

# Messaggio

numero  
**8380**

data  
13 dicembre 2023

competenza  
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

## **Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 17 ottobre 2022 nella forma elaborata da Massimiliano Ay e cofirmatari, "Per la modifica dell'art. 1 della Legge sulla tariffa giudiziaria (Per una gratuità delle procedure di conciliazione derivanti da azioni del consumatore)"**

Signora Presidente,  
signore e signori deputati,

vi sottoponiamo di seguito le nostre considerazioni in merito all'iniziativa parlamentare in epigrafe.

### **I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE**

In data 17 ottobre 2022 i deputati Massimiliano Ay e cofirmatari hanno presentato un'iniziativa parlamentare nella forma elaborata dal titolo "*Per la modifica dell'art. 1 della Legge sulla tariffa giudiziaria (Per una gratuità delle procedure di conciliazione derivanti da azioni del consumatore)*". L'atto parlamentare propone di introdurre nella Legge sulla tariffa giudiziaria del 30 novembre 2010 (LTG, RL 178.200) il principio di esenzione dalle spese processuali, nella fase di conciliazione, delle procedure derivanti da azioni del consumatore. Gli iniziativaisti chiedono in particolare di modificare l'art. 1 LTG aggiungendo un nuovo capoverso 3 dal tenore seguente: "*Nelle procedure di conciliazione derivanti da azioni del consumatore ai sensi dell'art. 32 cpv. 1 lett. a CPC con un valore litigioso non superiore a 30'000 franchi è data esenzione dalle spese giudiziarie: è riservato l'art. 115 cpv. 1 CPC*". La gratuità sarebbe limitata alle sole procedure di conciliazione e si applicherebbe esclusivamente alle azioni del consumatore; tale beneficio non sarebbe dato in caso di azioni dei fornitori e quindi di procedure di conciliazione promosse da società d'incasso o finanziatrici.

### **II. GENESI DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE**

In data 17 febbraio 2020 i deputati Massimiliano Ay e Lea Ferrari avevano inoltrato un atto parlamentare dal tenore analogo, e meglio l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata dal titolo "*Per la modifica dell'art. 1 della Legge sulla tariffa giudiziaria del 30 novembre 2020 (Gratuità della procedura giudiziaria per i consumatori!)*". Gli iniziativaisti avevano in particolare proposto di aggiungere all'art. 1 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*". Il Consiglio di Stato, con il rapporto dell'11 novembre 2020 (messaggio governativo n. 7928 dell'11 novembre 2020), non reputando necessario istituire un regime privilegiato per le procedure derivanti da contratti conclusi con consumatori, aveva invitato

il Gran Consiglio a respingere l'atto parlamentare, sulla base di molteplici considerazioni, alle quali si rimanda. In particolare l'esenzione dalle spese procedurali proposta avvantaggia indistintamente anche coloro che non necessitano di un contributo da parte dello Stato (per l'applicazione dell'art. 32 CPC è determinante lo scopo economico della prestazione, ovvero sia una controversia che abbia per oggetto un bene di consumo ordinario, indipendentemente dalla situazione patrimoniale del consumatore). L'accessibilità alla giustizia da parte dei consumatori meno abbienti è già ora garantita dall'istituto del gratuito patrocinio (art. 117 ss. CPC e art. 1 ss. della Legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio del 15 marzo 2011 - LAG, RL 178.300), il quale accorda una tutela anche più ampia della sola esenzione delle spese processuali (l'esenzione anche dagli anticipi, dalle cauzioni e dalle spese di patrocinio). Inoltre sono favoriti i fornitori e le società di incasso, che agiscono quali cessionarie, e non i consumatori. Infine, a mente del Governo, la proposta è di difficile attuazione, vista la difficoltà per le autorità giudiziarie di individuare e classificare la tipologia di cause concernenti i consumatori. Il rapporto di maggioranza della Commissione giustizia e diritti del 21 febbraio 2022, condividendo la posizione del Governo, aveva invitato il Parlamento a respingere l'iniziativa. Dal canto suo, il rapporto di minoranza del 21 febbraio 2022 aveva invitato il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa ma, allo stesso tempo, ad approvare un controprogetto, elaborato da alcuni commissari, che prevedeva di limitare la gratuità alle sole procedure di conciliazione. Gli iniziativaisti avevano pure presentato due emendamenti al controprogetto: il primo proponeva l'esenzione dalle spese giudiziarie in caso di azioni del consumatore con un valore litigioso non superiore a fr. 30'000.--, riservato l'art. 115 cpv. 1 CPC (il quale prevede che in caso di malafede o temerarietà processuali le spese processuali possono essere addossate a una parte anche nelle procedure gratuite). Il secondo emendamento contemplava, oltre a quanto previsto nel primo, l'aggiunta secondo cui l'esenzione non si estendeva al cessionario nel caso di una cessione di un credito o debito. Il Gran Consiglio, nella seduta del 14 marzo 2022 ha accolto le conclusioni del rapporto di maggioranza, contrarie all'iniziativa parlamentare.

