

# Messaggio

numero

**6645**

data

23 maggio 2012

Dipartimento

**ISTITUZIONI**

Concerne

## **Revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966**

### **INDICE**

I.	INTRODUZIONE .....	3
II.	IL CONTENUTO DELLA RIFORMA.....	6
III.	COMMENTO AL DISEGNO DI LEGGE .....	7
	TITOLO I Campo di applicazione, definizioni e competenza .....	7
	TITOLO II Norme generali di procedura .....	9
1.	La comunicazione elettronica.....	9
2.	L'indicazione di un recapito o domicilio di notificazione.....	10
3.	I termini, la loro sospensione e la loro restituzione.....	11
4.	L'intimazione degli atti.....	12
5.	La comparsa delle parti.....	13
6.	La conciliazione e la transazione .....	13
7.	La sospensione della procedura .....	14
8.	Accertamento dei fatti e assunzione delle prove .....	15
9.	L'applicazione del diritto.....	18
10.	L'esame degli atti.....	18
11.	Il diritto di essere sentito .....	20
12.	Le misure provvisoriale .....	22
13.	Il litisconsorzio .....	22
14.	La successione nel procedimento .....	22
15.	Il contenuto delle decisioni .....	23
16.	Le spese processuali .....	24
17.	Le spese ripetibili .....	26
18.	La ricasazione .....	27
19.	La disciplina del procedimento.....	29
20.	L'esecuzione delle decisioni.....	30
21.	La procedura di revisione.....	30
22.	L'interpretazione, la rettifica e la correzione .....	32
23.	La procedura di accertamento .....	33
24.	Le decisioni per atti materiali.....	33

TITOLO III	Del ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo .....	36
Capitolo primo	Norme comuni.....	36
1.	La legittimazione ricorsuale.....	36
2.	Il ricorso contro decisioni pregiudiziali e incidentali .....	38
3.	La denegata e la ritardata giustizia .....	41
4.	Il termine di ricorso .....	41
5.	I motivi di ricorso.....	43
6.	Il contenuto e la forma del ricorso .....	45
7.	L'effetto sospensivo .....	46
8.	La risposta al ricorso.....	46
9.	L'effetto devolutivo del ricorso.....	47
10.	Replica e duplica .....	48
11.	La congiunzione, la disgiunzione e la sospensione delle cause .....	49
12.	L'intimazione delle decisioni.....	49
13.	L'udienza d'istruzione .....	49
14.	La pubblicazione delle decisioni.....	51
Capitolo secondo	Del Consiglio di Stato quale autorità di ricorso .....	52
1.	La competenza .....	52
2.	L'istruzione del ricorso .....	53
3.	L'astensione .....	54
4.	La decisione del Consiglio di Stato .....	54
Capitolo terzo	Del Tribunale cantonale amministrativo quale autorità di ricorso.....	55
1.	La competenza .....	55
2.	Istruzione del ricorso, decisione e esecutività della sentenza .....	56
3.	La pubblicità delle sedute .....	57
Capitolo quarto	Della giurisdizione del Tribunale cantonale amministrativo nell'ambito del pubblico impiego .....	58
1.	In materia di assunzioni e di nomine.....	58
2.	In materia disciplinare o in caso di scioglimento del rapporto di pubblico impiego.....	59
TITOLO IV	Del Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica .....	61
TITOLO V	Azioni connesse con il diritto civile di competenza dell'autorità amministrativa.....	62
TITOLO VI	Del Gran Consiglio quale autorità di ricorso .....	62
TITOLO VII	Disposizioni finali.....	64
IV.	CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO .....	64
V.	COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO FEDERALE E RELAZIONI CON IL DIRITTO EUROPEO.....	64

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi sottoponiamo le considerazioni del Consiglio di Stato a sostegno di una revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966.

## I. INTRODUZIONE

1. La legge ticinese di procedura per le cause amministrative (LPamm), accompagnata in modo particolare da una modifica della legge organica giudiziaria che ha istituito il Tribunale cantonale amministrativo, è stata adottata dal Gran Consiglio il 19 aprile 1966 ed è entrata in vigore il 1° luglio successivo. Sostenuta da un eccellente rapporto di una Commissione speciale<sup>1</sup>, pubblicato quale allegato al messaggio n. 1233 del Consiglio Stato, questa legge ha subito in sostanza poche modifiche, dettate più che altro dalle esigenze del diritto superiore<sup>2</sup>. Seppur con qualche incongruenza e qualche lacuna, a cui la giurisprudenza del Consiglio di Stato, del Tribunale cantonale amministrativo e del Tribunale federale hanno progressivamente sopperito, precisandone qua e là la portata, la LPamm ha retto con dignità il peso degli anni ed ha sempre consentito ai cittadini di difendere i loro legittimi interessi, di far valere le loro pretese e di risolvere le controversie con la pubblica amministrazione senza formalismi eccessivi né particolari difficoltà. Pur tuttavia, anche la procedura amministrativa non è statica e immobile, ma è esposta anch'essa all'evoluzione della giurisprudenza, sempre più attenta ai diritti processuali delle parti, e ai mutamenti del diritto sostanziale che influenzano in un modo o nell'altro il diritto procedurale: come giustamente rilevato dal giudice federale emerito Sergio Bianchi, è infatti il processo che serve al diritto sostanziale e non il contrario<sup>3</sup>.

2. Fondandosi sulla competenza conferitale dagli art. 122 cpv. 1 e 123 cpv. 1 Cost., la Confederazione ha unificato il diritto processuale civile e il diritto processuale penale. I nuovi codici di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 e di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 sono entrati in vigore il 1° gennaio 2011 ed hanno abrogato i codici cantonali di procedura penale e di procedura civile. In questo senso, il legislatore ticinese aveva già adattato la propria normativa con l'adozione della legge del 20 aprile 2010 sull'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del CPP<sup>4</sup> e con la legge del 24 giugno 2010 di applicazione del CPC (LACPC)<sup>5</sup>. La procedura amministrativa davanti alle autorità cantonali rimarrà invece disciplinata, come finora, dal diritto processuale cantonale e questo indipendentemente dal fatto che tali autorità siano

---

<sup>1</sup> Componevano questa Commissione il compianto giudice federale e primo presidente del Tribunale cantonale amministrativo **Giordano Beati**, il compianto avv. **Gabriello Patocchi**, il giudice federale emerito **Rolando Forni** e l'avv. **Franco Ferrari**.

<sup>2</sup> Si allude in particolare alla riforma del 2 dicembre 2008, attuata con la legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa (BU 2009 19). La LPamm è stata inoltre recentemente modificata con la legge di applicazione del diritto processuale civile svizzero del 24 giugno 2010, di cui si dirà ancora in seguito (allegato II/8, art. 19 cpv. 3 e 4, 32 cpv. 1, 2, 6 e 7, 34 cpv. 3 lett. a, 72, 73 cpv. 1, 74a e 74b).

<sup>3</sup> SERGIO BIANCHI, Prefazione, in Marco Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, pag. VII.

<sup>4</sup> BU 2010 245.

<sup>5</sup> BU 2010 311.

chiamate ad applicare il diritto pubblico federale o il diritto pubblico cantonale<sup>6</sup>: vi fanno peraltro eccezione - già in virtù della PA<sup>7</sup> - le procedure davanti alle autorità cantonali d'ultima istanza che non decidono definitivamente in virtù del diritto pubblico federale, dove sono applicabili gli art. 34 a 38, 61 cpv. 2 e 3 PA concernenti la notificazione delle decisioni e l'art. 55 cpv. 2 e 4 PA concernente la revoca dell'effetto sospensivo (art. 1 cpv. 3)<sup>8</sup>.

**3.** Cionondimeno, la procedura amministrativa cantonale è già direttamente influenzata dal diritto federale, che si impone in misura sempre maggiore ai Cantoni, portando ad una sorta di unificazione indiretta di questa procedura<sup>9</sup>: basti pensare alle esigenze minime del diritto di essere sentito, dedotte dall'art. 29 cpv. 2 Cost.<sup>10</sup>, alla nozione di decisione (art. 5 PA) o ancora alla formulazione della legittimazione ricorsuale (art. 103 lett. a vOG<sup>11</sup>, art. 48 PA)<sup>12</sup>.

D'altra parte, con la riforma dell'organizzazione giudiziaria federale e l'entrata in vigore della nuova LTF<sup>13</sup>, la Confederazione ha emanato regole che si applicano direttamente nella procedura cantonale ed ha imposto ai Cantoni di adeguarsi - entro il 1° gennaio 2009 - alla garanzia della via giudiziaria istituita dagli art. 29a e 191b Cost.<sup>14/15</sup> Innanzitutto, quando le decisioni di ultima istanza cantonale sono suscettibili di ricorso diretto o immediato al Tribunale federale, i Cantoni devono istituire come ultima istanza dei tribunali superiori (art. 86 cpv. 2 LTF)<sup>16</sup>, provvedendo in questi casi affinché il tribunale superiore o

---

<sup>6</sup> Con la riforma giudiziaria dell'8 ottobre 1999, che ha portato in modo particolare all'adozione degli art. 122 e 123 Cost., l'introduzione di una disposizione procedurale che assegnasse alla Confederazione la competenza di disciplinare la procedura in materia di esecuzione del diritto amministrativo federale da parte dei Cantoni è stata ritenuta superflua: nel suo messaggio concernente la revisione totale della Costituzione federale, il Consiglio federale ha segnatamente rilevato che un ordinamento processuale federale nel campo dell'esecuzione del diritto amministrativo federale avrebbe vanificato l'autonomia procedurale dei Cantoni nell'esecuzione del loro proprio diritto amministrativo e che una competenza esaustiva della Confederazione in materia di procedura amministrativa cantonale non era nemmeno sorretta da ragioni imperative (FF 1997 I 1 segg., 487/488).

<sup>7</sup> Legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (RS 172.021).

<sup>8</sup> L'elencazione contenuta nell'art. 1 cpv. 3 PA non è peraltro esaustiva: anche gli art. 5, 6 e 45 PA sono infatti applicabili dinanzi alle autorità cantonali d'ultima istanza che non decidono definitivamente in virtù del diritto pubblico della Confederazione (DTF 117 V 189/90 consid. 1c, 108 Ib 469/70 consid. 2c; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, *Compendio di procedura amministrativa ticinese*, n. 3 all'art. 44; PETER SALADIN, *Das Verwaltungsverfahren des Bundes*, pag. 48/49).

<sup>9</sup> RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, *Öffentliches Prozessrecht*, II ediz., n. 201-203; PIERRE TSCHANNEN, *in* Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, n. 26 all'art. 1.

<sup>10</sup> PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, III ediz., § 30 n. 2.

<sup>11</sup> Legge federale sull'organizzazione giudiziaria del 16 dicembre 1943.

<sup>12</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 43.

<sup>13</sup> Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (RS 173.110).

<sup>14</sup> JEAN-CLAUDE LUGON/ÉTIENNE POLTIER/THIERRY TANQUEREL, *Les conséquences de la réforme de la justice fédérale pour les cantons*, *in* François Bellanger/Thierry Tanquerel [Ed.], *Les nouveaux recours fédéraux en droit public*, pag. 103 segg.

<sup>15</sup> Questo adeguamento è intervenuto nel nostro Cantone con la legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa del 2 dicembre 2008 (BU 4/2009 19 segg.).

