

## **Introduzione nella Legge di procedura per le cause amministrative, nella Legge tributaria e nella Legge di procedura per le contravvenzioni della facoltà di chiedere l'anticipo delle tasse di giustizia**

Onorevole signora Presidente,  
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci preghiamo illustrare il disegno di legge concernente l'introduzione nella Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 (LPAm), nella Legge tributaria del 21 giugno 1994 (LT) nonché nella Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 (LPContr) della facoltà, per l'Autorità giudicante, di chiedere un anticipo per il pagamento delle tasse di giustizia.

Per raggiungere tale obiettivo si propone di inserire nelle leggi citate dei nuovi capoversi, all'art. 28 LPAm rispettivamente all'art. 231 LT e all'art. 15 LPContr, riguardanti per l'appunto le tasse di giustizia.

### **I. ESAME DELLA SITUAZIONE**

Le due maggiori istanze cantonali di ricorso in campo amministrativo sono il Consiglio di Stato e il Tribunale cantonale amministrativo, cui rimandano, in applicazione alla Legge di procedura per le cause amministrative, un numero considerevole di leggi cantonali: infatti più di 100 danno la possibilità di ricorso al Consiglio di Stato, oltre 70 al Tribunale cantonale amministrativo.

Vi sono, inoltre, leggi cantonali che prevedono il ricorso al Gran Consiglio o che, pur designando quale Autorità di ricorso un tribunale speciale o un'altra Autorità (es. Autorità di vigilanza sul registro fondiario e di commercio), prevedono l'applicazione della procedura amministrativa cantonale.

Per semplicità nel presente messaggio vengono indicati unicamente i dati relativi ai ricorsi al Consiglio di Stato rispettivamente al Tribunale cantonale amministrativo, riferiti agli anni 1996 e 1997.

Si segnalano, a proposito, i dati seguenti, indicativi del numero di ricorsi inoltrati presso le due istanze citate nel biennio scorso:

Anno 1996:           668 ricorsi al Tribunale cantonale amministrativo  
                  2'386 ricorsi al Consiglio di Stato

Anno 1997:           852 ricorsi al Tribunale cantonale amministrativo  
                  2'144 ricorsi al Consiglio di Stato

Essi rispecchiano la nuova situazione venutasi a creare con l'aumento delle competenze attribuite al Tribunale d'appello a seguito dell'introduzione dell'art. 98a OG e alla conseguente modifica di diverse leggi cantonali.

Tuttavia, fermo restando quanto sopra, si può affermare che negli ultimi anni si assiste ad una crescita nel settore contenzioso, che può essere definita regolare e costante.

D'altronde, anche a causa del momento economico e congiunturale estremamente incerto, le Autorità di ricorso si trovano confrontate con il problema crescente della difficoltà nell'incasso delle tasse di giustizia. Infatti frequentemente esse si vedono costrette ad inviare richiami o solleciti, con immaginabili perdite di tempo; sovente devono essere avviate procedure d'incasso che comportano costi non indifferenti e non sempre hanno esito positivo.

Dall'analisi dei dati relativi alle tasse di giustizia nel biennio 1996/1997 risultano fatture rimaste impagate, registrate come "perdite effettive" (importi il cui incasso è praticamente impossibile) e fatture in sospeso, registrate come "saldo debitore" (importi il cui incasso non è garantito e per ciò viene contabilizzato sotto la voce sospesi passivi).

In particolare la situazione può essere così riassunta:

<u>Autorità di ricorso</u>	<u>Anno</u>	<u>perdite effettive</u>	<u>saldo debitori</u>
<i>Tribunale cantonale amministrativo</i>	1996	Fr. 740.--	Fr. 1'991.15
	1997	Fr. 1'810.--	Fr. 30'962.00
<i>Consiglio di Stato</i>	1996	Fr. 5'700.--	Fr. 99'210.60
	1997	Fr. 2'600.--	Fr. 123'790.40

## **II. INTRODUZIONE DELLA BASE LEGALE PER CHIEDERE L'ANTICIPO**

Quanto indicato evidenzia l'opportunità di introdurre nella LPAm - e, per analogia anche nella LT e nella LPContr - una norma specifica che sancisca di principio la possibilità di chiedere il pagamento anticipato delle tasse di giustizia.

