazioni relative alla applicazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti del 27 febbraio 1948 si è ritenuto opportuno formulare limitatamente alle contestazioni di natura

assicurativo- e sociale che saranno attribuite per nuova competenza al Tribunale cantonale delle assicurazioni, sezione del Tribunale di appello, un nuovo testo di legge di procedura che tenga conto dei principi enumerati all'art. 85 della legge AVS.

La legge di procedura è divisa in diversi capitoli : il primo concernente lo scambio degli allegati.

Il ricorso deve essere presentato entro 30 giorni dall'intimazione della decisione alla Cassa di compensazione. Dovrà essere succintamente motivato.

L'esame preliminare incombe al presidente del Tribunale cantonale delle assicurazioni. Egli può assumere l'istruttoria o trasmetterlo ad uno dei Giudici del Tribunale.

Il termine iniziale di 30 giorni può essere prorogato per la presentazione dell'atto di ricorso.

La risposta della Cassa di compensazione o delle Autorità amministrative competenti, deve seguire nel termine di 20 giorni. Allo stesso devono essere cumulate tutte le eccezioni di merito e d'ordine.

Chiuso lo scambio degli allegati il Giudice passa all'istruzione della causa secondo la procedura probatoria stabilita al capitolo 2.

E' data facoltà al Giudice delegato di convocare eccezionalmente le parti per un dibattimento orale oppure di chiedere che le stesse formulino per scritto eventuali osservazioni di complemento. Il cap. 3 stabilisce le modalità della sentenza.

Al capitolo 4 è regolato l'istituto della revisione.

Il capitolo 5 determina il sistema procedurale da seguire per le azioni di risarcimento danni previste dalla legge AVS e dalla legge A.I.

Il capitolo 6 fissa le norme generali di procedura, riconosce il principio della gratuità della stessa e riconosce al ricorrente il diritto al patricinio.

Il capitolo 8 fissa le norme transitorie per il trasferimento delle competenze dalle Commissioni cantonali al Tribunale cantonale.

Come ai suggerimenti degli Uffici federali competenti si è deciso che con l'entrata in vigore delle leggi che proponiamo tutti i ricorsi interposti dopo il 31 dicembre 1959 siano trasmessi per giudizio al nuovo organo giudicante.

Queste proposte si realizzano con la modifica di diverse leggi, che alleghiamo al presente messaggio.

CONCLUSIONE

Riteniamo che l'introduzione dell'A.I. abbia dato lo spunto per risolvere in modo radicale il problema della giurisdizione cantonale in materia di assicurazioni sociali e possa costituire il primo passo per la creazione di un tribunale amministrativo; per quanto concerne le assicurazioni sociali saranno così accolti i principi espressi dal messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente un disegno di legge sull'assicurazione per invalidità e un disegno di legge inteso a modificare l'Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti del 24 ottobre 1958 che FF/pag. 1053 testualmente afferma :

« Con la Commissione dei periti, riteniamo che il contenzioso dell'A.I. debba essere affidato ad Autorità già esistenti per conseguire un sempre maggiore accentramento dell'Amministrazione della giustizia nel settore dell'assicurazione sociale.

Potrebbe sembrare opportuno di prevedere, quale Autorità di prima istanza, i Tribunali cantonali delle assicurazioni, considerata la loro esperienza circa la valutazione dell'invalidità nel settore dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e dell'assicurazione militare; la nozione di invalidità nell'A.I. è, però, diversa che in ambedue le altre assicurazioni e così anche la procedura. E', soprattutto, perchè l'A.I. e l'AVS sono strettamente collegate che si dovrà affidare il contenzioso

dell'A.I. alle Autorità di ricorso dell'AVS. Condividiamo perfettamente questa opinione della Commissione dei periti.

Uno speciale comitato per il problema del contenzioso ha esaminato se, in occasione dell'entrata in vigore dell'A.I. non bisognerebbe obbligare i Cantoni ad affidare a un'Autorità unica il contenzioso di tutti i settori dell'assicurazione sociale, possiamo certo, condividere le conclusioni di detto comitato, considerate indispensabili per migliorare la sicurezza del diritto, ma anche per rispetto dell'autonomia dei Cantoni, rinunciando, dell'avviso della Commissione dei periti a prescrivere questo obbligo in una disposizione federale, auspicando che i Cantoni attenderanno essi stessi a questo compito e approfitteranno dell'istituzione dell'A.I. per concentrare nei limiti del possibile, in una sola Autorità, tutto il contenzioso delle assicurazioni sociali.