<sup>16</sup> La qualità di tribunale superiore ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 LTF dev'essere riconosciuta ad ogni autorità giudiziaria che, negli ambiti che le competono, ha giurisdizione su tutto il territorio cantonale e non sottostà a nessun'altra autorità giudiziaria (DTF 136 II 234 consid. 2.1, 473 consid. 1.1): tale qualità è stata riconosciuta, ad esempio, alla Commissione indipendente di ricorso dell'USI e della SUPSI (sentenza del Tribunale federale del 2 aprile 2009, 2D\_14/2009), ma non al Tribunale cantonale di espropriazione (RtiD II-2010 n. 21).

un'autorità giudiziaria di istanza inferiore esamini liberamente i fatti e applichi d'ufficio il diritto determinante (art. 110 LTF) e non limiti cioè la sua cognizione al divieto dell'arbitrio<sup>17</sup>. In secondo luogo, l'art. 111 LTF - al fine di stabilire una giustapposizione per quanto possibile lineare tra la procedura cantonale e la giurisdizione federale<sup>18</sup> - ha sancito il principio dell'unità procedurale, disponendo che la qualità di parte davanti a tutte le autorità cantonali inferiori, siano esse amministrative o giudiziarie, dev'essere riconosciuta alla stregua almeno della legittimazione ricorsuale dinanzi al Tribunale federale (cpv. 1), che le autorità federali che hanno il diritto di ricorrere al Tribunale federale devono potersi avvalere dei rimedi giuridici previsti dal diritto cantonale come pure, se ne fanno richiesta, partecipare ai procedimenti dinanzi alle autorità cantonali inferiori (cpv. 2) e che le autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale devono poter esaminare almeno le censure previste dagli art. 95 a 98 LTF e conoscere cioè degli stessi motivi di ricorso che possono essere adottati dinanzi al Tribunale federale; rimangono riservati i rimedi giuridici cantonali ai sensi dell'art. 100 cpv. 6 LTF (cpv. 3)<sup>19</sup>. E in terzo luogo, le decisioni che sono impugnabili con il ricorso in materia di diritto pubblico e con il ricorso sussidiario in materia costituzionale davanti al Tribunale federale, e quindi in particolare le decisioni delle autorità cantonali di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), devono contenere - per espressa disposizione del diritto federale - le conclusioni, i motivi, le allegazioni probatorie e le dichiarazioni processuali delle parti, i motivi determinanti di fatto e di diritto, e segnatamente l'indicazione delle disposizioni legali applicate, il dispositivo e l'indicazione dei rimedi giuridici (art. 112 cpv. 1 e 117 LTF)<sup>20</sup>.

4. L'abrogazione del CPC ticinese, a cui la LPamm spesso rinvia, l'applicabilità del CPC federale in virtù di questi rinvii a partire dal 1° gennaio 2011, la necessità o anche solo l'opportunità di rivedere alcune norme e di completare la legge sulla base di principi posti dalla giurisprudenza o di disposizioni mutate da altre normative hanno indotto il Consiglio di Stato a costituire un gruppo di lavoro<sup>21</sup>, con il compito di preparare un rapporto e di allestire un progetto di nuova legge di procedura per le cause amministrative, destinata a sostituire in un contesto più attuale la LPamm del 1966.

---

<sup>17</sup> BERNARD CORBOZ, *in* Bernard Corboz/Alain Wurzbürger/Pierre Ferrari/Jean-Maurice Frésard/Florence Aubry Girardin, Commentaire de la LTF n. 7, 15-17 e 20 all'art. 110; RtiD II-2011 n. 3 consid. 1.3, I-2011 n. 30 consid. 4.2-4.6.

<sup>18</sup> Messaggio 28 febbraio 2001 del Consiglio federale concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764 segg., 3904.

<sup>19</sup> La regola dell'art. 111 cpv. 3 LTF, peraltro ripresa dal vecchio art. 98a cpv. 3 OG, si applica in materia di diritto pubblico sin dalla riforma dell'organizzazione giudiziaria federale (BERNARD CORBOZ, n. 27 all'art. 111).

<sup>20</sup> L'art. 112 LTF interferisce direttamente nella procedura cantonale e si rivolge alle autorità cantonali che giudicano immediatamente prima del ricorso al Tribunale federale (BERNARD CORBOZ, n. 3-5 all'art. 112; TOBIAS JAAG, Ausgangslage: Justizreform des Bundes und neue Kantonsverfassung, *in* Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, pag. 1 segg., 9/10).

<sup>21</sup> Componevano questo gruppo di lavoro l'incaricato cantonale della protezione dei dati e consulente giuridico del Gran Consiglio **Michele Albertini**, il giudice emerito ed ex presidente del Tribunale cantonale amministrativo **Lorenzo Anastasi**, il presidente del Tribunale cantonale amministrativo **Raffaello Balerna**, il direttore del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato **Marco Lucchini**, il capo staff della Divisione della giustizia **Francesco Catenazzi**, l'avv. **Pietro Crespi**, quale rappresentante dell'Ordine degli avvocati, e il consulente giuridico del Consiglio di Stato **Guido Corti**, che ha assunto la funzione di coordinatore.

## II. IL CONTENUTO DELLA RIFORMA

Il progetto di legge che accompagna questo messaggio non costituisce a ben vedere una vera e propria revisione totale sostanziale: si tratta piuttosto di un aggiornamento e di una completazione attuati soprattutto alla luce della legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 e della legge sul Tribunale federale nonché, ed in minor misura, della legge “*sur la procédure administrative*” del Canton Vaud del 28 ottobre 2008<sup>22</sup>, della legge sulla giustizia amministrativa del Cantone dei Grigioni del 31 agosto 2006<sup>23</sup> e della legge del Canton Zurigo del 22 marzo 2010 “*über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts*”, che ha segnatamente comportato la modifica della legge sulla procedura amministrativa del 24 maggio 1959<sup>24</sup>. La struttura della legge viene sostanzialmente mantenuta e la formulazione di parecchie norme rimane identica a quella delle disposizioni attualmente vigenti. Il disegno di legge contiene comunque una serie di disposizioni nuove e importanti che rispondono alle attuali esigenze della procedura amministrativa.

Accanto al disciplinamento di alcuni principi e diritti che la LPamm non contempla e che sono sempre stati dedotti direttamente dalla Costituzione federale<sup>25</sup>, la novella legislativa annovera innanzitutto nel suo campo di applicazione anche gli organismi indipendenti dall'amministrazione cantonale che decidono nell'adempimento di un compito di diritto pubblico ad essi affidato dal Cantone, prevede poi una definizione della nozione di decisione e di quella di parte, introduce la trasmissione degli atti scritti per via elettronica, che dovrà comunque essere regolata dal Consiglio di Stato, estende le ferie giudiziarie a tutte le procedure, e non più soltanto a quelle di ricorso (art. 13 LPamm), e disciplina infine direttamente le modalità di intimazione degli atti, l'assunzione dei mezzi di prova, il litisconsorzio e la successione, la ricusa e l'astensione e la polizia delle udienze, togliendo pertanto i numerosi rinvii al CPC ticinese<sup>26</sup> contemplati dalla vecchia LPamm e forieri a volte in passato di insicurezza interpretativa o addirittura di problemi di costituzionalità<sup>27</sup>. Nell'ambito della procedura di ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo, il progetto di legge precisa in particolare le condizioni di impugnabilità delle decisioni pregiudiziali e incidentali, allunga il termine ordinario di ricorso a 30 giorni<sup>28</sup>, allineandosi in tal modo alle soluzioni previste dal diritto federale e da quello di altri Cantoni, e toglie infine alla replica e alla duplica il loro carattere eccezionale (art. 49 cpv. 3 LPamm): al pari della risposta, il secondo scambio di allegati scritti diventa la regola e il termine per la loro presentazione viene fissato in modo perentorio dalla legge e non più dall'autorità di ricorso. Il disegno di legge, infine, disciplina poi in modo più dettagliato la procedura del ricorso al Gran Consiglio, riprendendo peraltro in larga misura le disposizioni applicabili al ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo.

---

<sup>22</sup> LPA-VD (RL 173.36).

<sup>23</sup> LGA (RL 370.100).

<sup>24</sup> VRG ZH (RL 175.2).

<sup>25</sup> Nota e al tempo stesso curiosa è l'assenza del diritto di essere sentito, che veniva pertanto dedotto in passato dall'art. 4 vCost. ed in seguito dall'art. 29 cpv. 2 Cost. (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4 all'art. 19; GIORDANO BEATI, Il diritto di essere sentito nel procedimento amministrativo cantonale, RDAT 1977 pag. 259 segg., 260/61).

<sup>26</sup> E pertanto al CPC federale, a decorrere dal 1° gennaio 2011, con l'abrogazione del CPC TI (allegato I alla LACPC del 24 giugno 2010).

<sup>27</sup> Si pensi in modo particolare alle norme del CPC TI sul litisconsorzio e la successione nel processo e a quelle sulla polizia delle udienze (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1-2 all'art. 24 e ad art. 33).

<sup>28</sup> Come ancora si vedrà, il termine rimane comunque di 15 giorni per l'impugnazione delle misure provvisorie ed è pure di 15 giorni o addirittura di durata inferiore in alcuni settori specifici per espressa disposizione della legge speciale.

### III. COMMENTO AL DISEGNO DI LEGGE

#### Premessa

Come già s'è detto, il progetto che accompagna questo messaggio non stravolge la legge vigente, ma si limita ad aggiornarla e completarla. Per questo motivo, è apparso superfluo commentare in modo sistematico tutte le disposizioni e segnatamente quelle che vengono semplicemente riprese dalla vecchia LPamm: queste norme sono sorrette da una consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, del Tribunale cantonale amministrativo, del Tribunale federale e di Commissioni speciali, facilmente reperibile nella RDAT ed in seguito nella RtiD<sup>29</sup>, nella raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale (DTF) o ancora sui siti internet del Cantone e della Confederazione<sup>30</sup>, e sono già state oggetto di un compendio specifico che, seppur un po' datato, mantiene ancora la sua validità<sup>31</sup>. D'altra parte, anche le nuove norme che vengono introdotte nella legge - talvolta imposte dalle esigenze del diritto superiore - sono perlopiù mutate dalla LTF e dalla procedura amministrativa federale, che sono già sorrette da una copiosa giurisprudenza e che sono state oggetto, proprio in questi ultimi anni, di commentari specifici e di numerosi contributi dottrinali<sup>32</sup>. In queste circostanze, anche l'analisi delle nuove disposizioni di legge sarà spesso limitata a considerazioni di carattere generale sul principio o sull'istituto processuale che esse disciplinano, ponendo comunque l'accento sulle loro condizioni di applicazione alla luce della prassi più recente che ne ha definito e precisato la portata.

#### TITOLO I Campo di applicazione, definizioni e competenza

1. Il campo d'applicazione della legge viene esteso agli organismi indipendenti dall'amministrazione cantonale o comunale che statuiscono nell'adempimento di compiti di diritto pubblico delegati loro dal Cantone o da un comune (art. 1 cpv. 1). Questa estensione - prevista anche dall'art. 1 cpv. 2 lett. e PA e dall'art. 1 cpv. 3 LGA - si riferisce alle persone giuridiche del diritto privato che, nell'esecuzione di tali compiti, sono chiamate ad adottare decisioni fondate sul diritto pubblico: fra queste persone giuridiche vengono

<sup>29</sup> Rivista di diritto amministrativo ticinese, poi divenuta Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese ed in seguito, nel 2004, Rivista ticinese di diritto.

<sup>30</sup> [www.sentenze.ti.ch](http://www.sentenze.ti.ch); [www.bger.admin.ch/it/index.htm](http://www.bger.admin.ch/it/index.htm).

<sup>31</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, Compendio citato.

<sup>32</sup> Si vedano in particolare:

- **BERNHARD WALDMANN/PHILIPPE WEISSENER** [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurigo-Basilea-Ginevra 2009;
- **CHRISTOPH AUER/MARKUS MÜLLER/BENJAMIN SCHINDLER** [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurigo-San Gallo 2008;
- **ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER**, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basilea 2008;
- **RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER**, Öffentliches Prozessrecht, II ediz., Basilea 2010;
- **MARCEL ALEXANDER NIGGLI/PETER UEBERSAX/HANS WIPRÄCHTIGER** [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, II ediz., Basilea 2011;
- **YVES DONZALLAZ**, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, Berna 2008;
- **BERNARD CORBOZ/ALAIN WURZBÜRGER/PIERRE FERRARI/JEAN-MAURICE FRESARD/FLORENCE AUBRY GIRARDIN**, Commentaire de la LTF, Berna 2009;
- **HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH**, Bundesgerichtsgesetz (BGG), Bundesgesetz über das Bundesgericht, Berna 2006;
- **THOMAS GEISER/PETER MÜNCH/PHILIPP S. GELZER/FELIX UHLMANN** [Hrsg.], Prozessieren vor Bundesgericht, Basilea 2011;
- **MARKUS MÜLLER**, Bernische Verwaltungsrechtspflege, Berna 2011;
- **PIERRE BROGLIN**, Manuel de procédure administrative jurassienne, Courrendlin 2009.

annoverate le imprese ad economia mista, le aziende pubbliche istituite nelle forme del diritto privato, le società, le corporazioni e le fondazioni<sup>33</sup>. Senza pretendere di essere esaustivi, si possono citare in questo contesto gli ordini professionali, i servizi di assistenza e cura a domicilio<sup>34</sup>, gli enti privati che offrono formazione nel Cantone ai sensi della legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale continua del 4 febbraio 1998, le organizzazioni e associazioni agricole<sup>35</sup>, le casse malati per l'attuazione dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie<sup>36</sup>, il TCS in quanto chiamato ad effettuare i controlli tecnici facoltativi degli autoveicoli<sup>37</sup>, gli enti autoambulanza privati<sup>38</sup> o ancora i titolari di una concessione di monopolio o di una concessione di servizio pubblico<sup>39</sup>. Infine, fra questi organismi indipendenti assoggettati al campo d'applicazione della legge rientrano anche gli enti pubblici o privati a cui un Comune ha affidato un mandato di prestazione per l'esecuzione di suoi compiti ai sensi dell'art. 193b LOC<sup>40</sup>.