Tale norma rappresenterà la base legale che permetterà alle Autorità di ricorso in materia di diritto amministrativo (Consiglio di Stato, Tribunale cantonale amministrativo o qualsiasi altra Autorità di ricorso che deciderà sulla base della LPAm e della LPContr, nonché la Camera di diritto tributario) di chiedere al ricorrente un congruo anticipo per la copertura della tassa di giustizia e delle spese di procedura, pena la non ricevibilità del ricorso qualora l'interessato non le versasse nel termine fissatogli.

La modifica esposta si rende necessaria poiché le vigenti LPAm, LT e LPContr non prevedono alcuna norma che regoli la questione dell'anticipo delle tasse di giustizia.

L'introduzione del principio proposto permetterà, laddove l'Autorità adita decidesse di chiedere l'anticipo per le tasse di giustizia, di ridurre sensibilmente il lavoro amministrativo e di contenere i costi: si limiteranno così inutili solleciti e richiami per il pagamento nonché molte procedure esecutive, avviate magari per importi di poche centinaia di franchi.

Verranno inoltre contenute le perdite, che nella maggior parte dei casi concernono persone residenti all'estero o fuori Cantone, per le quali diviene difficile o inopportuno, a causa dei costi, procedere all'incasso in via esecutiva.

Anche l'effetto deterrente della modifica legislativa non è da sottovalutare: in particolare nei casi di ricorsi inutili o temerari l'Autorità adita potrà arginarne il fenomeno chiedendo l'anticipo, pena l'irricevibilità del ricorso. E' infatti noto l'aumento della tendenza al "ricorso facile"; si riscontrano pure casi estremi di persone che per principio impugnano ogni decisione li riguardi, creando alle competenti istanze un lavoro a volte inutile ed ingiustificato, e che poi regolarmente non pagano le tasse di giustizia o creano problemi e difficoltà nell'incasso.

### III. ANALOGIA CON ALTRE PROCEDURE

Occorre rilevare che sia a livello federale che a livello cantonale sono in vigore norme che prevedono l'incasso anticipato delle tasse di giustizia.

La **Legge federale sulla procedura amministrativa** (PA, 172.021), all'art. 63, ha introdotto dal 1° agosto 1994 il principio secondo il quale il ricorrente deve versare un congruo anticipo a garanzia delle spese processuali, pena l'irricevibilità del ricorso medesimo.

Significativo è il fatto che il nuovo cpv. 4 della norma sopraccitata è stato modificato dalla Legge federale sulle misure di risanamento 1993 del 18 marzo 1994. Il relativo Messaggio sottolineava in modo chiaro problematiche analoghe a quelle evidenziate, a livello cantonale, in questa sede: i costi amministrativi e di personale elevati per la riscossione delle spese processuali nonché un certo effetto dissuasivo, con ripercussioni positive a livello dell'onere gravante sulle Autorità di ricorso.

Si è quindi passati, nella procedura federale, da una situazione in cui era prevista la possibilità di richiedere un anticipo unicamente in casi ben definiti dalla legge (quali la mancanza di domicilio fisso del ricorrente, il domicilio all'estero o la mora nel pagamento di precedenti tasse di giudizio) ad una situazione sostanzialmente differente, in cui l'obbligo di anticipare le spese di giudizio diviene il principio (cfr. RU 1994 1634; FF 1993 IV 225 e ss. in particolare 251 e ss.).

La **Legge federale sull'organizzazione giudiziaria** (OG, 173.110) sancisce, all'art. 150, il medesimo principio: chiunque adisce il Tribunale federale deve fornire le garanzie per le spese presunte del processo. Fatta eccezione per quei casi particolari in cui Il Tribunale può dispensare interamente o parzialmente dalla prestazione, il mancato versamento della somma richiesta entro il termine causa l'irricevibilità del ricorso.

L'art. 153 OG, inoltre, specifica che per spese processuali a carico delle parti si intendono la tassa di giustizia - che, giusta l'art. 153a cpv. 1, viene fissata in funzione del valore litigioso, dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti - le spese per la traduzione in o da una lingua che non è quella nazionale, le spese di perizia, le indennità per i testimoni e le spese di detenzione preventiva.