Le decisioni di ultima istanza spettano al Tribunale federale delle assicurazioni come nell'AVS e altre assicurazioni sociali ».

Più categorici ancora erano stati i membri della Commissione speciale istituita in seno alla Commissione federale dei periti per l'introduzione dell'Assicurazione invalidità i quali avevano proposto a maggioranza :

« E' necessario che la competenza di giudicare in materia di invalidità, di AVS, di assicurazione infortuni e militare sia attribuita al medesimo Tribunale. In nessun modo deve verificarsi una divisione tra invalidità e AVS ».

Noi riteniamo che la soluzione radicale sia quella che maggiormente ci impone e quella che potrà favorire in modo uniforme lo sviluppo della giurisprudenza in materia assicurativo-sociale, materia che l'evoluzione del diritto moderno rende di estrema attualità, e che deve emanare da organismi stabili, idonei al di fuori di ogni sollecitazione politica o regionale, che deve efficacemente permettere l'attuazione di una comune linea di condotta che il frazionamento eccessivo in Tribunali o Commissioni sarà per impedire. Riteniamo inoltre che questo possa essere il primo passo, forse decisivo, verso l'attuazione dell'auspicato Tribunale amministrativo non già concepito quale ente a sè, ma bensì quale ente parte di un più ampio organismo che riassume ogni competenza civile, penale e amministrativa e cui possa senza pericolo di conflitti di competenza rivolgersi ogni cittadino.

Nè va dimenticato che l'attribuzione delle competenze di natura sociale amministrativa al nostro organo giudicante di maggior prestigio significa un riconoscimento del diritto dei ceti più umili, delle persone maggiormente colpite dalla vita ad essere giudicate con le migliori garanzie.

Vi invitiamo quindi a voler dare la vostra approvazione agli annessi disegni legislativi.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Zorzi

III Cons. Segr. di Stato :

Pellegrini

Disegno di

LEGGE DI PROCEDURA

per i ricorsi al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Sezione del Tribunale di appello) relativi all'applicazione della Legge federale AVS, della Legge federale AI, della Legge federale sugli assegni familiari ai lavoratori agricoli e contadini di montagna, della Legge federale sull'indennità ai militari per perdita di guadagno, della Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione e della Legge federale sugli assegni familiari

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 1 7 ottobre 1960 n. 930 del Consiglio di Stato,

decreta:

Capitolo I

SCAMBIO DEGLI ALLEGATI

Art. 1

I ricorsi contro le decisioni pronunciate :

- a) dalle Casse di compensazione in virtù della legge federale AVS;
- b) dalle Casse di compensazione in virtù della legge federale assicurazione invalidità;
- c) dalle Casse di compensazione in virtù della legge federale sugli assegni familiari ai lavoratori agricoli e contadini di montagna;
- d) dalle Casse di compensazione in virtù della legge sulla indennità ai militari per perdita di guadagno;
- e) dalle Casse di assicurazione e da altre Autorità cantonali in virtù della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione;
- f) dalle Casse assegni familiari in virtù della legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati,

Ricorso
Termini
Forma

sono da interporre entro 30 giorni dalla loro intimazione al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Sezione del Tribunale di appello).

L'atto di ricorso deve essere redatto in lingua italiana su carta semplice e contenere :

- a) l'indicazione della decisione querelata;
- b) una concisa esposizione dei fatti;
- c) una breve motivazione;
- d) le conclusioni del ricorrente.

L'atto di ricorso indirizzato ad un'Autorità non competente è trasmesso d'ufficio al Tribunale cantonale delle assicurazioni. In tal caso è determinante la data di « deposito » presso la prima Autorità.