**2.** L'art. 1 cpv. 1 LPamm parla di decisioni emanate da enti pubblici analoghi ai comuni, ai patriziati e alle parrocchie. A questa locuzione si sostituisce quella di enti cantonali e comunali autonomi, ovverosia di istituti e corporazioni del diritto pubblico cantonale e comunale, a cui la legge vigente peraltro si riferisce<sup>41</sup>.

**3.** La nozione di decisione e quella di parte, che la vigente LPamm non contempla, viene ripresa dagli art. 5 e 6 PA. Si tratta tuttavia di una precisazione essenzialmente formale, che codifica nella legge una prassi già invalsa delle autorità cantonali: il Tribunale cantonale amministrativo si ispira infatti da tempo alla definizione di decisione ancorata nell'art. 5 PA, o considera tale definizione applicabile per analogia nel diritto cantonale, ed ha altresì rilevato in più di un'occasione che, nel procedimento amministrativo, dev'essere perlomeno considerato parte chi ha il diritto di ricorrere contro la decisione che l'autorità emetterà a conclusione del procedimento stesso<sup>42</sup>.

L'art. 3 cpv. 2 - alla stregua dell'art. 71 cpv. 2 PA e dell'art. 13 cpv. 2 LPA-VD - stabilisce che il denunciante non ha, per principio almeno, qualità di parte<sup>43</sup>. Se l'autorità dà seguito alla denuncia, il denunciante non ha pertanto il diritto di essere sentito e di consultare gli atti né quello di ottenere una decisione motivata; né al denunciante spetta peraltro la facoltà di ricorrere contro il rifiuto di dar seguito alla denuncia e di avviare un

---

<sup>33</sup> PIERRE TSCHANNEN, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 22-23 all'art. 1.

<sup>34</sup> Ai sensi della legge del 16 dicembre 1997, risp. della nuova legge del 30 novembre 2010 (FU 96/2010 8966).

<sup>35</sup> Ai sensi della legge sull'agricoltura del 3 dicembre 2002.

<sup>36</sup> Ai sensi della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997.

<sup>37</sup> Art. 3 cpv. 2 della legge di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la tassa sul traffico pesante del 24 settembre 1985.

<sup>38</sup> Ai sensi della legge autoambulanze del 26 giugno 2001.

<sup>39</sup> ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo. Parte speciale, n. 1022 e 1024.

<sup>40</sup> Il capoverso 2 di questa disposizione prevede del resto che le decisioni di carattere amministrativo del soggetto esterno sono suscettibili di ricorso al Consiglio di Stato ed in seguito al Tribunale cantonale amministrativo secondo gli art. 208 e segg. LOC.

<sup>41</sup> Sono istituti cantonali autonomi con personalità giuridica di diritto pubblico la Banca dello Stato, l'AET, l'ACR, l'EOC, l'USI e la SUPSI; le aziende municipalizzate secondo la LMSP sono istituti di diritto pubblico comunale, ma senza personalità giuridica; l'ETT e gli ETL sono invece delle corporazioni autonome di diritto pubblico (ADELIO SCOLARI, n. 1072-1073, 1201 e 1203-1204). Al campo d'applicazione della legge sottostanno, in questo contesto, anche gli enti di diritto pubblico con propria personalità giuridica costituiti dal Comune secondo gli art. 193c e segg. LOC.

<sup>42</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4a all'art. 1 e n. 1 all'art. 15.

<sup>43</sup> Si pensi ad esempio ad un procedimento amministrativo o disciplinare avviato su denuncia di un terzo nei confronti di un dipendente dello Stato (GAAC 51.41).

procedimento<sup>44</sup>. Soltanto in casi eccezionali, quando l'istruzione della denuncia rischia di sfociare in una decisione suscettibile di pregiudicare gli interessi degni di protezione del denunciante, in modo da conferirgli la legittimazione ricorsuale, la sua qualità di parte dev'essere ammessa con il conseguente riconoscimento di tutti i diritti previsti dalla legge<sup>45</sup>.

4. Il diritto procedurale ticinese non prevede né disciplina esplicitamente il ricorso diretto ("*Sprungbeschwerde*" o "*Sprungrekurs*"), che costituisce un'eccezione alle disposizioni imperative sulla competenza e al principio dell'esaurimento delle istanze e che permette di omettere un'istanza decisionale quando l'uso di un rimedio di diritto, di per sé esistente, rappresenta soltanto una vana formalità e segnatamente quando l'istanza di ricorso abbia già dato istruzioni all'autorità inferiore circa il contenuto della decisione da prendere<sup>46</sup>. Questo principio è previsto dalla procedura amministrativa federale (art. 47 cpv. 2 PA) e da qualche procedura cantonale ed è peraltro recepito da alcuni anni dalla giurisprudenza ticinese sul modello della prassi creata dal Tribunale federale nell'ambito del ricorso di diritto pubblico: il ricorso diretto rimane comunque eccezionale e dev'essere riservato a casi particolari<sup>47</sup>.

5. La norma relativa alla trasmissione degli atti da un'autorità incompetente a quella competente e allo scambio d'opinioni in caso di competenza dubbia (art. 6 del disegno di legge) viene precisata con esplicito riferimento alle autorità cantonali (comprehensive di quelle comunali) e alle autorità federali: in questo senso, è d'altronde recepito l'analogo disposto dell'art. 8 PA<sup>48</sup>. In caso di conflitto di competenza negativo, il Tribunale cantonale amministrativo deve procedere ad uno scambio di opinioni con il Consiglio di Stato e retrocedere d'ufficio gli atti anche in assenza di un ricorso contro la decisione governativa che glieli ha trasmessi, presumendone la competenza<sup>49</sup>.

## **TITOLO II Norme generali di procedura**

### **1. La comunicazione elettronica**

**1.1** Una legge di procedura amministrativa moderna non può logicamente ignorare la trasmissione degli atti scritti alle autorità e la loro notificazione o intimazione alle parti per via elettronica (art. 10 cpv. 2 e 3, 11 cpv. 2 e 18)<sup>50</sup>. L'applicazione di queste disposizioni richiederà nondimeno l'adozione di una regolamentazione specifica che disciplini nel dettaglio la procedura ed in modo particolare le condizioni di riconoscimento della firma elettronica: questa competenza viene delegata al Consiglio di Stato, che potrà ispirarsi alle ordinanze del Consiglio federale sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito dei

<sup>44</sup> STEFAN VOGEL, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 37-38 all'art. 71; CLÉMENCE GRISSEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, n. 572-574: questi ed altri autori rilevano tuttavia che l'autorità dovrebbe perlomeno comunicare al denunciante se dà seguito o no alla sua denuncia.

<sup>45</sup> BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, IV ediz., n. 1791; ANDRE GRISSEL, Traité de droit administratif, vol. II, pag. 952.

<sup>46</sup> DTF 114 Ia 265/66 consid. 2b-c; GAAC 63.22 consid. 1b; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2b all'art. 2; ANDRE MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.55-2.56.

<sup>47</sup> RtiD II-2007 n. 7 consid. 4.2; sentenza 26 aprile 2011, n. 52.2011.89-90, del Tribunale cantonale amministrativo, consid. 4.1.

<sup>48</sup> MICHEL DAUM, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 3 e 16 all'art. 8.

<sup>49</sup> RtiD II-2009 n. 7.

<sup>50</sup> Per rispondere a queste esigenze, la PA è stata completata già con la legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (art. 11b, 21a e 34 cpv. 1bis).

procedimenti amministrativi<sup>51</sup>. Per questo motivo, appare anche opportuno stabilire con una specifica disposizione finale che l'entrata in vigore di tutte le norme che riguardano la comunicazione elettronica degli atti potrà intervenire in un secondo tempo, alla data fissata dal Consiglio di Stato (art. 115 cpv. 2) e in concomitanza con le relative disposizioni di livello regolamentare.

**1.2** La trasmissione di atti alle autorità e la loro notificazione alle parti per via elettronica presuppone che tali autorità dispongano delle installazioni e delle prescrizioni tecniche necessarie. Ciò non è manifestamente il caso oggi per tutte le autorità che rientrano nel campo d'applicazione personale della legge e si può finanche presumere che alcune di esse non saranno in grado di assicurare neppure in futuro la comunicazione elettronica degli allegati scritti: per questo motivo, appare indispensabile conferire al Consiglio di Stato la facoltà di limitare la possibilità di trasmettere atti per via elettronica ai procedimenti davanti a determinate autorità (art. 10 cpv. 3 del disegno di legge)<sup>52</sup>.

## **2. L'indicazione di un recapito o domicilio di notificazione**

**2.1** L'art. 11 cpv. 1 impone alle parti di indicare il loro domicilio o la loro sede - che non deve necessariamente essere il domicilio civile o la sede statutaria, ma anche un semplice indirizzo postale o una casella postale - a cui l'autorità possa fare, di principio per posta, le sue notificazioni; se le parti o il loro rappresentante non comunicano alcun recapito nemmeno dopo esplicita richiesta dell'autorità, la notificazione può essere fatta per via edittale (art. 19 cpv. 1 lett. a)<sup>53</sup>. Le parti con domicilio o sede all'estero devono invece designare un recapito in Svizzera, ovvero sia eleggervi un domicilio di notificazione<sup>54</sup>. In linea di principio, le intimazioni dirette in uno Stato estero sono infatti escluse, poiché costituiscono atti d'imperio, e possono essere eseguite soltanto in virtù di un trattato internazionale o facendo capo alla via diplomatica: ora, nel campo del diritto amministrativo, se si prescinde dal settore specifico della sicurezza sociale, non vi sono trattati sottoscritti dalla Svizzera che disciplinano la notifica di decisioni o sentenze all'estero. Ne consegue che se le parti con domicilio o sede all'estero non designano nessun recapito in Svizzera, né danno seguito ad una richiesta in tal senso formulata dall'autorità, la notificazione può essere fatta anche in tal caso tramite pubblicazione nel foglio ufficiale (art. 19 cpv. 1 lett. b) o, eventualmente, per la via diplomatica<sup>55</sup>.

**2.2** L'art. 11 cpv. 2 del disegno di legge consente alle parti di indicare un recapito elettronico affinché, con il loro consenso, le notificazioni vengano fatte per via elettronica (art. 18): anche in questo caso, le parti o il loro patrocinatore devono comunque comunicare all'autorità il loro domicilio o la loro sede in ossequio al capoverso 1<sup>56</sup>. Le parti domiciliate all'estero che indicano un indirizzo di posta elettronica e che accettano le intimazioni per via elettronica sono però dispensate, secondo una parte almeno della dottrina, dall'obbligo di eleggere in Svizzera un domicilio di notificazione<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Ordinanza del 17 ottobre 2007 (RU 2007 5093), abrogata dall'ordinanza del 18 giugno 2010 (RU 2010 3031 e RS 172.021.2).

<sup>52</sup> Una disposizione analoga, limitata però ad un periodo transitorio di 10 anni dall'entrata in vigore, è prevista anche dalla disposizione finale della modifica 17 giugno 2005 della PA (FF 2001 3964).

