

# Messaggio

numero

**6216**

data

12 maggio 2009

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Introduzione del ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni del Tribunale di espropriazione in materia di contributi di miglioria e di stime immobiliari**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre alla Vostra attenzione il progetto di legge per l'introduzione del ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni del Tribunale di espropriazione in materia di contributi di miglioria, compresi quelli di costruzione degli impianti di canalizzazione, e di stime immobiliari.

Il Tribunale di espropriazione decide quale ultima istanza cantonale i ricorsi in materia di contributi di miglioria e di stime immobiliari. Le sue decisioni in materia di espropriazione sono invece impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo. Questa impostazione non è mutata con l'adozione, il 2 dicembre 2008, della legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa, con la quale sono stati adeguati alla legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF) i rimedi giuridici nel campo del diritto amministrativo.

L'articolo 86 capoverso 2 LTF stabilisce il principio, secondo il quale "*i Cantoni istituiscono tribunali superiori che giudicano quali autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale*". Sono ammesse eccezioni solo per le decisioni di carattere prevalentemente politico (art. 86 cpv. 3 LTF), per i ricorsi contro atti normativi (art. 87 LTF) e per gli atti del Parlamento e del Governo in materia di diritti politici (art. 88 cpv. 2 LTF).

Nel messaggio n. 5994 del 13 novembre 2007 concernente la legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa, il Consiglio di Stato ha considerato il Tribunale di espropriazione "*quale tribunale cantonale superiore, limitatamente ai settori, che giudica quale ultima istanza cantonale, concernenti i contributi di miglioria e le stime immobiliari*" (messaggio n. 5994, capitolo II). Il Governo ha reputato che l'impostazione adottata fosse conforme all'obbligo di istituire un tribunale superiore sulla base del fatto che, nella ripartizione delle competenze tra la Confederazione ed i Cantoni, l'organizzazione giudiziaria di questi ultimi è stabilita di principio dai Cantoni stessi. Inoltre, al momento della preparazione del messaggio menzionato, la portata della nozione di tribunale superiore non era chiarita e il Governo, al pari di altri Cantoni, l'ha interpretata conferendo alla principio di autonomia cantonale nell'organizzazione giudiziaria un peso maggiore di quanto ha fatto il Tribunale federale.

Nella sentenza n. 2C\_10/2009 del 5 febbraio 2009 (destinata ad essere pubblicata nella raccolta delle decisioni del Tribunale federale), il Tribunale federale, si è espresso sull'interpretazione del concetto di tribunale superiore, decidendo un caso riguardante il

Canton Berna. Il giudice dell'arresto del circondario III Bern-Mittelland è competente, limitatamente al suo comprensorio di attività, quale istanza di grado inferiore al tribunale d'appello nell'ambito penale. Per contro, in materia di carcerazione amministrativa del diritto degli stranieri, esso decide quale ultima istanza per tutto il territorio cantonale. Il Tribunale federale ha spiegato che la nozione di tribunale superiore presuppone che l'autorità giudiziaria sia competente su tutto il territorio cantonale e che non sia sottoposta gerarchicamente ad alcuna altra autorità giudiziaria (sentenza n. 2C\_10/2009 consid. 4.1; sentenza n. 2D\_14/2009 del 2 aprile 2009 del Tribunale federale, consid. 2.1, con riferimento alla Commissione indipendente di ricorso dell'Università della Svizzera italiana e della Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana). Nel primo caso citato, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che il secondo presupposto non fosse adempiuto: il requisito dell'articolo 86 capoverso 2 LTF non è rispettato se contro alcune decisioni del tribunale è ammesso il ricorso a un'altra autorità cantonale. In altre parole, poiché in alcuni settori le decisioni del giudice dell'arresto sono impugnabili davanti a un'altra autorità, esso non può essere considerato quale tribunale superiore nemmeno nei campi in cui decide in via definitiva. Il Canton Berna è pertanto stato invitato dal Tribunale federale a porre rimedio mediante l'istituzione di un tribunale superiore che rispetti i principi esposti nella sentenza.

Sulla base delle motivazioni esposte del Tribunale federale riguardo all'interpretazione dell'articolo 86 capoverso 2 LTF, il Tribunale di espropriazione non sembra poter essere considerato quale ultima istanza cantonale. Infatti, come indicato, seppur pronunci alcune decisioni in via definitiva, ve ne sono altre che sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

Per adeguare i rimedi giuridici alla sentenza del Tribunale federale vi sono diverse soluzioni.

