

Messaggio

numero
8417

data
10 aprile 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 21 febbraio 2022 nella forma generica da Roberta Soldati, Lara Filippini e cofirmatari, per la modifica della Legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio (LAG) mediante l'introduzione della cessione automatica di eventuali attivi conseguiti al termine della procedura

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con riferimento all'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica dai deputati Roberta Soldati, Lara Filippini e cofirmatari il 21 febbraio 2022, esprimiamo le seguenti considerazioni.

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

I promotori dell'iniziativa chiedono di modificare la Legge sull'assistenza giudiziaria e sul patrocinio d'ufficio del 15 marzo 2011 (LAG, RL 178.300) nel senso di codificare in uno specifico disposto di legge che *“la concessione dell'assistenza giudiziaria e patrocinio d'ufficio sia condizionata alla cessione diretta allo Stato del ricavato (evidentemente nella misura di quanto anticipato) sancito in una decisione cresciuta in giudicato, oppure prevedere una manleva specifica a favore dell'autorità a richiedere informazioni, così come già avviene in altri Cantoni.”* A dire degli iniziativaisti tali correttivi permetterebbero di recuperare più celermente quanto anticipato dallo Stato, senza che ciò limiti il diritto di accesso alla giustizia alle persone indigenti.

II. SITUAZIONE ATTUALE

a) Diritto federale e giurisprudenza

L'art. 29 cpv. 3 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.), relativo alle garanzie procedurali generali, prevede che *“chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti.”*

In ambito civile, gli art. 117 e segg. del Codice di diritto processuale civile svizzero del 18 dicembre 2008 (CPC) regolano l'istituto del gratuito patrocinio, garantendo tale diritto a chiunque sia sprovvisto dei mezzi necessari e la cui domanda non appaia priva di probabilità di successo (art. 117 CPC). Nel contempo, l'art. 123 cpv. 1 CPC stabilisce che la parte cui è stato concesso il gratuito patrocinio è obbligata alla rifusione non appena sia in grado di farlo. L'ammissione al gratuito patrocinio non garantisce pertanto alla persona

indigente l'assunzione definitiva delle spese processuali da parte dello Stato (DTF 142 III 131, consid. 4.1; DTF 135 I 91 consid. 2.4.2.2; DTF 122 I 322 consid. 2c, DTF 122 I 5 consid. 4a). Il beneficiario dell'assistenza giudiziaria è tenuto a rimborsare allo Stato quanto da questi anticipato non appena sia in grado di farlo. Secondo il Tribunale federale, la concessione del gratuito patrocinio può essere fatta dipendere dalla cessione allo Stato degli eventuali proventi della causa fino a concorrenza delle spese giudiziarie a carico dell'istante e dei costi della rappresentanza di un avvocato (DTF 142 III 131 regesto e consid. 2-4). Nel caso concreto, l'Alta Corte ha ritenuto ammissibile esigere una dichiarazione di cessione nell'ambito della concessione dell'ammissione al gratuito patrocinio, nell'ottica di facilitare l'esecuzione del diritto dello Stato alla rifusione di quanto anticipato. Il Tribunale federale ha tuttavia precisato che la cessione può essere fatta valere unicamente qualora siano date le condizioni dell'art. 123 CPC e se la persona indigente (*bedürftige Partei*) sia obbligata alla rifusione delle spese processuali con decisione cresciuta in giudicato (*“zur Nachzahlung der bevorschussten Prozesskosten rechtskräftig verpflichtet wurde”*, cfr. sentenza citata, consid. 4.1 e 4.2).

Per quanto concerne il gratuito patrocinio in ambito penale, l'art. 135 cpv. 4 del Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (CPP) prevede che non appena le sue condizioni economiche glielo permettano, l'imputato condannato a pagare le spese procedurali è tenuto non solo a rimborsare alla Confederazione o al Cantone la retribuzione versata al difensore da questi enti, ma pure a versare al difensore la differenza tra la retribuzione ufficiale e l'onorario integrale.