<sup>53</sup> RES NYFFENEGGER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 2 e 3 all'art. 11b.

<sup>54</sup> La norma è mutuata dall'art. 11b PA che, nel testo tedesco e francese, parla di "*Zustellungsdomizil*" e di "*domicile de notification*".

<sup>55</sup> RES NYFFENEGGER, n. 4 e 5 all'art. 11b; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Commentaire de la LTF, n. 23-25 all'art. 39.

<sup>56</sup> RES NYFFENEGGER, n. 8 all'art. 11b; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 11 all'art. 39.

<sup>57</sup> FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 20 all'art. 39; *contra*: YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, n. 668.

### **3. I termini, la loro sospensione e la loro restituzione**

**3.1** Le disposizioni sul computo, la natura e la sospensione dei termini (art. 10, 11 e 13 della legge vigente) rimangono sostanzialmente immutate. L'art. 13 cpv. 1, relativo alla decorrenza, riprende nondimeno la norma dell'art. 44 cpv. 1 LTF (e dell'art. 20 cpv. 1 e 2 PA), allineando la soluzione cantonale a quella federale: ove un termine cominci a decorrere durante le ferie giudiziarie, il primo giorno che fa seguito a queste ferie viene in tal modo computato<sup>58</sup>. D'altra parte - e alla stregua del diritto federale (art. 22a PA) - le ferie vengono estese a tutte le procedure e quindi a tutta l'attività amministrativa e non più soltanto alle procedure di ricorso (art. 13 LPamm): i termini di pubblicazione di piani e domande di costruzione vengono pertanto prorogati di conseguenza<sup>59</sup>.

**3.2** L'art. 13 del disegno di legge viene inoltre completato da una disposizione specifica sull'osservanza dei termini in occasione di versamenti di anticipi o di fornitura di garanzie. In base a questa nuova disposizione - ripresa dagli art. 48 cpv. 4 e 21 cpv. 3 PA<sup>60</sup> - possono entrare in linea di conto a tal fine due criteri, ossia il momento in cui l'importo è stato versato a favore dell'autorità alla Posta Svizzera (allo sportello di un ufficio postale o in caso di un trasferimento dall'estero) oppure il momento in cui l'ordine di pagamento a favore dell'autorità è stato addebitato sul conto postale o bancario della parte o del suo patrocinatore. Se la somma non viene accreditata per tempo sul conto dell'autorità, quest'ultima può chiedere all'interessato di fornire la prova<sup>61</sup> del giorno in cui l'ordine di pagamento è stato addebitato sul suo conto o su quello del patrocinatore<sup>62</sup>.

**3.3** La restituzione in intero viene disciplinata dalla legge, riprendendo la formulazione dell'art. 10 LGA e mantenendo peraltro il termine di 10 giorni per la presentazione della domanda già stabilito dall'art. 139 CPC TI e ribadito oggi dall'art. 148 cpv. 2 CPC. Come finora, la parte che chiede la restituzione non deve compiere l'atto omesso entro lo stesso termine fissato per presentare l'istanza: tale atto dev'essere compiuto solo in caso di accoglimento della domanda<sup>63</sup>. Su questo punto, la soluzione prevista dalla LPamm corrisponde a quella sancita oggi dal CPC (art. 148) ed evita soprattutto alle parti di dover presentare un atto che può rivelarsi inutile, incorrendo anche in spese processuali ed eventualmente di patrocinio<sup>64</sup>.

---

<sup>58</sup> JEAN-MAURICE FRÉSARD, Commentaire de la LTF, n. 2 all'art. 44.

<sup>59</sup> Questa limitazione delle ferie giudiziarie alle sole procedure di ricorso, conosciuta in passato anche dalla procedura federale e da quella di altri Cantoni, ha posto peraltro difficoltà di applicazione e di interpretazione in settori di rilevante importanza ed in particolare nel campo dell'edilizia in relazione alla procedura di opposizione (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 13; ADELIO SCOLARI, Commentario LALPT-LE-LAC, n. 767 all'art. 6 LE e n. 812 all'art. 8 LE).

<sup>60</sup> Una norma analoga sull'osservanza dei termini per i pagamenti all'autorità è prevista anche dall'art. 8 cpv. 3 LGA.

<sup>61</sup> La tempestività del versamento dev'essere determinata con certezza (DTF 119 V 10 consid. 3c/bb; JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 28 all'art. 48).

<sup>62</sup> FF 2001 3856; JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 23 all'art. 48; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 4.36.

<sup>63</sup> RDAT I-2004 n. 12.

<sup>64</sup> DOMIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, Schweizerische Zivilprozessordnung, Kurzkommentar, 4 all'art. 148; inoltre: JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 19 all'art. 50. Altre procedure prevedono invece che l'atto omesso dev'essere presentato unitamente alla domanda di restituzione (art. 24 cpv. 1 PA, art. 50 cpv. 1 LTF, art. 22 cpv. 2 LPA-VD).

#### 4. *L'intimazione degli atti*

**4.1** Per l'intimazione o notificazione degli atti, la legge vigente si limita a prescrivere l'invio postale semplice o raccomandato e rinvia per le ulteriori modalità alle norme della procedura civile (art. 14). Gli art. 17, 18 e 19 del progetto di legge disciplinano invece esaustivamente la forma delle notificazioni per iscritto, per via elettronica e per via edittale. La regola rimane comunque quella dell'intimazione per mezzo della posta, disciplinata dalle condizioni generali "servizi postali" della Posta Svizzera, con facoltà di optare per un invio semplice o per un invio raccomandato con o senza ricevuta di ritorno<sup>65/66</sup>. In questo contesto è opportuno ricordare che, in caso di invio di una decisione con lettera semplice, spetta all'autorità l'onere di provare la data in cui è effettivamente avvenuta la notificazione: l'invio ordinario come lettera semplice non è pertanto privo di insidie e dovrebbe prevalentemente essere riservato ai procedimenti amministrativi non contenziosi<sup>67</sup>.

Nell'ambito della notificazione per iscritto, è parso opportuno ribadire la norma dell'art. 124 cpv. 2 CPC TI, che consente di eseguire le notificazioni, ove occorra, attraverso un usciere o un agente di polizia: in tal caso, la notifica è peraltro ritenuta valida anche se l'interessato impedisce o rifiuta la consegna, e questo in virtù della norma generale dell'art. 17 cpv. 4 lett. b del disegno di legge<sup>68</sup>. L'art. 17 riprende inoltre i disposti dell'art. 138 cpv. 2 e 3 CPC, che disciplinano la notifica qualificata e la cosiddetta finzione di notificazione: il termine di giacenza previsto dal cpv. 4 lett. a dev'essere calcolato secondo la formula "termine d'intimazione più 7"<sup>69</sup>.

**4.2** L'art. 19 del disegno di legge, relativo alla notifica delle decisioni mediante pubblicazione sul foglio ufficiale, riprende il testo dell'art. 36 PA con una precisazione mutuata dall'art. 141 cpv. 2 CPC. Per quanto attiene alle decisioni adottate nell'ambito della cosiddetta amministrazione di massa, il capoverso 1 lett. c della norma recepisce tuttavia le suggestioni della dottrina, fissando nella legge il numero di parti oltre il quale la notifica può intervenire per via edittale (20): questo tipo di notifica - destinato a contenere i costi e ad assicurare l'efficacia della procedura - deve comunque costituire l'eccezione ed essere utilizzato in un certo senso come *ultima ratio*<sup>70</sup>.

**4.3** L'art. 20, infine, riprende con una formulazione ormai invalsa l'art. 38 PA (e l'art. 49 LTF), esprimendo al tempo stesso una regola generale della procedura amministrativa e una concretizzazione del principio di buona fede (art. 5 cpv. 3 e 9 Cost.)<sup>71</sup>. Una

<sup>65</sup> URS PETER CAVELTI, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 10-11, 13-14 all'art. 20.

<sup>66</sup> Tradizionalmente un invio postale ordinario si esegue per "Posta A" o "Posta B". Esiste tuttavia anche una terza possibilità, chiamata "Posta A Plus", con funzione aggiuntiva Track & Trace per rintracciare in Internet il plico, al quale è dato un numero di riferimento; in una recente sentenza, il Tribunale federale ha tuttavia stabilito che quest'ultimo sistema non è comparabile a quello dell'invio postale raccomandato (sentenza 2C\_430/2009 del 14 gennaio 2010; FRANCESCO TREZZINI, in Bruno Cocchi/Francesco Trezzini/Giorgio A. Bernasconi, Commentario al Codice di diritto processuale civile svizzero, pag. 586 ad art. 138).

<sup>67</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2, 4-5 all'art. 14; URS PETER CAVELTI, n. 9 e 14 all'art. 20.

<sup>68</sup> BRUNO COCCHI/FRANCESCO TREZZINI, CPC TI massimato e commentato, n. 12 agli art. 124-126; FRANCESCO TREZZINI, pag. 585 e nota 1666 ad art. 138.

<sup>69</sup> Messaggio 28 giugno 2006 del Consiglio federale concernente il CPC, FF 2006 6593 segg., 6680; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 1-2 e 7 all'art. 138; FRANCESCO TREZZINI, pag. 581/583 ad art. 138.

<sup>70</sup> LORENZ KNEUBÜHLER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 8-10 all'art. 36; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, ad art. 141; FRANCESCO TREZZINI, pag. 592 ad art. 141.

<sup>71</sup> LORENZ KNEUBÜHLER, n. 1 all'art. 38.

notificazione difettosa di una decisione<sup>72</sup> - che può consistere nella mancata notifica a tutte le parti o al patrocinatore designato da una parte a cui l'intimazione non può esser fatta direttamente, nell'omessa, inesatta o incompleta indicazione del rimedio giuridico o ancora nella designazione errata dell'autorità di ricorso - fa sì in linea di massima che il termine per impugnarla non decorra. Le parti, a cui incombe una sorta di dovere di collaborazione ("*Mitwirkungspflicht*"), devono comunque far prova di un minimo di diligenza secondo le regole della buona fede e sono tenute ad informarsi sull'esistenza e sul contenuto della decisione e sui mezzi di ricorso: e la loro posizione processuale sarà apprezzata tenendo conto delle concrete circostanze del caso ed anche della loro formazione e della loro situazione personale<sup>73</sup>.

**4.4** Tra i vari uffici amministrativi e giudiziari del Cantone Ticino, l'invio degli atti avviene di principio mediante un servizio di posta interna gestito dalla messaggeria dello Stato: ora, secondo una giurisprudenza cantonale ritenuta non arbitraria dal Tribunale federale, la notificazione all'autorità è considerata adempiuta al momento della consegna dell'atto al funzionario della messaggeria<sup>74</sup>.

## **5. La comparsa delle parti**

L'art. 21 riprende sostanzialmente l'art. 15 della legge in vigore, riservando nondimeno i casi dove le parti sono tenute ad intervenire personalmente (art. 11 cpv. 1 PA). Questa riserva riguarda gli atti che discendono dall'esercizio di diritti personali assoluti e che sono designati dalla legge o imposti dalle circostanze o addirittura dal buon senso. L'interessato, ad esempio, deve logicamente intervenire di persona se dev'essere sottoposto ad una perizia medica o ad una prova del sangue o se l'autorità vuole o deve sentirlo per chiarire i fatti attraverso la sua audizione<sup>75</sup>.

L'elenco dei motivi suscettibili di giustificare la mancata comparsa - secondo l'art. 15 cpv. 2 della legge vigente e l'art. 21 cpv. 3 del disegno di legge - non è esaustivo e la norma si limita in fondo ad esemplificare la nozione più generale di motivi gravi, prevista dagli art. 136 cpv. 1 CPC TI e 204 cpv. 3 lett. b CPC, a cui viene fatto ora esplicito riferimento: questi motivi gravi costituiscono casi di impedimenti maggiori<sup>76</sup>.