Innanzitutto, si può introdurre un mezzo di ricorso anche contro le decisioni del Tribunale di espropriazione in materia di contributi di miglioria e di stima immobiliare. Quale nuova autorità di ricorso può entrare in considerazione il Tribunale cantonale amministrativo o una commissione di ricorso speciale. Per quanto concerne le stime immobiliari, si potrebbe anche pensare alla Camera di diritto tributario del Tribunale di appello. Attribuendo la nuova competenza al Tribunale cantonale amministrativo, lo si carica di una nuova competenza anche se, occorre pur rilevarlo, nel 2008 è stato potenziato con un ulteriore giudice. È però anche vero che tale potenziamento mirava soprattutto a riequilibrare il numero di magistrati che vi operano in seguito all'evoluzione del numero di incarti trattati, alle numerose attribuzioni di competenza degli anni passati e a far fronte all'aumento di pratiche conseguenti alle nuove esigenze poste dalla legge sul Tribunale federale. L'istituzione di una commissione specifica, che il Tribunale federale giudica compatibile con la nozione di tribunale superiore (sentenza n. 2C\_10/2009 consid. 4.1), comporta invece l'istituzione di un nuovo organo giudiziario, il quale si riunirebbe solo nel caso della presentazione di un ricorso. I membri sarebbero scelti fra gli ex magistrati e gli avvocati attivi nel Cantone. I ricorsi sulle stime immobiliari potrebbero essere attribuite alla Camera di diritto tributario ma reputiamo che tale tema non abbia una relazione così stretta con le altre materie fiscali trattate.

Un'altra ipotesi è quella di rendere definitive tutte le decisioni del Tribunale di espropriazione. In particolare, si tratterebbe di togliere il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo in materia di espropriazione. Ciò sarebbe compatibile con il diritto federale perché, in tal modo, il Tribunale di espropriazione deciderebbe quale prima e unica istanza cantonale le cause in materia di espropriazione e sarebbe un tribunale superiore ai sensi dell'articolo 86 capoverso 2 LTF. In materia amministrativa, a differenza di quella civile

(art. 75 cpv. 2 LTF) e di quella penale (art. 80 cpv. 2 LTF) nelle quali il tribunale cantonale superiore giudica su ricorso, i Cantoni non sono tenuti a istituire un doppio grado di giudizio. Le procedure di espropriazione riguardano spesso progetti importanti con valori patrimoniali elevati. Reputiamo pertanto necessario lasciare il doppio grado di giudizio a livello cantonale e rinunciamo quindi a proporre la soppressione del ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Anche nella legislazione degli altri Cantoni si trova il principio del doppio grado di giudizio in materia di espropriazione con ricorso a un Tribunale amministrativo (per esempio, nelle leggi di espropriazione dei seguenti Cantoni: ZH, § 32 e 46; BE, art. 47 e 54; LU, § 40 e 41; FR, art. 6 e 80; SG, art. 2 e 3bis; GR, art. 20 e 22; VD, art. 29 e 32). D'altronde, le procedure di espropriazione non hanno un carattere di grande urgenza da giustificare la rinuncia a un'istanza.

Per completezza di informazione, riportiamo i dati sul numero di incarti trattati dal Tribunale di espropriazione e di cause in materia di espropriazione trattate dal Tribunale cantonale amministrativo negli ultimi sei anni.

#### Tribunale di espropriazione

<i>Contributi di miglioria</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Incarti pendenti al 1° gennaio	200	230	161	186	171	221
Cause introdotte	51	55	51	77	123	95
Cause evase	21	124	26	92	73	97
Incarti pendenti al 31 dicembre	230	161	186	171	221	219
<i>Stime immobiliari</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Incarti pendenti al 1° gennaio	16	2	4	159	16	8
Cause introdotte	4	6	272	26	5	8
Cause evase	18	4	117	169	13	6
Incarti pendenti al 31 dicembre	2	4	159	16	8	10
<i>Espropriazione</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Incarti pendenti al 1° gennaio	365	472	473	345	418	219
Cause introdotte	350	316	190	262	84	120
Cause evase	243	318	318	189	283	145
Incarti pendenti al 31 dicembre	472	470	345	418	219	194