L'iniziativa parlamentare oggetto del presente rapporto ripropone, in parte, quanto già figurante nell'atto parlamentare precedente, respinto dal Gran Consiglio. Con l'atto parlamentare oggetto del presente rapporto viene riproposto di introdurre un regime privilegiato agevolato per i consumatori, la cui estensione è stata tuttavia modificata/modulata a seguito delle discussioni parlamentari del 14 marzo 2022.

### **III. DIRITTO VIGENTE E GIURISPRUDENZA**

#### **1. Diritto federale**

L'art. 97 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.) prevede che la Confederazione prenda provvedimenti a tutela dei consumatori. L'art. 97 cpv. 3 Cost. dispone che i Cantoni prevedano una procedura di conciliazione e/o una procedura giudiziaria semplice e rapida per le controversie fino a un dato valore litigioso. Come già indicato dallo scrivente Consiglio nel rapporto dell'11 novembre 2020 (messaggio governativo n. 7928 dell'11 novembre 2020, pag. 2), secondo la dottrina il cpv. 3 dell'art. 97 Cost 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

Messaggio n. 8380 del 13 dicembre 2023

art. 97 Cost). Il CPC prevede infatti 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 (art. 243-247 CPC, Spuhler/Tenchio/Infanger, Schweizerische Zivilprozessordnung, Commentario basilese, n. 11 ad art. 243 CPC).

Il diritto federale definisce i contratti conclusi con consumatori come *“quelli su 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 CPC). L'art. 120 cpv. 1 della Legge federale sul diritto internazionale privato del 18 dicembre 1987 (LDIP, RS 291) riprende tale definizione: *“contratti concernenti una prestazione di consumo corrente destinata all'uso personale o familiare del consumatore e non connessa con l'attività professionale o commerciale di costui”*. Secondo l'art. 3 della Legge federale sul credito al consumo del 23 marzo 2001 (LCC, RS 221.214.1) *“Per consumatore si intende ogni persona fisica che stipula un contratto di credito al consumo per uno scopo che può considerarsi estraneo alla sua attività commerciale o professionale”*. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, per definire quali sono i contratti conclusi con consumatori occorre determinare se l'oggetto in questione è un oggetto di consumo corrente e anche prenderne in considerazione il valore economico. L'Alta Corte ha ritenuto che un'auto dal valore di oltre 190'000.-- franchi non può essere considerata un oggetto di consumo corrente, e meglio *“sort manifestement du cadre de la consommation courante”*. Il Tribunale federale non vede un bisogno particolare di protezione sociale per l'acquirente di un'auto di lusso: *“On ne discerne d'ailleurs pas le besoin particulier de protection sociale de l'acquéreur d'une voiture de luxe”* (sentenza del TF 4A\_432/2007 dell'8 febbraio 2008 consid. 4.2.3).

Per quanto attiene alle spese processuali, l'art. 96 CPC prevede che i Cantoni stabiliscano 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 a 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. Diritto cantonale

### a) Canton Ticino

Nel nostro Cantone la tariffa delle spese processuali per l'amministrazione della giustizia civile e penale è codificata nella Legge sulla tariffa giudiziaria (LTG) del 30 novembre 2010

(RL 178.200). 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 governativo 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).