Art. 2

Competenza
del presidente
Designazione del
giudice delegato

Il presidente giudica in qualità di giudice unico quando la contestazione non eccede il valore determinabile di Fr. 1.000,— e inoltre sui ricorsi manifestamente inammissibili o infondati o quelli presentati contro una decisione manifestamente errata di una Cassa.

La determinazione del valore fatta dal presidente è definitiva.

Il presidente esamina immediatamente il ricorso ed è competente a respingerlo se tardivo o irricevibile.

Decide le misure provvisoriali idonee a salvaguardare la situazione di fatto.

Designa il giudice delegato all'istruttoria.

Il giudice delegato, se il ricorso non risponde ai requisiti stabiliti dall'art. 1, lo ritorna al ricorrente perchè lo completi assegnandogli un termine sufficiente non inferiore ai 15 giorni e non superiore ai 30 giorni con la comminatoria che altrimenti il Tribunale non entrerà nel merito.

Art. 3

Risposta
Termini
Forma

Immediatamente dopo esaminato il ricorso o dopo che lo stesso sia completato e ritornato al Tribunale, il giudice delegato ne trasmette copia all'Autorità amministrativa che ha emanato la querelata decisione fissandole un termine di 20 giorni per la presentazione dell'atto di risposta cui sono da allegare tutti i documenti; in materia di assicurazione invalidità chiede pure entro il medesimo termine il preavviso della Commissione cantonale dell'A.I.

Questo termine può essere prorogato una sola volta a seguito di istanza motivata dall'Autorità amministrativa.

Art. 4

Forma

L'atto di risposta deve essere steso secondo i requisiti prescritti per il ricorso.

Art. 5

Eccezioni

L'Autorità amministrativa deve formulare nell'atto di risposta tutte le sue eccezioni di ordine o di merito.

Art. 6

Ulteriore scambio
di allegati

E' data facoltà al giudice delegato di ordinare eccezionalmente un ulteriore scambio di allegati, oppure di chiedere al ricorrente di formulare le sue osservazioni sulle eccezioni d'ordine o di merito proposte.

Art. 7

Chiusura
dello scambio
degli allegati

Il giudice dichiara chiuso lo scambio degli allegati e ne dà comunicazione alle parti fissando alle stesse un breve termine per la notifica di mezzi di prova in precedenza non indicati.

Art. 8

I termini fissati dal presidente del Tribunale o dal giudice delegato in applicazione della presente legge sono perentori e non possono essere modificati per accordo delle parti.

Termini

Capitolo II

PROCEDURA PROBATORIA

Art. 9

Il Tribunale accerta d'ufficio i fatti rilevanti per il giudizio, assume le prove necessarie e le apprezza liberamente.

Prove
Assunzione
Apprezzamento

Il giudice delegato ha facoltà di ricorrere a mezzi probatori non indicati dalle parti o di rinunciare all'assunzione di mezzi probatori che le parti hanno notificato.

Art. 10

Il giudice delegato dirige l'istruttoria. Ha la facoltà di citare le parti, se appare giustificato dalle circostanze, ad una discussione perchè producano ulteriori documenti e perchè indichino i fatti che intendono provare a mezzo di perizia o a mezzo di testimoni.

Forma

Il giudice delegato d'ufficio od a richiesta di parte decide se dovrà essere ordinata una perizia, designa l'esperto o gli esperti e provvede alla redazione dei quesiti.

Dà comunicazione del rapporto peritale alle parti, cui può fissare un termine per eventuali osservazioni.

Può citare le parti, gli esperti o i testimoni.

Dispone dei poteri riconosciuti al giudice nella procedura civile ed assume le prove nella forma dalla stessa prescritta.

Art. 11

Chiusa l'istruzione probatoria il giudice delegato ne dà comunicazione alle parti.

Chiusura
della procedura
probatoria
Dibattimento

Se il giudice ritiene che ad una parte debba essere concesso più del domandato o che la decisione dell'Autorità amministrativa debba essere modificata a sfavore del ricorrente, egli ne dà comunicazione alle parti.

In questi casi, oppure se per altra ragione gli appaia opportuno, può chiedere un complemento scritto degli allegati di causa ed eccezionalmente ordinare un dibattimento orale.