Secondo l'OG la garanzia per le spese giudiziarie costituisce la regola per adire il Tribunale federale, a meno che non vi ostino motivi eccezionali: se il ricorrente non versa la somma richiesta entro il termine stabilito il suo ricorso viene dichiarato inammissibile. Il pagamento delle garanzie processuali è quindi *conditio sine qua non* per la ricevibilità del ricorso. Solo data tale premessa il Giudice esaminerà il ricorso e deciderà se entrare nel merito o se respingerlo in ordine.

A livello amministrativo cantonale troviamo una situazione diversificata: alcuni codici di procedura amministrativa hanno optato per l'introduzione del principio secondo il quale l'Autorità di ricorso chiede l'anticipo della tassa di giustizia con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso se la somma non viene versata nel termine fissato - esempi sono l'art. 33 LTA e l'art. 38 LPCA del Canton Grigioni, l'art. 35 VRPV del Canton Uri, l'art. 195 VRP del Canton Lucerna, l'art. 105 LPJA del Canton Berna, l'art. 96 VRP del Canton San Gallo - mentre gli altri Cantoni hanno preferito concedere all'autorità giudicante la facoltà di scegliere quando imporre la richiesta dell'anticipo, a dipendenza della fattispecie.

Per quanto attiene alla **Legge di procedura civile federale** (273), essa definisce il proprio campo d'applicazione nelle cause civili giudicate dal Tribunale federale come giurisdizione unica e indicate negli articoli 41 e 42 della legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria. La procedura sancita dalla legge medesima viene completata dalle norme dei titoli primo, settimo ed ottavo secondo la numerazione della Legge federale del 20 dicembre 1968, per cui valgono le considerazioni fatte relativamente all'art. 150 OG.

A livello cantonale, il **Codice di procedura civile** (CPC, 3.3.2.1) regola la questione delle spese e tasse di giustizia in modo analogo alla procedura federale.

**L'art. 147 CPC** - che secondo la giurisprudenza va letto e completato nell'ottica **dell'art. 12 della Legge sulla tariffa giudiziaria** (LTG, 3.1.1.5): "1 Se l'anticipazione non è fornita nel termine fissato, la petizione, l'istanza o il ricorso sono stralciati dal ruolo, salvo, se del caso, al continuazione dell'azione riconvenzionale. (...)" - sancisce il principio secondo il quale ciascuna delle parti deve garantire le spese per gli atti che compie e che chiede e anticiparle quando l'anticipazione è posta a suo carico dal codice o le è richiesta dal giudice, salvo in caso di assistenza giudiziaria.

Per definire il termine "spese giudiziarie" occorre far capo di nuovo alla LTG, art. 2 e 3, che in sostanza riprendono e specificano le nozioni già esposte in precedenza relativamente all'OG.

Si ha quindi, in materia di diritto civile cantonale, la seguente situazione: il codice di procedura sancisce il principio secondo il quale le spese rispettivamente le tasse devono essere anticipate laddove la legge lo prevede espressamente o allorquando il giudice lo richiede. Nello stesso CPC troviamo due casi specifici in cui il ricorso è dichiarato irricevibile se l'anticipo per le spese non viene versato entro un termine fissato: in caso di appello (art. 312) e in caso di ricorso per cassazione (art. 331, che rimanda all'art. 312).

#### **IV. IL TESTO DELLA PROPOSTA DI MODIFICA**

Si propone pertanto di modificare le leggi interessate; la **Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966** è modificata come segue:

##### **Art. 28 LPAm**

cpv. 1            Invariato.

cpv. 2            Invariato.

cpv. 3            L'autorità di ricorso può esigere dal ricorrente un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e gli assegna un congruo termine, non sospeso dalle ferie, per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.

cpv. 4            Testo dell'ex cpv. 3.

La **Legge tributaria del 21 giugno 1994** è modificata come segue:

**Art. 231 LT**

- cpv. 1 La Camera di diritto tributario può esigere dal ricorrente il versamento di un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e le spese di procedura e gli assegna un congruo termine, non sospeso dalle ferie, per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.
- cpv. 2 Testo dell'ex cpv. 1.
- cpv. 3 Testo dell'ex cpv. 2.
- cpv. 4 Testo dell'ex cpv. 3.
- cpv. 5 Testo dell'ex cpv. 4.
- cpv. 6 Testo dell'ex cpv. 5.