#### b) Altri Cantoni

Come già indicato nel rapporto dello scrivente Consiglio dell'11 novembre 2020 (messaggio governativo n. 7928 dell'11 novembre 2020, pag. 3) e come risulta ancora oggi, solo due Cantoni (Ginevra e Vaud) prevedono che non vengono accollate spese nelle procedure per procedimenti derivanti da contratti conclusi con consumatori.

Nel Canton Ginevra l'art. 22 cpv. 5 della *Loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC)* dell'11 ottobre 2012 (RSG E 1 05) prevede che "*il n'est pas prélevé de frais pour les litiges concernant les contrats conclus avec les consommateurs (art. 32 CPC). Cette exemption ne s'étend pas au cessionnaire en cas de cession de créance ou de dette*". 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*".

#### IV. CONSIDERAZIONI

Il Consiglio di Stato ha nuovamente richiesto alle Autorità giudiziarie una stima del numero di cause inoltrate concernenti contratti conclusi con consumatori/azioni del consumatore e le relative procedure di conciliazione. Come già tuttavia indicato nel citato rapporto del Governo relativamente all'iniziativa parlamentare del 17 febbraio 2020 (cfr. messaggio governativo n. 7928 dell'11 novembre 2020, pag. 4), nel nostro Cantone non è oggi possibile determinarne il numero, in ragione dell'assenza della registrazione di tale dato nel sistema informatico in uso nelle Magistrature, dato peraltro non richiesto dal Consiglio della magistratura contestualmente al rendiconto annuale di attività. L'Associazione dei giudici di pace e alcuni Pretori, ipotizzano tuttavia che i casi ai quali si applicherebbe la gratuità della procedura di conciliazione sarebbero estremamente pochi, ritenuto come le istanze sono in gran parte presentate da fornitori di beni o servizi che non hanno ottenuto il pagamento di quanto fornito, per i quali non sarebbe comunque data l'esenzione

postulata tramite il presente atto parlamentare. Stante quanto precede, risulta difficile dare una valutazione dell'impatto finanziario della postulata modifica legislativa.

Fatta questa precisazione, il Consiglio di Stato, sentite le Autorità giudiziarie civili, non reputa necessario istituire un regime privilegiato in merito a tasse e spese per le procedure di conciliazione derivanti da azioni dei consumatori per i seguenti motivi (non in ordine di importanza):

- Già oggi l'autorità di conciliazione può rinunciare a prelevare la tassa in caso di riuscita del tentativo di conciliazione secondo l'art. 5 cpv. 3 LTG.
- Già oggi esistono strumenti giuridici che agevolano l'accesso alla giustizia, in particolare l'istituto del gratuito patrocinio (art. 117 ss. CPC e art. 1 ss. LAG), il quale tutela le parti economicamente deboli e ciò indipendentemente dalla qualità di consumatore. Si rileva che l'esenzione totale dalle spese non terrebbe conto della fondatezza delle pretese sottoposte al giudice, ciò che invece avviene in caso di richiesta di gratuito patrocinio. Il gratuito patrocinio, oltre al criterio dell'indigenza, prevede anche quello della ragionevolezza, o fondamento apparente, della pretesa fatta valere: si evita quindi in tal modo di sovvenzionare inutilmente cause temerarie o comunque avventate.
- L'iniziativa avvantaggia indistintamente (indipendentemente dalla situazione economica) anche coloro che non necessitano di un contributo da parte dello Stato nella forma di un'esenzione dalle spese processuali. Come abbiamo già avuto modo di indicare nel rapporto relativo all'iniziativa precedente, 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. Di conseguenza tale modifica della LTG sarebbe poco sociale.
- Nell'ambito di competenza dei Giudici di pace, ovvero per le controversie sino a un valore litigioso di CHF 5'000.-- ad esclusione di servitù, iscrizioni di ipoteche legali, locazione e affitto di abitazioni e locali commerciali rispettivamente parità dei sessi (art. 31 della Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006, LOG, RL 177.100), le tasse e spese sono già contenute; infatti, nelle procedure di conciliazione le tasse e spese sono fissate tra 50 e 300 franchi (art. 6 LTG).
- Nell'ipotesi di casi manifesti (detti anche "liquidati"), i cui fatti sono incontestati o immediatamente comprovabili e la situazione giuridica è chiara, vi è la possibilità di procedere con la procedura sommaria ex art. 248 e 257 CPC. Tale procedura, ampiamente utilizzata già oggi, permette di procedere in maniera rapida. La gratuità della procedura di conciliazione fungerebbe con ogni evidenza da deterrente nell'utilizzo del citato strumento, a scapito dell'economia processuale e del principio di celerità delle procedure.
- La problematica di individuazione e classificazione delle cause derivanti da contratti conclusi con consumatori indicata in premessa e già debitamente illustrata nel messaggio governativo n. 7928 dell'11 novembre 2020, sussiste anche allo stadio della procedura di conciliazione. Secondo quanto indicato da alcuni Pretori, spesso le parti non si appellano esplicitamente all'art. 32 CPC ma fanno uso del foro naturale del convenuto. L'art. 32 CPC non è una norma di diritto materiale sulla quale fondare un'azione, ma una norma procedurale che determina il foro dell'azione (nel caso