Capitolo III

SENTENZA

Art. 12

Chiusa la fase probatoria ed eventualmente completato lo scambio degli allegati, immediatamente il giudice ne dà comunicazione al presidente che entro 30 giorni deve convocare il Tribunale per le deliberazioni.

Decisione

Il giudice delegato presenta la sua relazione motivata.
Il Tribunale delibera in seduta segreta.
Il Tribunale decide immediatamente.

Art. 13

Notifica

Entro 30 giorni dalla deliberazione, la decisione, motivata e con l'indicazione dei rimedi di diritto, deve essere notificata per iscritto alle parti, alle eventuali terze persone interessate e agli Uffici federali e cantonali precisati nelle singole leggi.

Capitolo IV

REVISIONE

Art. 14

Revisione

Contro le decisioni del Tribunale cantonale delle assicurazioni è ammessa la revisione :

- a) se sono stati scoperti fatti nuovi o nuovi mezzi di prova;
- b) se un crimine o un delitto ha influito sulla decisione.

Art. 15

Forma
Termini

La domanda di revisione con l'indicazione dei motivi e dei mezzi di prova, redatta su carta semplice, deve essere presentata entro il termine massimo di 90 giorni dalla data in cui sono state conosciute le circostanze nuove previste alle lettere a) e b) dell'art. 14.

La forma è quella stabilita per i ricorsi all'art. 1, si applica la procedura prescritta dalla presente legge.

Capitolo V

RISARCIMENTO DI DANNI

Art. 16

Competenza

Le domande di risarcimento di danni previste dagli art. 52 AVS, 81 e 82 ordinanza di esecuzione, devono essere presentate dalle Casse di compensazione al Tribunale cantonale delle assicurazioni.

Art. 17

Forma

Le domande sono formulate con petizione da presentare in tre copie qualunque sia il valore litigioso. Sono applicabili per analogia le disposizioni generali di procedura fissata dalla presente legge.

Capitolo VI

NORME GENERALI

Art. 18

Ricusa

Valgono per i giudici i motivi di ricusa previsti dal codice di procedura civile.

La ricusa deve essere chiesta nella forma prescritta dalla legge sopra richiamata.

Non possono far parte del Tribunale o della Cancelleria persone designate alla applicazione delle leggi o alla sorveglianza sulle Casse di compensazione.

Art. 19

Le udienze ed i dibattimenti sono pubblici, riservati i casi in cui il giudice ritenga per ragioni giustificate di dover procedere a porte chiuse.

Udienze
Dibattimenti
Deliberazioni

Le deliberazioni sono segrete.

Art. 20

La procedura è per principio gratuita.

Al ricorrente, in caso di ricorso temerario o di ricorso formulato per leggerezza, possono essere caricate la tassa di giustizia e le spese di procedura.

Gratuità
della procedura
Temerarietà

Art. 21

Il ricorrente ha diritto a farsi patrocinare.

Il patrocinatore deve essere scelto fra gli iscritti all'albo degli avvocati del Ct. Ticino o fra i praticanti ammessi all'alunato giudiziario; eccezionalmente il Tribunale di appello potrà ammettere al patrocinio di un singolo caso un avvocato confederato od estero.

Diritto al
patrocinio
Assistenza
gratuita
Istanza

Quando appaia giustificato, al ricorrente è concesso un anticipo sulle spese o l'assistenza giudiziaria.

Presupposto per questa concessione è che il ricorrente non sia in grado di anticipare le spese di patrocinio, e che la lite presenti probabilità di esito favorevole per l'istante.

L'assistenza giudiziaria deve essere chiesta con istanza motivata, diretta al presidente del Tribunale: all'istanza sono da allegare i mezzi di prova.

L'istanza può essere formulata in qualsiasi fase della procedura.

Art. 22

Il ricorrente che vince la causa ha diritto nella misura stabilita dal giudice al rimborso delle spese processuali, dei disborsei e delle spese di patrocinio.

Spese di processo
Ripetibili

Art. 23

Per quanto non stabilito dalla presente legge valgono le norme federali che regolano le materie e sussidiariamente il Codice cantonale di procedura civile.