b) Diritto cantonale e prassi

1. Canton Ticino

La LAG disciplina l'assistenza giudiziaria e il patrocinio d'ufficio nei procedimenti civili, esecutivi, amministrativi e penali davanti alle autorità giudiziarie e amministrative (cfr. art. 1 LAG e messaggio n. 6407 del 12 ottobre 2010 pag. 1). L'assistenza giudiziaria, la quale garantisce a chi non dispone dei mezzi per assumersi gli oneri della procedura o le spese di patrocinio la possibilità di tutelare i suoi diritti davanti alle autorità giudiziarie e amministrative (art. 2 LAG), si estende all'esenzione dagli anticipi e dalle cauzioni, all'esenzione dalle tasse e spese processuali, all'ammissione al gratuito patrocinio (art. 3). La persona beneficiaria dell'assistenza giudiziaria è tenuta ad avvisare senza indugio l'autorità competente di ogni cambiamento nella sua situazione economica. Con la presentazione della domanda di assistenza giudiziaria l'istante svincola i terzi dal segreto d'ufficio e fiscale nella misura in cui ciò sia necessario all'accertamento della situazione economica (art. 5 LAG). La persona beneficiaria dell'assistenza giudiziaria è inoltre tenuta a rifondere allo Stato gli importi da quest'ultimo assunti o versati quando il cambiamento della sua situazione economica lo permette (art. 6 LAG).

In Ticino l'autorità competente per il recupero dell'assistenza giudiziaria è l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative (UIPA) della Divisione della giustizia/Dipartimento delle istituzioni, conformemente a quanto disposto dall'art. 2 del Regolamento di applicazione della Legge sulla tariffa giudiziaria e della legge sull'assistenza giudiziaria e sul gratuito patrocinio del 12 settembre 2012 (RL 178.320). La norma citata prevede in particolare che l'UIPA è competente a incassare *“gli importi anticipati a titolo di assistenza giudiziaria e a decidere la rifusione degli importi assunti dallo Stato.”*

Tale Ufficio, creato il 1. gennaio 2011, funge principalmente da servizio centrale di incasso per le autorità giudiziarie; esso è in particolare competente a incassare le spese processuali, le pene pecuniarie e le multe per le diverse autorità giudiziarie (Preture, Pretura penale, Tribunale di appello, Ministero pubblico, Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi, Magistratura dei minorenni, Tribunale dei minorenni, Tribunale di espropriazione, cfr. art. 1 del Regolamento menzionato). Oltre a ciò, l'UIPA si occupa di gestire il recupero dell'assistenza giudiziaria, monitorando l'evoluzione della situazione patrimoniale delle persone interessate e tramite una modalità proattiva. Esso applica diversi parametri: in ambito penale (difese d'ufficio) chiede il rimborso dell'assistenza giudiziaria subito dopo aver ricevuto il pagamento delle tasse e spese dell'incanto di riferimento; come pure quando l'autorità giudiziaria informa l'UIPA del cambiamento della situazione economica del beneficiario dell'assistenza giudiziaria e quando, in caso di difesa penale, il beneficiario dell'assistenza giudiziaria passa dalla difesa d'ufficio alla difesa di fiducia. L'UIPA effettua inoltre un esame sistematico della situazione economica del beneficiario dopo cinque anni dalla concessione dell'assistenza giudiziaria, congruo lasso di tempo che permette l'avvio di un recupero effettivo.

L'UIPA si occupa di gestire il recupero dell'assistenza giudiziaria concessa ai cittadini dal 2011, data di creazione dell'Ufficio. Precedentemente ciò veniva effettuato dall'Ufficio della Direzione della Divisione della giustizia.

Nella risposta del 14 febbraio 2017 all'interrogazione n. 178.16 (Gratuito patrocinio e tasse di giustizia: recupero spese possibile) sono state indicate le cifre recuperate sino a quel momento. La voce contabile relativa al recupero dell'assistenza giudiziaria presentava gli importi seguenti: 2012, fr. 117'000; 2013, fr. 82'338; 2014, fr. 51'717; 2015, fr. 26'784.

Con il cambiamento alla Direzione della Divisione della giustizia, nel 2017, l'Ufficio della Direzione ha voluto procedere a un esame sistematico della situazione economica dei beneficiari dell'assistenza giudiziaria precedenti all'anno 2011 e di conseguenza, laddove possibile, avviare il recupero, ritenendo altresì i termini di prescrizione. Questo importante lavoro amministrativo, svolto soprattutto tramite personale ausiliario/stagiaires temporanei, ha permesso di incrementare le entrate in maniera importante negli anni 2017, 2018 e 2019 in particolare, come dalla tabella qui di seguito.