La **Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994** è modificata come segue:

**Art. 15 LPContr**

- cpv. 1 L'autorità giudicante può esigere dal ricorrente il versamento di un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e gli assegna un congruo termine, non sospeso dalle ferie, per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.
- cpv. 2 La tassa di giustizia può variare da fr. 10.-- a fr. 1'000.--; le spese cagionate dal procedimento penale vengono addossate in proporzione al grado di soccombenza, conformemente alla legge sulla tariffa giudiziaria.

La proposta di modifica così come esposta prevede l'introduzione del principio secondo cui l'Autorità giudicante può, qualora lo ritenesse giustificato (ad esempio in mancanza di un domicilio fisso del ricorrente, in caso di domicilio all'estero, in caso di mora nel pagamento di precedenti tasse di giustizia) chiedere al ricorrente il pagamento di un importo a garanzia per le tasse di giustizia. Il Presidente dell'Autorità adita potrà altresì, nella singola fattispecie, se sussistono motivi particolari - ad esempio se il ricorrente ha agito per motivi ideali o nell'interesse pubblico, se è un ente pubblico che agisce nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali - rinunciare anche integralmente alla richiesta di anticipo, fermo restando, ben inteso, l'eccezione del beneficio dell'assistenza giudiziaria. Occorre sottolineare che, secondo una prassi tacitamente acquisita e applicata sia dal Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato sia dal Tribunale cantonale amministrativo, le tasse di giustizia nell'ambito della LPAm sono comprensive anche delle spese processuali, ragion per cui diviene superfluo specificare tale differenza nel testo di legge.

Praticamente occorrerà prevedere, contestualmente con la modifica legislativa, sulla base dell'art. 4 della Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti, una delega in materia di competenza per richiedere l'acconto nonché per emanare decreti di stralcio in caso di mancato pagamento al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato. Si tratterà, poi, di elaborare un sistema computerizzato che permetta alle autorità interessate dalla modifica di verificare in ogni momento se il versamento dell'anticipo è avvenuto o meno.

La modifica descritta non avrà influsso alcuno sulla procedura di reclamo (gratuita) prevista dall'art. 4 cpv. 3 della Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti e dal relativo Regolamento né, per quanto attiene all'ordinamento tributario, sulla procedura di reclamo di cui all'art. 206 e ss. LT.

Contrariamente, come si è già precedentemente affermato, essa permetterà di far fronte, almeno in parte, a diversi problemi emersi negli ultimi anni quali la questione delle tasse non pagate, gli elevati costi amministrativi causati dalle procedure esecutive. Infine, la facoltà di chiedere l'anticipo potrebbe in alcuni casi scoraggiare dall'inoltro di ricorsi infondati alleggerendo, se pur minimamente, il carico che grava sulle differenti autorità di ricorso.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, una simile modifica di legge porterà ad un allineamento della procedura amministrativa cantonale a quella federale nonché alle procedure cantonali già in vigore in molti Cantoni confederati e parimenti verrà creato in campo amministrativo un regime simile a quello già vigente e funzionante nei processi civili.

## **V. CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA MODIFICA LEGISLATIVA**

Per quanto attiene al campo di applicazione della modifica proposta rispettivamente alla sua incidenza pratica, si possono fare le seguenti considerazioni.

Le leggi cantonali nel settore del diritto amministrativo prevedono, in applicazione della LPAm, la possibilità di impugnare le decisioni delle Autorità amministrative con ricorso o al Consiglio di Stato o al Tribunale cantonale amministrativo, se non ad entrambi. Tra le molte ci limitiamo a ricordare:

- il Decreto esecutivo che limita l'effettivo degli stranieri (1.2.2.1), art. 21 e 22;
- la Legge sul diritto di voto (1.3.1.1), art. 71c, 102, 104, 106, 107;
- la Legge organica comunale (2.1.1.2), art. 147, 148, 207 e 208;
- la Legge sulla responsabilità degli enti pubblici (2.6.1.1), art. 22 cpv. 2;
- la Legge sulla pianificazione del territorio (7.1.1.1), art. 38, 49 e 64;
- la Legge edilizia cantonale (7.1.2.1), art. 21, 45 e 50;
- la Legge sugli appalti (7.1.4.1), art. 27;
- la Legge di espropriazione (7.3.1.1), art. 3 e 50;
- la Legge cantonale di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale (7.4.2.1), art. 10;
- la Legge d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 (9.1.1.2), art. 36 cpv. 3, art. 41 cpv. 3 e 4, art. 124 lett. f);
- la Legge cantonale sull'energia (9.1.7.1), art. 19;
- la Legge sui contributi di miglìoria (7.3.3.1), art. 23.