#### Tribunale cantonale amministrativo

<i>Espropriazione</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Incarti pendenti al 1° gennaio	18	27	15	31	18	11
Cause introdotte	16	8	30	8	12	13
Cause evase	7	20	14	21	19	6
Incarti pendenti al 31 dicembre	27	15	31	18	11	18

Sulla base delle considerazioni esposte, il Consiglio di Stato è convinto che la soluzione più appropriata per recepire la sentenza del 5 febbraio 2009 del Tribunale federale sia quella di introdurre un rimedio giuridico anche contro le decisioni del Tribunale di

espropriazione in materia di contributi di miglioria e di stime immobiliari e che, quale autorità di ricorso, debba essere designato il Tribunale cantonale amministrativo.

Abbiamo riformulato gli articoli 37-39 della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare per rendere più comprensibile la sistematica di tali norme. Dal profilo pratico, non cambia nulla, tranne la già accennata introduzione della facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

L'impatto sul carico di lavoro del Tribunale cantonale amministrativo è difficilmente quantificabile. In materia espropriativa, il tasso di ricorso contro le decisioni del Tribunale di espropriazione non è elevato. Qualora anche per i contributi di miglioria vi sarà una quota di impugnazione simile, ci si può attendere all'incirca ulteriori 5-10 ricorsi l'anno al Tribunale cantonale amministrativo. In materia di stime immobiliari, il Tribunale di espropriazione tratta un numero esiguo di ricorsi, ragione per la quale questa nuova competenza non dovrebbe comportare problemi. In questo ambito, vi sono numerosi ricorsi solo in occasione della revisione generale delle stime. Poiché l'ultima revisione generale è entrata in vigore il 1° gennaio 2005 e considerato che l'articolo 6 capoverso 3 della legge sulla stima ufficiale delle sostanza immobiliare stabilisce che le revisioni generali sono ordinate dopo venti anni da quella precedente, riservate situazioni eccezionali, non ci si deve attendere, per i prossimi anni, un incremento del numero di ricorsi in materia di stime.

In conclusione, vi invitiamo ad approvare il disegno di legge annesso al presente messaggio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## LEGGE

- **sui contributi di miglioria del 24 aprile 1990; modifica**
- **d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971; modifica**
- **sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 12 maggio 2009 n. 6216 del Consiglio di Stato,

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

#### **I.**

La legge del 24 aprile 1990 sui contributi di miglioria è modificata come segue:

##### **Art. 13 cpv. 3a (nuovo)**

<sup>3a</sup>Contro le decisioni del Tribunale di espropriazione e del suo presidente è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di trenta giorni.

#### **II.**

La legge del 2 aprile 1975 d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971 è modificata come segue:

##### **Art. 104 cpv. 1a (nuovo)**

<sup>1a</sup>Contro la decisione del Tribunale di espropriazione è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di trenta giorni.

#### **III.**

La legge del 13 novembre 1996 sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare è modificata come segue:

##### **Art. 37**

##### **Ricorso al Tribunale di espropriazione**

<sup>1</sup>Contro la decisione dell'autorità è dato ricorso al Tribunale di espropriazione entro il termine di trenta giorni.

<sup>2</sup>Non si fa luogo a scambio di allegati; se lo reputa necessario, il Tribunale può chiedere chiarimenti od osservazioni all'Autorità.

**Ricorso al Tribunale  
cantonale  
amministrativo**

**Art. 38**

Contro la decisione del Tribunale di espropriazione è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di trenta giorni.

**Procedura**

**Art. 39**

<sup>1</sup>Ove non sia diversamente stabilito dalla presente legge, sono applicabili gli art. 36 e 38 cpv. 1 lett. a) della Legge cantonale di espropriazione, nonché la Legge di procedura per le cause amministrative.

<sup>2</sup>La procedura è retta dalla massima ufficiale.

<sup>3</sup>Con il ricorso si possono addurre fatti nuovi e proporre nuovi mezzi di prova.

<sup>4</sup>Il ricorso non ha effetto sospensivo.

<sup>5</sup>Il Tribunale non è vincolato dalle domande del ricorrente e può riformare la decisione anche a suo danno.

<sup>6</sup>La tassa di giustizia è messa a carico della parte soccombente.

**III.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, le presenti modificazioni di legge sono pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi e entrano in vigore immediatamente.