## **6. La conciliazione e la transazione**

**6.1** L'art. 23 del disegno di legge disciplina al tempo stesso (seppur distinguendoli) l'istituto della conciliazione, che si rivolge all'autorità chiamata a favorirla, al fine di limitare l'inutile sovraccarico e prevenire il disborso di spese, e quello della transazione, ovvero dell'accordo o contratto sulla soluzione di un litigio concluso dalle parti dinanzi all'autorità, che deve comunque verificare se tale transazione rispetta il diritto imperativo applicabile e che può stralciare la causa dai ruoli soltanto in caso di risposta affermativa<sup>77</sup>. Il progetto di

<sup>72</sup> Se l'intimazione non è avvenuta e non vi è stata cioè nessuna comunicazione ufficiale, la decisione è giuridicamente inesistente (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4 all'art. 26, nota 121; MICHELE ALBERTINI, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, pag. 441).

<sup>73</sup> LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2, 8-9, 13-21 all'art. 38; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4 e 5a all'art. 26; MICHELE ALBERTINI, pag. 441/443. La situazione delle parti rappresentate da un legale è generalmente apprezzata con maggior rigore (DTF 134 I 202/203 consid. 1.3; GAAC 69.24 consid. 1.2.1).

<sup>74</sup> RtiD II-2011 n. 34, II-2009 n. 4c.

<sup>75</sup> CLEMENCE GRISEL, pag. 186/87. Nella procedura d'asilo, il richiedente che non si presenta all'udienza per esprimersi sui motivi della sua richiesta viola il suo obbligo di collaborazione (GAAC 65.6).

<sup>76</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4 all'art. 15; BRUNO COCCHI/FRANCESCO TREZZINI, n. 1-5 all'art. 136; FRANCESCO TREZZINI, pag. 929 ad art. 204.

<sup>77</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, ad art. 17 e n. 1 all'art. 27.

legge non introduce invece l'istituto della mediazione, da affidarsi eventualmente ad una persona fisica neutrale e sperimentata (art. 33b PA), che trova peraltro spazio nel diritto pubblico unicamente in settori limitati ed a cui il Consiglio di Stato ha già rinunciato<sup>78</sup>.

Diversamente da altre procedure cantonali, l'esperimento di conciliazione secondo la legge vigente e il nuovo art. 23 LPAm non è limitato alla sola procedura di ricorso: questo istituto, del resto, è già stato esteso alla procedura di opposizione alla licenza edilizia dall'art. 9 LE ed era comunque applicato per prassi già in precedenza dal Dipartimento del territorio<sup>79</sup>. L'esperimento di conciliazione - peraltro possibile solo se la natura della causa lo consente (cfr. art. 179 CPC TI) - è lasciato comunque al beneplacito dell'autorità. Ora, vi sono settori che più di altri si addicono ad una procedura conciliativa nell'interesse preminente delle parti, che possono pervenire ad una soluzione condivisa in tempi più brevi e con meno costi: per questo motivo, è parso opportuno conferire al Consiglio di Stato la possibilità di definire determinate materie dove tale procedura è obbligatoria, stabilendo anche le relative modalità<sup>80</sup>.

**6.2** Per la transazione, ovvero per l'accordo sulla soluzione di un litigio raggiunto dalle parti davanti all'autorità, il disegno di legge riprende la norma dell'art. 33b cpv. 1 PA. In questo contesto, giova ricordare che la procedura transattiva - ammissibile nei settori in cui la legge offre un certo margine di apprezzamento - costituisce un'attività dello Stato che dev'essere pertanto fondata sul diritto (art. 5 cpv. 1 Cost. ): il diritto non è negoziabile e il contenuto di un accordo amichevole può avere efficacia giuridica soltanto nelle forme previste dal diritto positivo<sup>81</sup>. L'accordo stipulato dalle parti è destinato a preparare una decisione (art. 23 cpv. 3) e l'autorità è pertanto tenuta a partecipare alla sua elaborazione allo scopo, soprattutto, di garantire il rispetto dell'ordine giuridico: è infatti l'autorità che porta la responsabilità ultima della procedura e del suo risultato<sup>82</sup>.

La sospensione del procedimento, destinata ad agevolare la conclusione di un accordo amichevole, presuppone il consenso delle parti. Anche in tal caso, tuttavia, l'autorità non è tenuta a sospendere il procedimento e le parti non hanno peraltro alcun diritto allo svolgimento di una procedura transattiva: a una simile procedura potrebbero ostare infatti motivi preminenti d'interesse pubblico o anche motivi di mera opportunità<sup>83</sup>.

## **7. La sospensione della procedura**

L'art. 24 del disegno di legge è mutuato dall'art. 25 LPA-VD e consente all'autorità amministrativa di sospendere la procedura, d'ufficio o su richiesta di parte, in modo particolare quando la decisione da prendere dipende dall'esito di un altro procedimento o potrebbe esserne influenzata in modo determinante. Basti pensare in questo contesto ai procedimenti amministrativi per violazione delle norme sulla circolazione stradale o alle

---

<sup>78</sup> Messaggio 6208 del 5 maggio 2009 sull'iniziativa parlamentare generica della Commissione della legislazione per l'istituzione di una Commissione dei ricorsi indipendente, l'introduzione di una norma detta di clausola generale di competenza al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo, in sostituzione dell'attuale sistema della clausola enumerativa nelle differenti leggi, l'introduzione nella procedura amministrativa di un reclamo generalizzato in tutti i campi e della mediazione nonché l'introduzione nella procedura amministrativa di un termine uniforme per tutti i ricorsi, pag. 12 segg.

<sup>79</sup> MARCO LUCCHINI, Nuova legge edilizia: un nuovo stile di gestione, RDAT II-1995 pag. 289 segg.; MARCO LUCCHINI, Compendio giuridico per l'edilizia, pag. 63 segg.

<sup>80</sup> Un esperimento di conciliazione per principio obbligatorio potrebbe essere introdotto ad esempio nelle numerose procedure di ricorso in materia edilizia e di gestione territoriale in genere avviate dinanzi al Consiglio di Stato.

<sup>81</sup> THOMAS PFISTERER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 8 e 10 all'art. 33b.

<sup>82</sup> THOMAS PFISTERER, n. 13-14, 16 e 25 all'art. 33b.

<sup>83</sup> THOMAS PFISTERER, n. 27 all'art. 33b.

inchieste disciplinari avviate nei confronti dei dipendenti dello Stato, che sono accompagnati dall'apertura per gli stessi fatti di un processo penale: in questi casi, l'autorità amministrativa è infatti tenuta, di regola, a soprassedere alla propria decisione sino a che sia intervenuta una sentenza penale cresciuta in giudicato, nella misura in cui l'accertamento dei fatti o la qualifica giuridica del comportamento litigioso siano rilevanti nel quadro del procedimento amministrativo<sup>84</sup>.

## **8. Accertamento dei fatti e assunzione delle prove**

**8.1** L'art. 25 del disegno di legge riprende l'art. 18 LPamm, scorporando tuttavia il principio dell'applicazione del diritto d'ufficio che, alla stregua del diritto processuale vodese (art. 41 LPA-VD), viene sancito da una norma specifica (art. 31). Il principio inquisitorio o massima dell'ufficialità<sup>85</sup> - che regge la procedura amministrativa - non è peraltro assoluto ed è temperato nell'ambito dell'accertamento dei fatti e dell'assunzione delle prove dal dovere di collaborazione delle parti (art. 26), tenute in particolare a provare quanto sia in loro facoltà e quanto l'amministrazione o il giudice non sono in grado di delucidare con mezzi propri, nonché, nella procedura di ricorso, dalle esigenze di motivazione dei relativi allegati (art. 69)<sup>86</sup>. Questo principio non influisce invece direttamente sulla ripartizione dell'onere della prova, che peraltro non attiene alla procedura ma al diritto materiale<sup>87</sup>. Dottrina e giurisprudenza ammettono nondimeno che, in virtù dell'art. 8 CC, applicabile per analogia anche nei rapporti di diritto pubblico<sup>88</sup>, l'autorità assume l'onere probatorio dei fatti che conducono ad una decisione a carico dell'amministrato e che a quest'ultimo incombe invece l'onere di provare i fatti che sono destinati a procurargli un vantaggio<sup>89</sup>. Anche in tal caso, l'autorità non può tuttavia sottrarsi all'applicazione della massima dell'ufficialità e deve pertanto ricercare anche i fatti che sono favorevoli agli interessi delle parti<sup>90</sup>.

**8.2** L'art. 26 riprende l'art. 13 PA e sancisce il principio della cooperazione delle parti all'accertamento dei fatti, che ha portata generale e che si estende all'insieme dell'istruttoria e pertanto a tutti i mezzi di prova previsti dalla legge: le parti sono tenute in

---

<sup>84</sup> PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLIMARKUS MÜLLER, § 18 n. 3a; DTF 121 II 217 consid. 3a; sentenza 8C\_294/2011 del 29 dicembre 2011, consid. 6.4.1. Nei procedimenti amministrativi o disciplinari avviati contro i dipendenti dello Stato, questa regola comporta comunque giustificate eccezioni (RDAT I-1998 n. 64 consid. 7; ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, vol. I, pag. 520; GUIDO CORTI, *Illecito penale, procedimento disciplinare e sospensione provvisoria del dipendente durante l'inchiesta*, RDAT II-1998 pag. 453 segg., 456/57).

<sup>85</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 18; CHRISTOPH AUER, *in* Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 6 e nota 11 all'art. 12.

<sup>86</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1b all'art. 18; CHRISTOPH AUER, n. 5, 12 e 15 all'art. 12; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 1.49.

<sup>87</sup> CLÉMENCE GRISEL, n. 171; ALFRED KÖLZ, *Prozessmaximen im schweizerischen Verwaltungsprozess*, II ediz., pag. 93 e 131.

<sup>88</sup> HANS SCHMID, *in* Heinrich Honsell/Nadim Peter Vogt/Thomas Geiser, ZGB I, n. 27 all'art. 8; DTF 122 II 397 consid. 2b.

<sup>89</sup> CHRISTOPH AUER, n. 16 all'art. 12; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 1.53; CLÉMENCE GRISEL, n. 173. Questa regola non può tuttavia essere applicata in modo rigido e schematico in funzione del criterio dell'interesse, poiché si deve tener conto della possibilità reale per le parti di fornire prove e del loro comportamento nella fase di assunzione: in virtù del principio di proporzionalità, se la collaborazione all'accertamento dei fatti è impossibile o ragionevolmente inesigibile, l'amministrato non può subirne le conseguenze attraverso una ripartizione a suo carico dell'onere probatorio oggettivo (CLÉMENCE GRISEL, n. 194-195).

<sup>90</sup> CLÉMENCE GRISEL, n. 300 con rinvio ai n. 159 e segg.

tal modo a produrre documenti, a dare informazioni, a partecipare a sopralluoghi e a collaborare nell'allestimento di perizie (art. 28)<sup>91</sup>.

L'art. 26 menziona tre casi specifici dove la cooperazione delle parti è imposta dalla legge. Il primo caso (cpv. 1 lett. a) riguarda le procedure di ricorso e quelle non contenziose che sono avviate su richiesta delle parti e che sono volte ad esempio al rilascio di un'autorizzazione o di una concessione o all'ottenimento di una prestazione, ad esclusione quindi dei procedimenti esperiti d'ufficio o introdotti da terzi<sup>92</sup>. Il secondo caso (cpv. 1 lett. b) riguarda le procedure che sono avviate d'ufficio o su istanza di terzi e, in quest'ultima ipotesi, si riferisce soprattutto alle procedure di ricorso; la norma non si applica peraltro alle sole controparti, ma anche agli altri interessati ai sensi dell'art. 73, che sono abilitati a proporre domande indipendenti<sup>93</sup>. Il terzo caso infine (cpv. 1 lett. c) rinvia alle leggi speciali che impongono alle parti un dovere accresciuto di collaborazione<sup>94</sup>. Al di là dei casi esplicitamente previsti dalla legge, la cooperazione delle parti può peraltro essere fondata anche sul principio di buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.), specie quando i fatti rilevanti appaiono difficilmente accessibili e le parti ne hanno una migliore e più immediata cognizione<sup>95</sup>.

La collaborazione delle parti all'accertamento dei fatti è peraltro limitata, in virtù del principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.), a ciò che è necessario e ragionevolmente esigibile<sup>96</sup>. Per questo motivo ed in ossequio allo stesso principio di proporzionalità, l'art. 26 cpv. 2 del disegno di legge consente all'autorità di dichiarare inammissibili le domande formulate nei procedimenti previsti dall'art. 26 cpv. 1 lett. a e b soltanto se le parti vengono meno a questo dovere specifico e qualificato di collaborazione. D'altra parte e in ogni caso, la norma è potestativa e, secondo la prassi, dev'essere applicata anche con un certo riserbo<sup>97</sup>.