Contrariamente, invece, la Legge tributaria non prevede il rinvio alla LPAm; le varie procedure di tassazione rispettivamente di reclamo e di ricorso vengono infatti definite in modo esaustivo nella legge medesima. Per questa ragione - ai fini del riconoscimento del principio dell'anticipo delle tasse di giustizia e delle spese di procedura - si è reso necessario l'adeguamento dell'art. 231 LT.

Il campo delle assicurazioni sociali è regolato dalla Legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (3.4.1.1), che prevede un tipo di procedura specifica e per principio gratuita (art. 20). Occorre tuttavia sottolineare che detta legge rimanda, quale diritto sussidiario, al Codice cantonale di procedura civile (art. 23). Inoltre, per completezza, è opportuno specificare che il diritto federale in materia di assicurazione sociale regola i fondamenti delle procedure, validi anche per le diverse leggi cantonali di applicazione.

## **VI. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE 1996-1999 E RIPERCUSSIONI FINANZIARIE**

La problematica trattata nel presente Messaggio non è prevista esplicitamente nelle Linee direttive 1996-1999, rientra tuttavia nel contesto generale delle razionalizzazioni e dei risparmi. Si segnala che la modifica della Legge di procedura per le cause amministrative e della Legge di procedura per le contravvenzioni nel senso indicato è stata anche auspicata dal Presidente del Tribunale cantonale amministrativo nel rapporto concernente il rendiconto 1997.

Queste modifiche - come anche quella riguardante la LT - permetteranno, come si è già detto, oltre che di far fronte al problema delle tasse di giustizia rimaste impagate, di diminuire le spese vive causate dalla necessità di dover avviare procedure di esecuzione per l'incasso di somme scoperte, spese che possono essere quantificate indicativamente attorno ai Fr. 30'000.--/50'000.-- annui.

Si sottolinea, inoltre, che l'introduzione delle due innovazioni legislative non avrà ripercussioni sul personale. La prevista riduzione del carico amministrativo alleggerirà le Autorità competenti e l'amministrazione di quelle mansioni che frequentemente causano inutili oneri finanziari, ritardi e sovraccarichi di lavoro.

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

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, M. Masoni

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **LEGGE**

**concernente l'introduzione nella Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966, nella Legge tributaria del 21 giugno 1994 e nella Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 della facoltà di chiedere l'anticipo per le tasse di giustizia**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 7 ottobre 1998 no. 4798 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 è modificata come segue:

#### **Art. 28 cpv. 3 (nuovo) e 4**

**Tasse di  
giustizia**

<sup>3</sup>L'autorità di ricorso può esigere dal ricorrente un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e gli assegna un congruo termine, non sospeso dalle ferie, per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.

<sup>4</sup>Testo dell'ex cpv. 3.

#### **II.**

La Legge tributaria del 21 giugno 1994 è modificata come segue:

#### **Art. 231**

**Tasse di  
giustizia  
e spese**

<sup>1</sup>La Camera di diritto tributario può esigere dal ricorrente il versamento di un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e le spese di procedura e gli assegna un congruo termine, non sospeso dalle ferie, per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.

<sup>2</sup>Testo dell'ex cpv. 1.

<sup>3</sup>Testo dell'ex cpv. 2.

<sup>4</sup>Testo dell'ex cpv. 3.

<sup>5</sup>Testo dell'ex cpv. 4.

<sup>6</sup>Testo dell'ex cpv. 5.

### **III.**

La Legge di procedura per le contravvenzioni del 19 dicembre 1994 è modificata come segue:

#### **Art. 15**

##### **Tasse di giustizia**

<sup>1</sup>L'autorità giudicante può esigere dal ricorrente il versamento di un adeguato importo a titolo di garanzia per le tasse di giustizia e gli assegna un congruo termine, non sospeso dalle ferie, per il pagamento con la comminatoria dell'irricevibilità del ricorso.

<sup>2</sup>La tassa di giustizia può variare da fr. 10.-- a fr. 1'000.--; le spese cagionate dal procedimento penale vengono addossate in proporzione al grado di soccombenza, conformemente alla legge sulla tariffa giudiziaria.

### **IV.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e dei decreti esecutivi del Canton Ticino ed entra immediatamente in vigore.