Nel contempo, l'UIPA, per quanto di sua competenza, ha pure iniziato nel 2017, sotto la responsabilità della nuova Capo Ufficio, con il riesame sistematico dei casi, nell'ottica del recupero degli importi dal 2011, con le cifre di cui alla tabella qui di seguito.

Dal 2017 il recupero dell'assistenza giudiziaria è stato quindi di quasi 6.5 milioni di franchi, ciò che costituisce un miglioramento rispetto agli anni precedenti. Si rileva che nel 2019 vi è stato un aumento importante nel recupero da parte dell'UIPA, dovuto alla riorganizzazione interna alla Divisione della giustizia che ha trasferito dalla Direzione della Divisione all'UIPA tutti i vecchi incarti pendenti, precedenti al 2011.

Messaggio n. 8417 del 10 aprile 2024

Conto	CRB	C 2014	C 2015	C 2016	C 2017	C 2018	C 2019	C 2020	C 2021	C 2022	C 2023	
- CRB : 130 DIV. DELLA GIUSTIZIA												
42600118	RECUPERO AG	130	51'718	26'784	31'462	105'902	501'375	907'361	374'066	9'109	7'402	1'940
- CRB : 161 TRIBUNALE DI APPELLO												
42600118	RECUPERO AG	161	222'101	134'590	46'603	188'967	77'031	188'406	107'651	133'947	105'008	219'287
- CRB : 165 MINISTERO PUBBLICO												
42600118	RECUPERO AG	165	12'064	5'787	34'406	101'006	121'365	113'743	261'848	34'301	264'614	249'856
- CRB : 167 UFFICIO DEL GIUDICE PROV. COERCITIVI												
42600118	RECUPERO AG	167		5'412	404	3'835	-5'412					
- CRB : 168 MAGISTR. MINORENNI												
42600118	RECUPERO AG	168		100		7'028	-2'904	3'000			180	9'153
- CRB : 171 PRETURE												
42600118	RECUPERO AG	171	181'384	92'898	246'417	563'594	326'855	715'984	92'979	328'543	78'449	143'937
- CRB : 172 PRETURA PENALE												
42600118	RECUPERO AG	172		450	7'017		4'363	1'648	3'615	5'423	5'227	39'722
TOTALE			467'267	266'021	366'308	970'333	1'022'674	1'930'141	840'159	511'322	460'880	663'895

2. Altri Cantoni

Ad oggi, in Svizzera, solo due Cantoni hanno codificato nella propria legislazione la cessione di eventuali attivi conseguiti al termine della procedura. Si tratta dei Cantoni citati nell'atto parlamentare e meglio il Canton Neuchâtel e il Canton Giura.

2.1 Canton Neuchâtel

Per quanto riguarda la cessione, l'art. 34 della Loi sur l'assistance judiciaire (LAJ 161.2) prevede che lo Stato può farsi cedere, sino a concorrenza delle spese occasionate dall'assistenza giudiziaria, la totalità o una parte dell'eventuale credito risultante dal procedimento a favore della persona che ha beneficiato dell'assistenza giudiziaria. Da informazioni assunte presso il responsabile del settore "Frais de Justice", che si occupa del recupero dell'assistenza giudiziaria nel menzionato Cantone, risulta tuttavia che nella pratica la cessione non viene concretizzata e non contribuisce a migliorare il recupero di quanto anticipato dallo Stato a titolo di assistenza giudiziaria. Il menzionato servizio riceve mediamente una quindicina di casi all'anno per i quali figura una cessione di credito. Siccome a livello pratico la cessione appesantisce la procedura di recupero dell'assistenza giudiziaria, e visti i pochi casi, è prassi tentare di incassare il rimborso di tali somme direttamente dal beneficiario dell'assistenza giudiziaria, piuttosto che dal debitore di quest'ultimo. Solo in qualche caso il menzionato servizio ha potuto recuperare/realizzare un credito ceduto. Per quanto attiene alla manleva a favore delle autorità, l'art. 35 cpv. 2 della Loi sur l'assistance judiciaire prevede espressamente la facoltà, per l'autorità preposta al recupero delle spese occasionate dall'assistenza giudiziaria, di chiedere informazioni all'autorità fiscale relativamente alla situazione del beneficiario dell'assistenza giudiziaria.

2.2 Canton Giura

Nel Canton Giura il richiedente dell'assistenza giudiziaria ha l'obbligo di produrre una dichiarazione di cessione del credito allo Stato, avente per oggetto l'eventuale guadagno conseguito in sede giudiziaria, pena l'irricevibilità della sua domanda. In altre parole, la cessione di credito in favore dello Stato è una condizione di ricevibilità delle richieste di assistenza giudiziaria. Le relative basi legali figurano all'art. 12 della Loi d'introduction du Code de procédure civile suisse, LiCPC (271.1), nell'Ordonnance concernant le

remboursement de l'assistance judiciaire en matière civile (271.111), all'art. 232 del Code de procédure administrative (175.1) e all'art. 6a Loi sur l'exécution des peines et mesures (341.1). In particolare l'art. 12 LiCPC, in vigore dal 1° gennaio 2021 prevede che *“Dans les affaires de nature patrimoniale ou présentant un aspect patrimonial, la personne qui requiert l'assistance judiciaire remet au tribunal, sous peine d'irrecevabilité de sa requête, une cession de créance en faveur de l'état portant sur le gain éventuel du procès, à l'exception des prétentions en matière de tort moral, jusqu'à concurrence du montant de l'assistance judiciaire dont elle aura bénéficié”*. Tale cessione allo Stato non è tuttavia possibile senza alcuna condizione o limite. In effetti la stessa è permessa unicamente qualora il procedimento nel quale viene richiesta l'assistenza giudiziaria sia di natura patrimoniale o presenti un aspetto patrimoniale (art. 12 cpv. 1 LiCPC). Inoltre, il capoverso 2 della medesima norma precisa che lo Stato possa prevalersi di tale cessione esclusivamente nel caso in cui il beneficiario dell'assistenza giudiziaria sia in grado di rimborsare la somma ricevuta (conformemente a quanto imposto dal diritto federale e meglio dall'art. 123 CPC). Non viene chiesta alcuna cessione di credito per pretese inferiori a fr. 20'000, conformemente a quanto disposto dall'art. 5 dell'Ordonnance concernant le remboursement de l'assistance judiciaire en matière civile (applicabile per analogia anche negli altri ambiti del diritto). Si rileva che la responsabile dell'Ufficio preposto al recupero di tali somme nel Canton Giura, sentita dai funzionari della Divisione della giustizia, ha indicato che nella pratica tale cessione di credito non è mai stata esercitata. Infine per quanto concerne la manleva, l'art. 12c cpv. 3 LiCPC prevede che l'autorità che si occupa del recupero dell'assistenza giudiziaria ha accesso ai dati fiscali relativi al beneficiario dell'assistenza giudiziaria.

III. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il gratuito patrocinio è un importante diritto per i cittadini che non dispongono dei mezzi per assumersi gli oneri della procedura o le spese di patrocinio, che permette loro di tutelare i propri diritti davanti alle autorità giudiziarie e amministrative (cfr. art. 2 LAG). Accanto a questo diritto si affianca tuttavia anche il dovere per gli stessi, se la situazione patrimoniale lo consente, di rifondere i soldi allo Stato, nel rispetto della collettività.

Il Consiglio di Stato è cosciente dell'importanza del recupero dell'assistenza giudiziaria. Anche in quest'ottica è stato creato nel 2011 l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative che oggi centralizza tale attività, dopo la riattivazione proattiva del compito dal 2016. Inoltre, come è stato indicato nella menzionata risposta del Governo all'interrogazione n. 178.16, la Divisione della giustizia ha già sensibilizzato il Consiglio della Magistratura e tramite esso le Autorità giudiziarie della giurisprudenza del Tribunale federale citata sub pto. II.

Il Consiglio di Stato reputa di principio che le proposte degli iniziativaisti appaiono condivisibili. Tuttavia, dopo attento esame della giurisprudenza nonché delle norme cantonali attualmente esistenti in soli due Cantoni e dopo aver sentito le autorità preposte al recupero dell'assistenza giudiziaria di questi due Cantoni che hanno codificato nelle loro norme cantonali la cessione, relativamente all'applicazione pratica della stessa, (cfr. punto II. 2 del presente rapporto), lo scrivente Consiglio non condivide di procedere a codificarle nella LAG. Di seguito i motivi di questa posizione.

a) Cessione

Come illustrato al punto II. 2 del presente rapporto, la cessione è attualmente codificata unicamente in due Cantoni. Come rilevato dalle Autorità preposte al recupero dell'assistenza giudiziaria di tali Cantoni, di fatto la cessione non contribuisce a migliorare il recupero di quanto anticipato dallo Stato a titolo di assistenza giudiziaria. Nel Canton Neuchâtel, il servizio che si occupa del recupero dell'assistenza giudiziaria riceve infatti mediamente unicamente una quindicina di casi all'anno nei quali figura una cessione di credito; solo in qualche caso il menzionato servizio ha potuto recuperare/realizzare un credito ceduto. Nel Canton Giura la cessione è possibile a determinate condizioni; innanzitutto è permessa unicamente qualora il procedimento nel quale viene richiesta l'assistenza giudiziaria sia di natura patrimoniale o presenti un aspetto patrimoniale; inoltre non viene chiesta alcuna cessione di credito per pretese inferiori a fr. 20'000. In tale Cantone nella pratica la cessione di credito non è ad oggi mai stata esercitata/fatta valere.

Va inoltre rilevato che appare dubbia la necessità di codificare la cessione nelle norme cantonali, soprattutto considerando la menzionata giurisprudenza dell'Alta Corte, la quale ha stabilito che nonostante il CPC non preveda una specifica (*ausdrückliche*) base legale per la cessione, non significa che l'esigenza di una dichiarazione di cessione non sia ammessa (DTF 142 III 131, consid. 3.1). Ciò può essere implicitamente dedotto dalle disposizioni applicabili all'assistenza giudiziaria, alla luce del loro senso e del loro scopo: lo Stato anticipa le spese processuali; il beneficiario le dovrà sopportare/restituire qualora ne avrà la capacità finanziaria. Se le condizioni dell'art. 123 CPC sono adempiute e la decisione che obbliga il beneficiario a rimborsare le spese anticipate è cresciuta in giudicato, la cessione facilita il recupero del credito dello Stato (DTF 142 III 131, consid. 4). A tal proposito si rileva che le norme del Canton Ginevra non prevedono la cessione ma la giurisprudenza cantonale l'ammette per prassi (cfr. sentenza del 19 dicembre 2016 della Cour de justice (inc. AC/251/2016 DAAJ/137/2016, consid. 3).

Lo scrivente Consiglio ritiene pertanto che la modifica proposta dagli iniziativaisti, seppur condivisibile nelle intenzioni, non sembra offrire un vero contributo per migliorare il recupero dei fondi anticipati dallo Stato.

b) Manleva

Per quanto attiene invece alla manleva, giova rimarcare come tale facoltà sia già prevista nella legislazione ticinese attualmente in vigore. In effetti, l'art. 5 cpv. 2 LAG prevede che con la presentazione della domanda di assistenza giudiziaria, l'istante svincola i terzi dal segreto d'ufficio e fiscale nella misura in cui ciò sia necessario all'accertamento della situazione economica. Tale svincolo, il quale figura sul formulario *Certificato per l'ammissione all'assistenza giudiziaria*, alla pagina 2, si applica anche alla rifusione dell'assistenza giudiziaria, come espressamente indicato nel messaggio n. 6407 del 12 ottobre 2010 relativo alla LAG e meglio "*il richiedente svincola le autorità dal segreto d'ufficio per la comunicazione delle informazioni rilevanti per la concessione dell'assistenza giudiziaria e per la sua rifusione*" (cfr. messaggio citato, pag. 4).

Alla luce di quanto precede, lo scrivente Governo ritiene dunque che la manleva proposta dagli iniziativaisti non sia necessaria in quanto le Autorità dispongono già oggi di una base

Messaggio n. 8417 del 10 aprile 2024

legale che consente loro di ottenere le necessarie informazioni atte ad accertare la situazione economica di coloro che hanno beneficiato dell'assistenza giudiziaria.

IV. CONCLUSIONE

In conclusione, ritenuto tutto quanto sopra esposto il Consiglio di Stato invita a respingere l'iniziativa parlamentare in oggetto.

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