**8.3** L'art. 27 disciplina le modalità di assunzione delle prove, che la LPamm regola oggi in larga misura con un rinvio al CPC TI e quindi, a decorrere dal 1° gennaio 2011, al CPC svizzero. La norma prevede innanzitutto la possibilità - peraltro ovvia - di affidare l'assunzione delle prove ad un membro dell'autorità, ad un suo dipendente o anche ad una persona ad essa estranea (art. 58 e 64 LPamm, art. 14 cpv. 2 e 3 PA)<sup>98</sup>, riprende l'art. 186 CPC TI per le prove che devono essere esperite fuori Cantone e sancisce infine il diritto delle parti di partecipare alla loro assunzione, peraltro già sgorgante dall'art. 29 cpv. 2 Cost.<sup>99</sup>. Se l'assunzione rischia però di pregiudicare interessi pubblici o privati importanti, l'autorità deve prendere - nel rispetto del principio di proporzionalità<sup>100</sup> - i necessari

<sup>91</sup> CHRISTOPH AUER, n. 3 all'art. 13.

<sup>92</sup> CHRISTOPH AUER, n. 15-16 all'art. 13; CLEMENCE GRISEL, n. 270.

<sup>93</sup> CHRISTOPH AUER, n. 17-18 all'art. 13; CLEMENCE GRISEL, n. 273.

<sup>94</sup> In questo contesto, si possono citare ad esempio l'art. 8 della legge federale sull'asilo e l'art. 90 della legge federale sugli stranieri (CHRISTOPH AUER, n. 21 all'art. 13; TARKAN GÖKSU, *in* Martina Caroni/Thomas Gächter/Daniela Thurnherr [Hrsg.], Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, n. 2 all'art. 90).

<sup>95</sup> CHRISTOPH AUER, n. 13 all'art. 13; CLEMENCE GRISEL, n. 283-284 e 287.

<sup>96</sup> CLEMENCE GRISEL, n. 343-344, 346 e 348.

<sup>97</sup> CHRISTOPH AUER, n. 24 all'art. 13; CLEMENCE GRISEL, n. 358, 777-778. Prima di emanare una decisione di irricevibilità, l'autorità deve peraltro avvertire la parte inadempiente ed assegnarle un ultimo termine per assicurare la sua collaborazione (CLEMENCE GRISEL, n. 767; CHRISTOPH AUER, n. 26 all'art. 13).

<sup>98</sup> La delega a specialisti esterni può intervenire ad esempio per le inchieste disciplinari condotte nei confronti di un dipendente dello Stato (CHRISTOPH AUER, n. 12 all'art. 14); questa delega è esplicitamente prevista dall'art. 37 cpv. 2 LORD.

<sup>99</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 6 all'art. 19; CHRISTOPH AUER, n. 4 all'art. 18.

<sup>100</sup> CHRISTOPH AUER, n. 8-10 all'art. 18.

provvedimenti di protezione<sup>101</sup>, limitando ad esempio il diritto delle parti di partecipare a un determinato sopralluogo o rendendo parzialmente illeggibili taluni documenti o ancora omettendo le generalità di un testimone<sup>102</sup>: e in questi casi, le prove assunte potranno essere adoperate nei confronti di una parte soltanto se i risultati ottenuti le verranno tempestivamente sottoposti perché possa esprimersi al riguardo e indicare, ove occorra, prove contrarie<sup>103</sup>.

L'art. 28 del disegno di legge elenca i mezzi di prova che l'autorità può assumere per accertare i fatti, ribadendo il contenuto dell'art. 19 cpv. 1 LPamm. Alla stregua del diritto federale e di quello di parecchi Cantoni<sup>104</sup>, l'audizione di testi - peraltro riservata, come sinora, alle sole autorità cantonali - diventa tuttavia sussidiaria (art. 29): in effetti, se nel processo civile l'escussione di testimoni costituisce la regola e la raccolta di informazioni l'eccezione, nella procedura amministrativa vale il contrario e l'audizione di testi, con le relative formalità e le possibili conseguenze penali<sup>105</sup>, avviene unicamente se la fattispecie non può essere sufficientemente chiarita in altro modo e segnatamente con l'assunzione di semplici informazioni da parte di terzi<sup>106/107</sup>.

**8.4** Per le ulteriori modalità relative all'accertamento dei fatti e all'assunzione delle prove, l'art. 30 del disegno di legge rinvia alle norme del CPC, applicabili per analogia. In questo senso, il verbale delle discussioni e delle assunzioni di prove davanti all'autorità amministrativa dev'essere steso secondo le indicazioni dell'art. 235 CPC, a tutela del diritto delle parti alla completezza dell'incarto, che discende anch'esso dal diritto di essere sentito<sup>108</sup>. Per quanto concerne il rifiuto di cooperare dei terzi, la norma ribadisce l'art. 19 cpv. 3 LPamm, già modificato con la LACPC e rinvia pertanto agli art. 165-167 CPC<sup>109</sup>: queste disposizioni disciplinano il diritto assoluto di rifiuto, che è riconosciuto ai terzi che hanno un determinato legame di parentela o un altro legame personale molto stretto con una parte, il diritto relativo di rifiuto, che è volto ad evitare conflitti di coscienza e d'interessi o a tutelare istituzioni d'interesse pubblico o nelle quali è riposta una particolare fiducia e che dev'essere in ogni caso motivato e sostanziato<sup>110</sup>, nonché le conseguenze del rifiuto indebito. E lo stesso rinvio, infine, viene introdotto nella legge per il rifiuto di cooperare delle parti, regolato dagli art. 163 e 164 CPC. Queste norme consentono alle parti di negare la loro collaborazione all'assunzione delle prove se tale collaborazione comporterebbe conseguenze giuridiche pregiudizievoli per una persona a loro vicina o implicherebbe una violazione del segreto professionale secondo l'art. 321 CP; gli altri segreti tutelati dall'ordinamento giuridico non dispensano invece dall'obbligo di cooperare

---

<sup>101</sup> L'art. 27 cpv. 2 del disegno di legge è mutuato dagli art. 156 CPC e 14 LGA.

<sup>102</sup> FF 2006 6686; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 1 all'art. 156; FRANCESCO TREZZINI, pag. 716 ad art. 156.

<sup>103</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 6 all'art. 19; CHRISTOPH AUER, n. 13-14 all'art. 18.

<sup>104</sup> Art. 14 PA, art. 12 cpv. 2 LGA; CHRISTOPH AUER, n. 4 e nota 9 all'art. 14.

<sup>105</sup> Art. 171 CPC, art. 307-309 CP.

<sup>106</sup> CHRISTOPH AUER, n. 37 all'art. 12 e n. 1 all'art. 14; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.126; DTF 130 II 173/74 consid. 2.3.3 e 2.3.4. Come già si rileva nel messaggio del Consiglio federale relativo alla PA, le particolari cautele introdotte nell'ambito dell'audizione testimoniale sono volte ad evitare esagerazioni indesiderabili in uno Stato di diritto, avuto riguardo alla severa sanzione che gli art. 307 segg. CP comminano per falsa testimonianza (FF 1965 II 901 segg, 920).

<sup>107</sup> Il valore probatorio di un'audizione testimoniale, proprio perché il teste è tenuto a rispondere alle domande conformemente alla verità, è tuttavia maggiore di quello di una semplice informazione (CHRISTOPH AUER, n. 37 all'art. 12).

<sup>108</sup> FF 2006 6715; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 2 all'art. 235.

<sup>109</sup> Con questa modifica e con questo rinvio è stato pure e logicamente abrogato l'art. 19 cpv. 4 LPamm.

<sup>110</sup> FF 2006 6690; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 2-3 all'art. 165 e n. 1 segg. all'art. 166; FRANCESCO TREZZINI, pag. 800/801 ad art. 165, pag. 803 segg. ad art. 166.

e una parte, a differenza dei terzi, non può nemmeno prevalersi del diritto al rifiuto per proteggere sé stessa<sup>111</sup>.

## **9. L'applicazione del diritto**

Alla stregua dell'art. 41 LPA-VD, il principio fondamentale dell'applicazione del diritto d'ufficio ("*iura novit curia*") viene sancito da una norma specifica (art. 31): questo principio, imprescindibile per la natura imperativa del diritto amministrativo, è applicabile senza eccezioni e pertanto non solo nell'esame della competenza e di altre questioni procedurali, ma anche nell'attuazione del diritto materiale<sup>112</sup>. Nella procedura di ricorso, questo principio è però leggermente attenuato dal principio di allegazione ("*Rügeprinzip*"): l'autorità di ricorso, in particolare, non è tenuta ad esaminare argomenti giuridici che non appaiono di meridiana evidenza e che non si impongono già sulla base degli accertamenti di fatto<sup>113</sup>.

## **10. L'esame degli atti**

Gli art. 32 e 33 del disegno di legge disciplinano il diritto fondamentale di esaminare gli atti, che già discende dal diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.)<sup>114</sup>, con le possibili eccezioni a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti o di un'istruttoria in corso.

**10.1** L'art. 32 cpv. 1 non si limita a sancire il diritto delle parti di esaminare gli atti presso la sede dell'autorità giudicante, prendendo ove occorra i necessari appunti, ma istituisce altresì quello di allestire e farsi consegnare fotocopie: quest'ultima pretesa, secondo la prassi del Tribunale federale, che viene qui codificata dalla norma di legge, non deve però cagionare all'autorità un aggravio eccessivo<sup>115</sup>. Il diritto di ottenere copia degli atti di causa - utilizzando un apparecchio dell'amministrazione e pagando una tassa di cancelleria - deve quindi essere valutato nel caso specifico e può essere negato quando il loro volume è particolarmente importante e il dispendio per l'autorità risulterebbe assolutamente sproporzionato<sup>116</sup>.

Secondo la giurisprudenza, il diritto di consultare l'incarto non comprende quello di farsi rimettere atti ufficiali al fine di consultarli al proprio domicilio. Questa giurisprudenza e peraltro criticata in dottrina e la prassi - ivi compresa quella del Tribunale federale - ammette in larga misura la trasmissione degli incarti agli studi legali, in ragione delle esigenze professionali degli avvocati e della fiducia che il loro statuto giustifica<sup>117</sup>.

---

<sup>111</sup> FF 2006 6689; DOMIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 1-2 all'art. 163; FRANCESCO TREZZINI, pag. 794/796 ad art. 163 e pag. 803 ad art. 166.

<sup>112</sup> PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZMMERLI/MARKUS MÜLLER, § 30 n. 25-26; PETER SALADIN, *Das Verwaltungsverfahren des Bundes*, n. 15.2.

<sup>113</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 1.55; CHRISTOPH AUER, n. 12-13 all'art. 12.

<sup>114</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1a all'art. 20; STEPHAN C. BRUNNER, *in* Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 1 all'art. 26; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, n. 6c all'art. 29.

<sup>115</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 6c all'art. 29; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 20; DTF 131 V 41 consid. 4.2.

<sup>116</sup> STEPHAN C. BRUNNER, n. 24-25 all'art. 26.

<sup>117</sup> STEPHAN C. BRUNNER, n. 21 all'art. 26; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.102; JEAN-MAURICE FRESARD, n. 6 all'art. 56. Questo "privilegio" degli avvocati non è peraltro assoluto e può essere negato se la trasmissione degli atti comporta per l'autorità un aggravio eccessivo o se vi ostano impedimenti maggiori (MICHELE ALBERTINI, pag. 250).

**10.2** Il rilascio di copie può sottostare al prelievo di una tassa di cancelleria, la cui tariffa verrà stabilita dal Consiglio di Stato (art. 32 cpv. 2) nel rispetto dei principi dell'equivalenza e della copertura dei costi<sup>118</sup>.

**10.3** Il diritto di consultare gli atti sgorgante dall'art. 29 cpv. 2 Cost. è peraltro in stretta correlazione con il diritto d'accesso della protezione dei dati dedotto a livello costituzionale dagli art. 10 cpv. 2 e 13 cpv. 2 Cost. Fondate su basi costituzionali diverse, le due garanzie non sono però equivalenti: ciascuna ha il suo campo d'applicazione ed esse possono essere invocate indipendentemente l'una dall'altra. La portata del diritto d'accesso è più ristretta poiché non si estende a tutti gli atti determinanti per l'esito della procedura, ma unicamente alle informazioni concernenti la persona interessata; essa è però anche più ampia - perlomeno nella sua concretizzazione a livello legislativo - poiché il diritto di accesso può essere esercitato indipendentemente da una procedura specifica, senza che l'interessato debba potersi prevalere, riservato l'abuso di diritto, di un interesse legittimo concreto. Inoltre, alcune distinzioni proprie del diritto di esaminare gli atti sono prive di pertinenza nell'ambito della protezione dei dati. Ciò vale in special modo per la distinzione - non sempre agevole e criticata in dottrina<sup>119</sup> - fra gli atti che le parti possono esaminare e i cosiddetti atti interni dell'amministrazione: il diritto di accesso della protezione dei dati, infatti, contempla anche i documenti interni (tanto più se contengono dati sensibili), che sono invece costantemente sottratti a consultazione nella procedura amministrativa, non essendo una simile facoltà inclusa nel diritto di esaminare gli atti dedotto dalla Costituzione federale<sup>120</sup>.

**10.4** Il diritto di consultare gli atti garantito dall'art. 29 cpv. 2 Cost. non è logicamente assoluto e può essere limitato a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti<sup>121</sup>. Questa limitazione - prevista dall'art. 33 del disegno di legge, che ribadisce l'art. 20 LPamm, ispirandosi anche per la formulazione agli art. 27 e 28 PA e all'art. 36 LPA-VD - presuppone un'attenta ponderazione degli interessi in gioco e dev'essere sancita nel rispetto del principio di proporzionalità: per raggiungere il suo scopo, il diniego d'esame - che può riferirsi al contenuto degli atti o al momento della loro consultazione - può sovente essere ristretto a determinati documenti o può essere più semplicemente limitato nel tempo; inoltre, l'autorità ha anche la possibilità di definire specifiche modalità di consultazione, subordinandola ad esempio a condizioni od oneri<sup>122</sup>. In virtù ancora una volta del principio di proporzionalità ed in modo più generale del diritto di essere sentito, l'atto il cui esame è stato negato a una parte può essere adoperato contro di essa soltanto se l'autorità gliene ha comunicato il contenuto essenziale, determinante per la decisione,

---

<sup>118</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 e nota 102 all'art. 20; STEPHAN C. BRUNNER, n. 52 all'art. 26.

<sup>119</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1b all'art. 20; MICHELE ALBERTINI, pag. 229; STEPHAN C. BRUNNER, n. 39 all'art. 26. La distinzione in questo contesto fra gli atti interni e gli altri atti è del resto anche inappropriata: non è infatti la natura dell'atto che può condizionare il diritto di consultarlo, ma piuttosto la sua rilevanza nella fattispecie e la sua possibile influenza sull'esito della causa (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.94).

<sup>120</sup> MICHELE ALBERTINI, Protezione dei dati e diritti dei cittadini, Riflessioni su una realtà in continua evoluzione, pag. 79/81 e 83; ANDREA PEDROLI, Il fisco trasparente. L'accesso ai documenti "interni" delle autorità di tassazione, RtiD I-2007 pag. 679 segg., in part. 688/689.

<sup>121</sup> Questi interessi privati che possono limitare l'esame degli atti non sono soltanto quelli di una parte, ma possono essere anche importanti interessi di terzi che non partecipano alla procedura (STEPHAN C. BRUNNER, n. 28 all'art. 27).

<sup>122</sup> STEPHAN C. BRUNNER, n. 6-7, e 15-17 all'art. 27; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.96 e 3.99; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4a all'art. 20.

offrendole anche la possibilità di pronunciarsi e indicare prove contrarie; l'utilizzo di un simile documento a favore della parte può intervenire invece senza ulteriori formalità<sup>123</sup>.

## **11. Il diritto di essere sentito**

**11.1** Gli art. 34 e 35 cpv. 1 del disegno di legge consacrano il diritto fondamentale di essere sentito, già sancito dall'art. 29 cpv. 2 Cost., vale a dire la facoltà di ogni interessato di esprimersi - di regola per iscritto e non oralmente<sup>124</sup> - prima che una decisione sia presa<sup>125</sup>. Il contenuto e la portata di questo diritto deve peraltro essere determinata non in termini astratti, bensì in funzione della situazione concreta e tenendo conto degli interessi in gioco. Vanno in particolare considerati, da un lato, il pregiudizio alla situazione dell'interessato, così come risulta dalla decisione che dev'essere adottata, e, dall'altro, l'importanza e l'urgenza dell'intervento amministrativo: in generale, quanto più la decisione che ci si appresta a prendere è suscettibile di pregiudicare la posizione dell'interessato, tanto più il suo diritto di essere sentito dev'essere accordato e riconosciuto ampiamente<sup>126</sup>.

**11.2** Il diritto di essere sentito ed in particolare l'audizione preliminare delle parti non deve però condurre a sprechi e a inutili doppioni nel processo decisionale. Per questo motivo, l'art. 35 cpv. 2 del disegno di legge, mutuato dall'art. 30 cpv. 2 PA, enumera in modo esaustivo i casi in cui l'autorità non è tenuta a sentire preventivamente le parti<sup>127</sup>: questa norma non è comunque imperativa e nulla impedisce all'autorità di procedere, anche in questi casi, ad un'audizione preliminare<sup>128</sup>.

Quando una decisione è suscettibile di opposizione o reclamo (art. 35 cpv. 2 lett. b), l'autorità che l'ha emanata è chiamata dall'amministrato a riesaminarla integralmente: in quest'ambito, l'adozione della decisione senza audizione preventiva consiste pertanto in una semplice limitazione provvisoria e temporanea del diritto di essere sentito e attiene alle modalità d'esercizio di questo diritto<sup>129</sup>.

Nelle misure d'esecuzione (art. 35 cpv. 2 lett. d), l'audizione preventiva è per principio sostituita dalla comminatoria prevista dall'art. 56 cpv. 5 del disegno di legge<sup>130</sup>, che riprende l'art. 34 cpv. 5 LPamm. In questo contesto, va nondimeno precisato che nella scelta dei mezzi coattivi l'autorità dispone di una certa libertà e che una parte potrebbe anche essere colpita direttamente dalla comminatoria: in questo caso, l'art. 29 cpv. 2 Cost. prevale sull'art. 35 cpv. 2 lett. d del disegno di legge e garantisce alla parte il diritto di essere sentita, in vista dell'emanazione della diffida<sup>131</sup>.

<sup>123</sup> STEPHAN C. BRUNNER, n. 1-2, 5 e 7 all'art. 28; MICHELE ALBERTINI, pag. 247/248; DTF 117 Ib 494 consid. 7a/aa; RtiD II-2008 n. 39 consid. 4.1.

<sup>124</sup> In certi casi, l'esposizione orale può nondimeno essere imposta dalle circostanze ed apparire imprescindibile per assicurare l'esercizio corretto di questo diritto (PATRICK SUTTER, *in* Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 10 all'art. 30; MICHELE ALBERTINI, pag. 338).

<sup>125</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 5 e 6a-b all'art. 29; MICHELE ALBERTINI, pag. 81 segg; DTF 135 I 282 consid. 2.3, 132 V 370/71 consid. 3.1.

<sup>126</sup> DTF 135 I 282 consid. 2.3, 123 I 68 segg. consid. 2d.

<sup>127</sup> PATRICK SUTTER, n. 21 all'art. 30. Queste eccezioni riguardano peraltro essenzialmente le procedure di prima istanza e possono trovare spazio nelle procedure di ricorso soltanto per analogia e con particolare riserbo (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.84).

<sup>128</sup> PATRICK SUTTER, n. 29 all'art. 30; DTF 132 V 373 consid. 4.4.

<sup>129</sup> PATRICK SUTTER, n. 23 all'art. 30; MICHELE ALBERTINI, pag. 280.

<sup>130</sup> FF 1965 II 922; PATRICK SUTTER, n. 26 all'art. 30.

<sup>131</sup> PATRICK SUTTER, n. 26 all'art. 30.; PETER SALADIN, *Das Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes*, pag. 142.

Secondo l'art. 35 cpv. 2 lett. e del disegno di legge, sono sottratte infine al principio dell'audizione preventiva le decisioni emanate in procedimenti di prima istanza che hanno una particolare urgenza, ove il ricorso sia comunque dato alle parti e nessun'altra disposizione conferisca loro il diritto di essere preliminarmente sentite; l'esistenza di un pericolo nell'indugio dev'essere valutata *ex ante* e, in ogni caso, non può essere ammessa alla leggera<sup>132</sup>.

**11.3** L'art. 36 del disegno di legge riprende l'art. 30a PA e istituisce una forma speciale di audizione nell'ambito delle cosiddette procedure di massa ("*Massenverfahren*")<sup>133</sup>. La qualità di parte e il suo diritto di essere sentita non dipendono qui dalla partecipazione formale alla procedura, ma dalla possibilità di essere colpiti da una decisione: l'applicazione di questa norma presuppone tuttavia che tale decisione possa presumibilmente toccare numerose persone oppure che la determinazione di tutte le parti provochi all'autorità un dispendio eccessivo<sup>134</sup>. La procedura speciale prevista dall'art. 36 è volta pertanto a semplificare l'audizione preliminare nei casi in cui sono coinvolte numerose persone che si trovano nella stessa situazione e a risparmiare in questo modo tempo e lavoro: invece di procedere all'audizione di ogni persona, l'autorità può pubblicare l'istanza o il progetto di decisione non motivato sul foglio ufficiale e depositare poi l'istanza stessa e il progetto debitamente motivato (compresi eventuali allegati) per pubblica consultazione<sup>135</sup>.

L'audizione delle parti nell'ambito delle procedure di massa interviene con l'assegnazione di un termine adeguato per le obiezioni (art. 36 cpv. 2) e i principi di questa audizione corrispondono a quelli dedotti dall'art. 34 del disegno di legge<sup>136</sup>.

**11.4** Com'è noto, il diritto di essere sentito ha natura formale e la sua violazione comporta di principio l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalla prova di un interesse o dalle probabilità di esito favorevole di un nuovo giudizio. Secondo la prassi del Tribunale federale, peraltro non unanimemente condivisa, una violazione di questo diritto può nondimeno essere sanata nell'ambito di una procedura di ricorso, ove l'autorità abbia lo stesso potere d'esame della precedente istanza e lo eserciti effettivamente. La riparazione del vizio deve peraltro rimanere l'eccezione, ed è comunque esclusa dinanzi a violazioni particolarmente gravi dei diritti di parte, non foss'altro perché la tutela successiva del diritto di essere sentito costituisce spesso e volentieri un semplice surrogato dell'omessa audizione preventiva. Una riparazione entra inoltre in linea di conto solo se la persona interessata non abbia a subire pregiudizio dalla concessione successiva del diritto di essere sentito e, rispettivamente, dalla sanatoria: quest'ultima è destinata infatti a correggere un vizio che inficia la decisione impugnata, ma anche ad evitare che il rinvio della causa si traduca in un puro formalismo e comporti alla fin fine un'inutile dilazione della procedura, a scapito della parte ricorrente. In nessun caso, comunque, può essere ammesso che l'autorità pervenga - attraverso una violazione del

---

<sup>132</sup> PATRICK SUTTER, n. 27-28 all'art. 30; MICHELE ALBERTINI, pag. 308/310. Come si desume dalla giurisprudenza più recente, si può prescindere dall'audizione preventiva unicamente in presenza di circostanze eccezionali, come ad esempio la necessità - non imputabile all'autorità medesima - di agire rapidamente al fine di salvaguardare un importante interesse pubblico gravemente minacciato (DTF 135 I 287 consid. 2.6.5, 99 la 24 segg.).

<sup>133</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.88.

<sup>134</sup> PATRICK SUTTER, n. 1 all'art. 30a.