Diritto sussidiario

Capitolo VII

NORMA TRANSITORIA

Art. 24

Con l'entrata in vigore della legge che modifica l'articolo 22 lett. c) della legge organica giudiziaria civile e penale tutti i ricorsi interposti dopo il 31 dicembre 1959 e non ancora decisi saranno trasmessi per giudizio al Tribunale delle assicurazioni, sezione del Tribunale di appello.

Norma transitoria

Capitolo VIII

DISPOSIZIONI ABROGATIVE

Art. 25

Disposizioni
abrogative

La presente legge abroga ogni disposizione incompatibile e particolarmente :

- a) gli articoli da 13 a 15 del decreto legislativo cantonale 28 gennaio 1948 di applicazione della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti;
- b) l'art. 12 della legge cantonale sull'assicurazione contro la disoccupazione che è sostituito dal seguente :

Art. 12. — Il Tribunale cantonale delle assicurazioni sezione del Tribunale di appello è designato quale Autorità di ricorso a' sensi dell'art. 54 della legge federale.

Il ricorso deve essere interposto nella forma e nei modi stabiliti dalla legge di procedura per i ricorsi al Tribunale cantonale delle assicurazioni.

- c) gli articoli da 38 a 40 della legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati del 24 settembre 1959 che sono sostituiti dai seguenti :

Art. 38. — Le decisioni pronunciate dalle Casse possono essere impugnate nel termine di 30 giorni davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Sezione del Tribunale di appello) nei modi e nelle forme stabiliti dalla legge di procedura per i ricorsi al Tribunale cantonale per le assicurazioni.

Contro le decisioni del Dipartimento è dato diritto di ricorso al Consiglio di Stato, nel termine di 15 giorni, secondo le norme previste dalla legge sulla procedura per le cause di amministrativo semplice.

La procedura di ricorso è gratuita, salvo il caso di ricorso temerario.

Art. 39. — Le decisioni del Consiglio di Stato e quelle del Tribunale cantonale delle assicurazioni sono inappellabili.

Le decisioni delle Casse cresciute in giudicato e quelle definitive del Tribunale cantonale delle assicurazioni sono esecutive a' sensi dell'art. 80 della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento.

Art. 26

Entrata in vigore

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

Disegno di

LEGGE

che modifica l'art. 22 lit. c) della legge organica civile e penale,
testo aggiornato al 15 dicembre 1954

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 17 ottobre 1960 n. 930 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — L'art. 22 lett. c) della legge organica giudiziaria civile e penale è completato nel modo seguente :

Art. 22 : c) una Camera cantonale delle assicurazioni (denominata Tribunale cantonale delle assicurazioni) di 3 membri che giudica :

- a) le contestazioni enumerate dall'art. 120 della legge federale 13 giugno 1911 sulle assicurazioni contro le malattie e gli infortuni;
- b) le contestazioni contro le decisioni dell'assicurazione militare federale (legge federale 20 settembre 1949);
- c) le cause promosse contro la Cassa pensione dei magistrati, funzionari e impiegati dello Stato e contro le Casse pensioni istituite dai Comuni;
- d) le contestazioni promosse contro le decisioni pronunciate dalle Casse di compensazione concernenti pretese fondate sulle leggi seguenti :
 - 1) la legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti del 20 dicembre 1946 (art. 84 e segg., art. 52);
 - 2) la legge federale sull'assicurazione per l'invalidità del 19 giugno 1959 (art. 69);
 - 3) la legge federale concernente gli assegni familiari ai lavoratori agricoli e ai contadini di montagna del 20 giugno 1952 (art. 22);
 - 4) la legge federale sulle indennità ai militari per perdita di guadagno del 25 settembre 1952 (art. 24);
- e) le contestazioni promosse contro le decisioni pronunciate dalle Casse di assicurazione e da altre Autorità cantonali concernenti pretese fondate sulla legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (art. 53 e 54);
- f) le contestazioni promosse contro le decisioni pronunciate dalle Casse assegni familiari giusta l'art. 38 della legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati del 24 settembre 1959.

Il presidente giudica in qualità di giudice unico quando la contestazione non eccede il valore determinabile di Fr. 1.000,—.

Art. 2. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi. Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