- dell'azione del consumatore si tratta di un foro alternativo, cfr. art. 32 cpv. 1 lett. a CPC), del quale generalmente non si fa uso nella pratica.
- Esistono già strumenti che possono agevolare il cittadino (quindi anche il consumatore) nel far valere le sue pretese. Ad esempio l'Associazione delle consumatrici e dei consumatori della Svizzera italiana (ACSI) offre, ai suoi soci, consulenza telefonica gratuita; in particolare Infoconsumi offre informazioni e consigli su acquisti e contratti concernenti prodotti e servizi, come pure in caso di controversie o disguidi con i fornitori. L'Ordine degli Avvocati del Cantone Ticino (OATI) dispone di un servizio di consulenza giuridica che ha come scopo l'offerta di consigli giuridici di natura preliminare su problemi in diversi ambiti giuridici sottoposti agli avvocati consulenti da parte degli utenti, come pure di orientare questi ultimi sulle procedure legali da seguire. La consulenza ha una durata massima di 30 minuti e il costo ammonta a fr. 30. Esistono pure diversi organi che si occupano della risoluzione extragiudiziarica di vertenze in ambito di consumo, in diversi settori (<https://www.konsum.admin.ch/bfk/it/home/konsumenteninformationen/ombudsstellen.html>).
  - La proposta di limitare la gratuità delle litispendenze per contratti conclusi con i consumatori alle sole procedure di conciliazione figurava già nel rapporto di minoranza della Commissione giustizia e diritti del Parlamento del 21 febbraio 2022 relativo all'iniziativa del 17 febbraio 2020; il Gran Consiglio ha preferito accogliere le conclusioni del rapporto redatto dalla maggioranza della Commissione, la quale, facendo propria la posizione del Governo, chiedeva di respingere l'iniziativa.
  - Infine, il 1° gennaio 2025 entreranno in vigore modifiche del CPC, che concernono anche le spese giudiziarie e agevoleranno l'accesso alla giustizia. Nel diritto in vigore (art. 98 CPC) l'attore può essere chiamato ad anticipare integralmente le spese processuali presumibili. Dal 1° gennaio 2025, il giudice e l'autorità di conciliazione potranno esigere che l'attore anticipi un importo a copertura della metà al massimo delle spese presumibili (cfr. testo delle modifiche in FF 2023, 786, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/786/it>; e comunicato stampa del Consiglio federale <https://www.bj.admin.ch/bj/it/home/aktuell/mm.msg-id-97610.html>).

## V. CONCLUSIONE

Per le considerazioni suesposte, il Consiglio di Stato invita il Parlamento a respingere l'iniziativa presentata nella forma elaborata il 17 ottobre 2022 per la modifica dell'art. 1 della Legge sulla tariffa giudiziaria.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Raffaele De Rosa

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri