

Messaggio

numero
8480

data
21 agosto 2024

competenza
DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

Rapporto sull'iniziativa parlamentare presentata il 4 maggio 2021 nella forma elaborata da Lara Filippini e Sabrina Aldi per la modifica dell'art. 29 della Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lptca) del 23 giugno 2008 (Implementazione della revisione LPGA alle spese giudiziarie dinanzi al Tribunale cantonale delle assicurazioni) e controprogetto

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

vi sottoponiamo di seguito le nostre considerazioni in merito all'iniziativa parlamentare in epigrafe, formulando un controprogetto.

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA

Il 4 maggio 2021 le deputate Lara Filippini e Sabrina Aldi hanno presentato l'iniziativa parlamentare nella forma elaborata chiedente la modifica dell'art. 29 della Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lptca) del 23 giugno 2008 (Implementazione della revisione LPGA alle spese giudiziarie dinanzi al Tribunale cantonale delle assicurazioni). Con l'iniziativa è chiesto il mantenimento della gratuità della procedura solo nei casi regolati dal diritto federale o in casi simili (ad esempio: le prestazioni assistenziali) e l'introduzione di un sistema a pagamento per le procedure non legate a prestazioni o relative alla restituzione di contributi percepiti illegalmente. A mente delle deputate le procedure di cui all'art. 52 della Legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti del 20 dicembre 1946 (LAVS, RS 831.10), dovute a irregolarità degli amministratori nel pagamento dei contributi sociali, dovrebbero essere a pagamento secondo il valore litigioso. L'ammontare delle spese è quello previsto nella Legge sulla procedura amministrativa (LPAm) del 24 settembre 2013. Inoltre le deputate auspicano che nelle procedure onerose il Tribunale cantonale delle assicurazioni informi le parti in merito alla tariffa applicabile, in maniera tale che l'assicurato non sia sorpreso dalle stesse al termine della procedura.

Con la suddetta iniziativa parlamentare è quindi proposta una modifica dell'art. 29 Lptca dal seguente tenore:

Spese processuali (nuovo)

Art. 29

¹Il Tribunale applica alle proprie decisioni una tassa di giustizia, che viene stabilita in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti. Il suo importo varia:

a) da 100 a 5'000 franchi nei procedimenti di carattere non pecuniario;

b) da 100 a 30'000 franchi nei procedimenti di carattere pecuniario.

²*In caso di controversie relative a prestazioni, la procedura è soggetta a spese se la singola legge interessata lo prevede (salvo contraria disposizione, l'entità delle spese è determinata fra 200 e 1000 franchi in funzione delle spese di procedura e senza riguardo al valore litigioso); se la singola legge non lo prevede, il tribunale può imporre spese processuali alla parte che ha un comportamento temerario o sconsiderato.*

³*Salvo diversa disposizione, la condanna nelle spese contro più persone si intende solidalmente fra di loro.*

⁴*Il Tribunale può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte e gli assegna un congruo termine per il pagamento, non sospeso dalle ferie, con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.*

⁵*Agli enti pubblici e agli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico non vengono addossate spese processuali. Rimangono riservate le procedure in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari.*

II. LEGISLAZIONE VIGENTE

1. La modifica della LPGA

La LPGA ad art. 61 cpv. 1 lett. a, nel suo tenore in vigore fino al 31 dicembre 2020, prevedeva il principio della gratuità delle procedure dinanzi al Tribunale cantonale delle assicurazioni, con la possibilità per l'autorità giudicante di addossare la tassa di giudizio e le spese di procedura in caso di comportamento temerario o sconsiderato. La procedura era invece onerosa nei casi concernenti le prestazioni della Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI, RS 831.20 ad art. 69 cpv. 1^{bis}).

Nell'aprile 2009 è stata depositata al Consiglio nazionale una mozione del gruppo dell'Unione democratica di Centro (di seguito: UDC) che postulava la modifica dell'art. 61 lett. a LPGA, segnatamente abolendo il principio della gratuità delle procedure di ricorso davanti ai Tribunali cantonali nell'ambito delle assicurazioni sociali (cfr. Mozione n. 09.3406). Tale modifica aveva lo scopo di ridurre gli incentivi negativi al prolungamento dei procedimenti giudiziari, di disincentivare l'inoltro di ricorsi inutili e di adeguare le disposizioni del diritto delle assicurazioni sociali agli altri settori del diritto. Il Consiglio federale ha proposto nel luglio 2009 di accogliere la mozione, successivamente adottata dalle due Camere il 12 aprile 2011 e il 21 febbraio 2012, decidendo quindi di rimettere in discussione il principio della gratuità della procedura nell'ambito delle assicurazioni sociali, stabilito con l'entrata in vigore della LPGA.

Dal 29 febbraio al 29 maggio 2017 (cfr. FF 2018 1303 pag. 1321) si è svolta la procedura di consultazione, la quale verteva su due varianti di modifica della LPGA presentate dal Consiglio federale concernenti l'addebito spese per controversie relative a prestazioni. La prima variante prevedeva una soluzione differenziata, segnatamente che ogni legge speciale regolasse la questione dell'addebito delle spese a seconda delle peculiarità della propria assicurazione sociale. Per la seconda versione, più vicina a quanto proposto dalla mozione UDC, era invece prevista un'entità delle spese fissa, da un minimo di fr. 200.-- a un massimo di fr. 1'000.--. Le modifiche poste in consultazione prevedevano comunque che fosse mantenuta la gratuità della procedura di ricorso per gli assicurati a beneficio del gratuito patrocinio.

Il Cantone Ticino ha preso posizione il 16 maggio 2017 sostenendo la seconda variante con (Risoluzione governativa n. 2166). Dalla procedura di consultazione è emersa la generale approvazione dell'orientamento complessivo delle modifiche proposte nonché gli scopi prefissati (cfr. FF 2018 1303, pag. 1321). Sulla base di quanto emerso e dei pareri degli interpellati, il Consiglio federale ha deciso di proporre la prima variante rielaborata e di stralciare la disposizione che prevedeva che non fossero addossate spese agli assicuratori (cfr. FF 2018 1303, pag. 1322). Il Consiglio federale ha pure deciso di respingere la proposta formulata da alcuni Cantoni volta all'introduzione del principio dell'addebito di spese anche in ambito di previdenza professionale, sottolineando che gli istituti di previdenza non possono emanare decisioni (o preavvisi). In tale settore un assicurato che intende far valere i suoi diritti deve rivolgersi direttamente dal tribunale cantonale, senza che ciò sia preceduto dalla procedura di opposizione (cfr. FF 2018 1303, pag. 1322). A seguito della procedura legislativa, le due Camere hanno deciso l'adozione della modifica dell'art. 61 LPGA (cfr. RU 2020 5137) e, scaduto infruttuoso il termine di referendum, la revisione della LPGA è stata messa in vigore il 1° gennaio 2021 (RU 2020 5137).

L'art. 61 lett. a LPGA fino al dicembre 2020 prevedeva la gratuità generale della procedura dinnanzi al Tribunale cantonale delle assicurazioni. Con la modifica legislativa di cui si è detto è stato anzitutto eliminato il termine "*gratuità*". Parallelamente è stato introdotto l'art. 61 lett. ^f^{bis} LPGA, che prevede che "*in caso di controversie relative a prestazioni, la procedura è soggetta a spese se la singola legge interessata lo prevede; se la singola legge non lo prevede, il tribunale può imporre spese processuali alla parte che ha un comportamento temerario o sconsiderato*". È stato altresì modificato l'art. 69 cpv. 1^{bis} LAI, al fine di adattarlo alla nuova formulazione dell'art. 61 LPGA.

La revisione ha soppresso l'indicazione secondo cui la procedura è gratuita (art. 61 lett. a LPGA). Sono così applicabili le disposizioni del diritto cantonale relative alle spese di procedura. Per quanto riguarda invece le controversie relative a prestazioni, l'art. 61 lett. ^f^{bis} LPGA contempla l'addebito di spese soltanto nel caso in cui la singola legge lo preveda e, anche quando ciò non è il caso, il tribunale potrà imporre spese giudiziarie alla parte che abbia un comportamento temerario o sconsiderato.

2. La giurisprudenza del Tribunale federale

Il Tribunale federale ha avuto occasione di esprimersi con sentenza del 21 luglio 2021 in merito alla pratica ticinese relativa alle spese a seguito della modifica legislativa di cui si è detto. A tal proposito l'Alta Corte ha statuito che la legislazione ticinese non permette di prelevare spese al Tribunale cantonale delle assicurazioni, decidendo, nel caso concreto, che il Tribunale cantonale delle assicurazioni avesse violato il diritto federale sottoponendo a spese una procedura di ricorso nell'ambito della Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni a spese del 20 marzo 1981 (LAINF, RS 832.20; cfr. sentenza TF 8C_265/2021 del 21 luglio 2021, consid. 4.4.3). In quell'occasione, dopo avere ammesso una ritardata giustizia, ciò che l'Alta Corte ha confermato (cfr. consid. 3.5), il Tribunale cantonale delle assicurazioni aveva posto fr. 200.- di spese a carico di un assicuratore contro gli infortuni. Secondo il Tribunale federale, il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha interpretato erroneamente il nuovo art. 61 lett. ^f^{bis} LPGA ritenendo che tutti gli ambiti esclusi da tale disposizione dovessero essere assoggettati a spese (cfr. *ibidem*). In realtà, come precisato dal Tribunale federale, con la modifica della LPGA il Legislatore federale ha deciso di

lasciare ai Cantoni autonomia nel regolamentare la questione (cfr. consid. 4.4.1.: “... eliminando il principio della gratuità generalizzata di cui all'art. 61 lett. a LPGA, il legislatore federale non ha voluto imporre in maniera generalizzata per tutta la Svizzera l'applicazione di spese giudiziarie al di fuori del campo di applicazione dell'art. 61 lett. f^{bis} LPGA, ma ha lasciato ai Cantoni la libertà di disciplinare la questione. Nulla impedisce a un Cantone in tale contesto di prevedere la gratuità della procedura integralmente o soltanto per alcune controversie” e consid. 4.4.3.: “il legislatore ha lasciato chiaramente all'autonomia dei Cantoni disciplinare la questione, senza imporre nulla”).

Da ciò deriva l'impossibilità di dedurre un automatico assoggettamento alle spese per tutti gli ambiti esclusi dall'art. 61 lett. f^{bis} LPGA. La modifica dell'art. 61 LPGA aveva infatti proprio lo scopo, tra gli altri, di permettere di prevedere in materia di spese procedurali soluzioni differenziate e coerenti con le peculiarità delle assicurazioni sociali. In conclusione il Tribunale federale ha statuito che, nel caso concreto, mancasse la base legale cantonale per il Tribunale cantonale delle assicurazioni per il prelevamento delle spese procedurali (cfr. consid. 4.4.3.).

3. Conclusione

Alla luce delle predette modifiche entrate in vigore al 1° gennaio 2021 e a maggior ragione a seguito della sentenza del Tribunale federale 8C_265/2021 del 21 luglio 2021 (peraltro confermata in due casi successivi, cfr. STF 9C_394/2021 del 3 gennaio 2022 e STF 9C_368/2021 del 2 giugno 2022), si rende necessario un adeguamento della normativa cantonale, in particolare dell'art. 29 Lptca.

III. CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

1. In generale

L'attuale art. 29 Lptca regola le spese delle procedure innanzi al Tribunale cantonale delle assicurazioni, stabilendo in particolare il principio della gratuità della procedura per le parti (cpv.1). Secondo l'attuale cpv. 2 è invece soggetta a spese la procedura di ricorso concernente le controversie relative all'assegnazione o al rifiuto di prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità; l'entità delle spese è determinata fra 200.-- e 1'000.-- franchi in funzione delle spese di procedura e senza riguardo al valore litigioso. Alla parte che provoca la causa per leggerezza o per un comportamento temerario, sono imposte la tassa di giustizia e le spese di procedura (cpv. 3). Negli altri casi la tassa di giustizia, quando è dovuta, è fissata tra 200.-- e 1'000.-- franchi (cpv. 4).

Tramite il presente messaggio, sentito il Tribunale delle assicurazioni del Tribunale di appello, si postula la modifica di tale norma, in quanto, come suindicato, la sua attuale formulazione non si concilia con il nuovo testo della LPGA entrato in vigore il 1. gennaio 2021 e non è altresì in linea con quanto sancito dall'Alta Corte circa la necessità di prevedere una base legale formale chiara ed esplicita per imporre le spese al di fuori del campo di applicazione dell'art. 61 lett. f^{bis} LPGA (cfr. sentenza del Tribunale federale 8C_265/2021 del 21 luglio 2021 consid. 4.4.1).

2. Commento all'iniziativa parlamentare

2.1 Capoversi 1 e 2

L'iniziativa parlamentare propone un nuovo articolo 29 Lptca "Spese processuali" in sostituzione dell'attuale "Gratuità della procedura. Eccezione. Temerarietà". Esso sancisce al capoverso 1 il principio dell'applicazione da parte del Tribunale di una tassa di giustizia, secondo i criteri fissati all'art. 49 cpv. 1 (recte: 47 cpv. 1) LPAm per uguaglianza di trattamento tra le varie Camere del Tribunale di appello.

È vero che in occasione della modifica della LPGA è stato modificato pure l'art. 85^{bis} LAVS (cfr. RU 2020 5137; FF 2018 1303), che concerne i ricorsi di persone residenti all'estero davanti al Tribunale amministrativo federale. Tale norma prevede infatti che *"In caso di controversie relative a prestazioni, la procedura è gratuita per le parti; tuttavia, le spese possono essere accollate alla parte che procede in modo temerario o sconsiderato. In caso di controversie di altro genere, le spese processuali sono rette dall'articolo 63 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa"* (cpv. 2). Quest'ultima legislazione stabilisce all'art. 63 cpv. 4^{bis} che la tassa di decisione è stabilita in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti. Il suo importo può variare da 100.-- a 5'000.-- franchi nelle controversie senza interesse pecuniario (lett. a) e da 100.-- a 50'000.-- franchi nelle altre controversie (lett. b).

Il Consiglio di Stato, sentito anche il Tribunale interessato, ritiene comunque che la proposta contenuta nell'iniziativa parlamentare non tenga conto sufficientemente del fatto che la procedura di ricorso in materia di assicurazioni sociali, a livello cantonale deve essere strutturata in modo da tutelare la parte più debole (cfr. STF 9C_402/2022 del 14 novembre 2022 consid. 4.2: *"die im kantonalen Verfahren sozial schwächere Partei - die versicherte Person - zu schützen"*). Per questo motivo, del resto, tale procedura è sempre stata gratuita per tutte le controversie, salvo eccezioni (cfr. Messaggio 6049 del 1° aprile 2008 concernente la Revisione della legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 6 aprile 1961, pag. 7 e relativo Rapporto della Commissione della legislazione dell'11 giugno 2008 pag. 2 e 3, nel quale viene anche precisato che *"il TCA ha instaurato una prassi secondo cui non appena riceve un ricorso informa le parti di questa disposizione relativa alle spese"*).

Alle procedure in futuro soggette a spese non appartengono soltanto quelle relative all'art. 52 LAVS, bensì anche tutte le altre concernenti gli aspetti contributivi (ad esempio: assoggettamento alla LAVS, alla LAMal e alla LAINF oppure l'importo dei contributi AVS/AI/IPG/AD o ancora qualifica di un'attività lucrativa quale dipendente o indipendente o controversie sui premi di cassa malati). D'altra parte non va dimenticato che la procedura in precedenza era gratuita. Tuttora gratuite sono moltissime controversie relative alle prestazioni (tra le quali, secondo la giurisprudenza federale, appartengono quelle relative alla restituzione di prestazioni indebitamente ottenute) che costituiscono l'oggetto principale dei ricorsi inoltrati presso il Tribunale cantonale delle assicurazioni. È utile sottolineare pure che a livello cantonale vi è un'unica autorità di ricorso. Si propone dunque di fissare in modo generalizzato l'importo delle spese tra fr. 200.-- e 1'000.--.

2.2 Capoversi 3 e 4

Il Consiglio di Stato non ritiene necessario introdurre nella Lptca un capoverso specifico sulla solidarietà tra più persone per quel che concerne le spese (vedi cpv. 3 dell'iniziativa). Le spese processuali al Tribunale cantonale delle assicurazioni vengono infatti fissate individualmente alla parte soccombente.

Il capoverso 4 proposto con l'iniziativa ha lo scopo di permettere di esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino un adeguato anticipo a titolo di garanzia per le spese processuali presunte, con la comminatoria che in caso di mancato pagamento nel termine assegnato – non sospeso da ferie – il ricorso è irricevibile. Non si ritiene necessario introdurre l'anticipo spese soltanto per certi assicurati.

In questo contesto, il Consiglio di Stato sottolinea che l'art. 31 Lptca rinvia già ora a titolo sussidiario alla legge cantonale di procedura per le cause amministrative (cfr. in particolare gli art. 47 cpv. 2 e cpv. 3 LPAmM).

2.2 Capoverso 5

Il capoverso 5 del testo di legge proposto con iniziativa parlamentare prevede l'esenzione degli enti pubblici e degli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico dalle spese processuali. A tal proposito si sottolinea che il Consiglio federale nel Messaggio del 2 marzo 2018 concernente le modifiche della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali ha stralciato dal disegno una disposizione analoga prevista nell'avamprogetto e che ha raccolto diverse critiche dai partecipanti alla procedura di consultazione (cfr. FF 2021 1303, pag. 1322). Per coerenza viene quindi seguita la medesima linea anche nella presente modifica di legge.

2.3 Conclusione

Stante quanto precede, ritenendo altresì i principi della tecnica legislativa, il Consiglio di Stato – condividendo la postulata modifica legislativa all'art. 29 Lptca – chiede di respingere la normativa proposta e accettare il controprogetto esposto nel seguito.

3. Controprogetto

Il Consiglio di Stato, come detto, condivide la postulata modifica dell'art. 29 Lptca. Tuttavia, sentito anche il Tribunale cantonale delle assicurazioni, propone un controprogetto: il principio della gratuità della procedura viene soppresso e talune procedure sono soggette a spese. L'importo delle spese è quello già contenuto dal 1° gennaio 2011 al cpv. 4 dell'art. 29 Lptca (tra fr. 200.-- a fr. 1'000.--; cfr. Messaggio 6361 dell'11 maggio 2010 relativo alla Revisione totale della legge sulla tariffa giudiziaria, pagg. 12 e 26).

La modifica consiste innanzitutto nell'abrogazione dell'attuale cpv. 1 dell'art. 29 Lptca, che stabilisce il principio della gratuità delle procedure davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni, come pure nell'abrogazione del cpv. 2, che prevede l'eccezione alla gratuità per le procedure di ricorso in caso di controversie relative all'assegnazione o al rifiuto di prestazioni AI.

Il cpv. 1 e il cpv. 2 riprendono sostanzialmente, per quel che concerne le controversie relative a prestazioni, il contenuto dell'art. 61 lett. f^{bis} LPGA (*“la procedura è soggetta a spese se la singola legge interessata lo prevede che il Tribunale possa” e “se la singola legge non lo prevede, il tribunale può imporre spese processuali alla parte che provoca la causa per leggerezza o che ha un comportamento temerario o sconsiderato”*). Il nuovo cpv. 3 stabilisce che in caso di controversie di altro genere, la procedura è soggetta a spese. L'importo di queste ultime resta fissato tra 200.-- e 1'000.-- franchi (cpv. 4).

Infine, alla luce delle considerazioni che precedono, si propone di sostituire il titolo marginale del predetto articolo di legge, che attualmente enuncia “Gratuità della procedura. Eccezione. Temerarietà” con la seguente formulazione: “Spese processuali. Temerarietà”.

La formulazione proposta del nuovo articolo 29 Lptca è quindi la seguente:

Spese processuali. Temerarietà.

Art. 29

¹*In caso di controversie relative a prestazioni, la procedura è soggetta a spese se la singola legge interessata lo prevede.*

²*Alla parte che provoca la causa per leggerezza o per un comportamento temerario, sono imposte le spese processuali.*

³*In caso di controversie di altro genere, la procedura è soggetta a spese.*

⁴*L'importo delle spese processuali, quando sono dovute, è fissato tra 200 e 1'000 franchi in funzione delle spese di procedura e senza riguardo al valore litigioso.*

IV. CONCLUSIONI

Per le considerazioni suesposte, il Consiglio di Stato invita il Parlamento a respingere l'iniziativa parlamentare nella forma elaborata del 4 maggio 2021 per la modifica dell'art. 29 della Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni presentata dalle deputate Lara Filippini e Sabrina Aldi e ad accettare il controprogetto proposto.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Messaggio n. 8480 del 21 agosto 2024

Disegno di

Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lptca)

modifica del ...

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8480 del 21 agosto 2024,

decreta:

I

La Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 23 giugno 2008 (Lptca) è così modificata:

Spese processuali

Temerarietà

Art. 29

¹In caso di controversie relative a prestazioni, la procedura è soggetta a spese se la singola legge interessata lo prevede.

²Alla parte che provoca la causa per leggerezza o per un comportamento temerario, sono imposte le spese processuali.

³In caso di controversie di altro genere, la procedura è soggetta a spese.

⁴L'importo delle spese processuali, quando sono dovute, è fissato tra 200 e 1'000 franchi in funzione alle spese di procedura e senza riguardo al valore litigioso.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Essa entra in vigore immediatamente.