<sup>135</sup> Messaggio 18 marzo 1991 del Consiglio federale concernente la modificazione della legge federale sull'organizzazione giudiziaria, FF 1991 II 413 segg., 481/83; PATRICK SUTTER, n. 6 all'art. 30a.

<sup>136</sup> PATRICK SUTTER, n. 8 all'art. 30a. Gli interessati che non si prevalgono della loro qualità di parte durante il deposito dell'istanza o del progetto di decisione sono per principio esclusi dal prosieguo della procedura (DTF 129 II 295 consid. 4.5).

diritto di essere sentito - ad un risultato che non avrebbe mai ottenuto procedendo in modo corretto<sup>137</sup>. La riparazione del vizio dipende in ogni caso dal libero apprezzamento dell'autorità di ricorso, che deve contrapporre l'interesse delle parti ad una rapida decisione di merito a quello di una loro audizione davanti all'istanza inferiore, ai fini dell'emanazione di una nuova decisione suscettibile di ulteriore impugnazione<sup>138</sup>.

## **12. Le misure provvisionali**

Gli art. 37, 38 e 39 del disegno di legge riprendono gli art. 21, 22 e 23 LPamm e non abbisognano pertanto di particolari commenti. Tutt'al più si può ricordare che le misure provvisionali devono essere opportune, che l'autorità dispone al riguardo di un'ampia discrezionalità e che esse rivestono la forma di decisioni incidentali e sono quindi impugnabili come tali<sup>139</sup>.

Nel novero di queste misure - volte a conservare situazioni di fatto e di diritto fino al giudizio di merito, ad impedire un danno altrimenti irreparabile o a tutelare provvisoriamente interessi giuridici minacciati<sup>140</sup> - rientrano peraltro anche le cosiddette misure superprovvisionali, che vengono adottate senza sentire gli interessati, ma che devono essere sorrette da una forma accresciuta di urgenza<sup>141</sup>.

## **13. Il litisconsorzio**

Disciplinato fino ad oggi dalle norme del CPC TI applicabili per analogia, il litisconsorzio viene regolato ora nella legge (art. 40-42), riprendendo le disposizioni degli art. 70 a 72 CPC. Queste disposizioni - che fanno peraltro capo alle definizioni legislative e dottrinali tradizionali - distinguono il litisconsorzio necessario, che trova il suo fondamento nel diritto materiale e che impone una conduzione congiunta della causa in qualità di attore o di convenuto, e il litisconsorzio facoltativo, il cui utilizzo presuppone che i diritti o gli obblighi sui quali occorre statuire si fondino su fatti o cause giuridiche simili<sup>142</sup>. Né i litisconsorti necessari né quelli facoltativi sono peraltro tenuti a designare un rappresentante comune: se non vi provvedono, le notificazioni sono fatte personalmente a ciascun litisconsorte o al suo rappresentante<sup>143</sup>.

## **14. La successione nel procedimento**

Anche la successione nel processo, a titolo universale o a titolo particolare, viene regolata nella legge (art. 43-44), riprendendo i disposti degli art. 102 CPC TI e 83 CPC. Nella successione a titolo universale, il successore subentra nel processo indipendentemente dalle altre parti, ritenuto beninteso che se la controversia concerne diritti strettamente personali, il processo dev'essere considerato privo d'oggetto<sup>144</sup>. Nella successione a titolo

---

<sup>137</sup> DTF 135 I 285 consid 2.6.1; RtiD I-2010 n. 31 consid. 2.6.1; MICHELE ALBERTINI, pag. 458 segg.; PATRICK SUTTER, n. 16, 18-21 e 23 all'art. 29; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.110 e 3.112.

<sup>138</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.113.

<sup>139</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1a e 3 all'art. 21; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, *Öffentliches Prozessrecht*, II ediz., n. 1181.

<sup>140</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 21; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 1175.

<sup>141</sup> RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 1179; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.36.

<sup>142</sup> FF 2006 6651/52; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 e nota 110 all'art. 24.

<sup>143</sup> FF 2006 6652.

<sup>144</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 e nota 110 all'art. 24.

particolare, chi acquista l'oggetto di causa durante il procedimento<sup>145</sup> può subentrare all'alienante e sostituire la parte originaria, purché questa vi acconsenta; il consenso della controparte non è invece necessario. Per contro, se l'oggetto del litigio non viene alienato, la sostituzione di parte può avvenire soltanto con l'accordo della controparte<sup>146</sup>.

## **15. Il contenuto delle decisioni**

L'art. 46 riprende e precisa, sulla scorta dell'art. 35 PA, l'art. 26 LPamm che disciplina la motivazione delle decisioni e l'indicazione dei rimedi giuridici.

**15.1** L'obbligo di motivazione scritta - che rientra nelle componenti essenziali del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.) e che contribuisce a concretizzarlo - non può peraltro essere delimitato in modo assoluto e dipende dalle concrete circostanze del caso, dalla complessità della fattispecie, dal margine di apprezzamento dell'autorità e dagli interessi della persona colpita: secondo la giurisprudenza, i motivi di una decisione - che non devono necessariamente essere contenuti nel documento che la notifica - devono perlomeno consentire alle parti di rendersi conto della sua portata e delle eventuali possibilità di impugnazione presso un'autorità superiore<sup>147</sup>. In taluni settori, le esigenze di motivazione sono comunque - e quasi per necessità di cose - attenuate: così, nell'ambito della cosiddetta amministrazione di massa ("*Massenverwaltung*"), l'autorità può far capo, in linea di principio almeno, a motivazioni in codice o a testi prestampati<sup>148</sup>.

Il diritto di ottenere una decisione motivata, alla stregua del diritto di essere sentito, ha natura formale: in linea di principio, anche la sua violazione comporta pertanto l'annullamento della decisione, senza che il ricorrente debba dimostrare un interesse<sup>149</sup>. Secondo la prassi, un'eventuale carenza di motivazione può nondimeno essere sanata nell'ambito di una procedura di ricorso: occorre però che l'autorità di prima istanza fornisca la motivazione mancante o sostanzi ulteriormente la sua decisione e che al ricorrente sia data la possibilità di replicare e di prendere posizione sugli argomenti da questa adottati in sede di risposta<sup>150</sup>: le indicazioni fornite dall'autorità soltanto con la duplica sono invece tardive e manifestamente ininfluenti<sup>151</sup>.

**15.2** Il secondo capoverso della norma prescrive l'indicazione del rimedio giuridico ordinario ammissibile<sup>152</sup>, con la precisazione dell'autorità competente e del termine per interporlo. Se questa istruzione è errata, incompleta o addirittura mancante, il ricorrente ha

<sup>145</sup> Si pensi ad esempio all'acquisto di un terreno durante la procedura di prima istanza o di ricorso relativa al rilascio di una licenza edilizia (cfr. sentenza 24 giugno 2010 del Tribunale federale, 1C\_137/2010, consid. 1).

<sup>146</sup> FF 2006 6657; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 e nota 110 all'art. 24.

<sup>147</sup> LORENZ KNEUBÜHLER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 4-6 e 8 all'art. 35; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.103, 3.105-3.106.

<sup>148</sup> LORENZ KNEUBÜHLER, n. 18 all'art. 35; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH /LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.108; MICHELE ALBERTINI, pag. 426/27.

<sup>149</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2c all'art. 26; LORENZ KNEUBÜHLER, n. 19 all'art. 35.

<sup>150</sup> LORENZ KNEUBÜHLER, n. 21 all'art. 35; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.114; MICHELE ALBERTINI, pag. 430; RtiD I-2007 n. 15 consid. 4a-c.

<sup>151</sup> Rdat II-2002 n. 43 consid. 2; sentenza 10 settembre 2009 del Tribunale cantonale amministrativo, n. 52.2009.283, consid. 3.1 e 3.2.

<sup>152</sup> Vale a dire del mezzo di ricorso dotato per principio dell'effetto sospensivo (art. 71 del disegno di legge), che impedisce l'immediata esecuzione della decisione impugnata (LORENZ KNEUBÜHLER, n. 23 all'art. 35). Le decisioni cantonali di ultima istanza - impugnabili dinanzi al Tribunale federale con il ricorso in materia di diritto pubblico o con il ricorso sussidiario in materia costituzionale, di per sé sprovvisti di effetto sospensivo (art. 103 cpv. 1 e 117 LTF) - devono contenere questa indicazione del rimedio giuridico ordinario o straordinario in virtù degli art. 112 cpv. 1 lett. d e 117 LTF (RtiD II-2008 n. 9 consid. 7).

per principio il diritto di prevalersene secondo l'art. 20 del disegno di legge e, in modo più generale, secondo le regole della buona fede<sup>153</sup>: il ricorrente, come già s'è visto, deve comunque far prova di un minimo di diligenza processuale e non può prevalersi della protezione della buona fede quando la lacuna poteva essere ravvisata immediatamente con la semplice consultazione dei testi legali<sup>154</sup>. Se l'errata indicazione riguarda la designazione dell'autorità di ricorso e il ricorrente s'è rivolto in buona fede ad un'istanza incompetente, quest'ultima deve trasmettere il gravame all'autorità competente in virtù dell'art. 6 del disegno di legge<sup>155</sup>.

**15.3** Il terzo capoverso della norma si scosta dal testo dell'art. 35 cpv. 3 PA<sup>156</sup> e prevede che la motivazione di decisioni interamente conformi alle domande delle parti può essere ridotta all'essenziale; anche in questo caso, la decisione deve comunque essere munita dell'indicazione del rimedio giuridico. La soluzione prevista dalla procedura amministrativa federale - peraltro inapplicabile alle decisioni delle autorità di ricorso (art. 61 cpv. 2 PA) - è infatti problematica sotto il profilo della sicurezza del diritto poiché la mancanza di motivazione rende praticamente impossibile qualsiasi riconsiderazione o adattamento della decisione in seguito ad errori o a mutate circostanze<sup>157</sup>.

## **16. Le spese processuali**

**16.1** L'art. 47 del disegno di legge riprende sostanzialmente l'art. 28 LPamm, precisando nondimeno - sulla scorta degli art. 63 cpv. 4bis PA e 65 cpv. 2 LTF - i criteri di commisurazione degli importi e distinguendo, come finora, fra procedimenti amministrativi di carattere pecuniario e procedimenti amministrativi di carattere non pecuniario<sup>158</sup>. Viene per contro abbandonata la distinzione - di non facile comprensione - fra gli importi delle tasse che possono essere prelevate dal Consiglio di Stato e dal Tribunale cantonale amministrativo e quelle che possono essere percepite dalla Cancelleria dello Stato, dai Dipartimenti, da istanze subordinate e da commissioni speciali. In base a codesti criteri - peraltro usuali e che corrispondono a quelli che vengono normalmente utilizzati per fissare l'onorario degli avvocati<sup>159</sup> - l'autorità amministrativa fissa la tassa in funzione dell'ampiezza e della difficoltà della causa<sup>160</sup>, e quindi del carico di lavoro che essa deve sopportare, della condotta processuale delle parti, avuto riguardo in modo particolare all'inutile prolissità degli allegati o a comportamenti temerari, nonché - e in una certa misura - della loro situazione finanziaria<sup>161</sup>. Gli importi minimi e massimi della tassa di

<sup>153</sup> *Supra*, Parte II/4.3; LORENZ KNEUBÜHLER, n. 24 all'art. 35; MICHELE ALBERTINI, pag. 438.

<sup>154</sup> DTF 134 I 203 consid. 1.3.1.1.

<sup>155</sup> PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, § 29 n. 24; DTF 134 I 203 consid. 1.3.2.

<sup>156</sup> La possibilità di notificare una decisione interamente conforme alle domande delle parti senza motivarla è peraltro prevista da diversi Cantoni (art. 43 LPA-VD, § 10a VRG ZH; BERNARD CORBOZ, n. 42 all'art. 112): se queste decisioni sono impugnabili mediante ricorso in materia di diritto pubblico o in materia costituzionale davanti al Tribunale federale, l'art. 112 cpv. 2 LTF prevede che, in tal caso, le parti possono chiedere entro 30 giorni il testo integrale della decisione.

<sup>157</sup> LORENZ KNEUBÜHLER, n. 27-28 all'art. 35.

<sup>158</sup> Questa distinzione consente di tener conto in limine del valore di causa (MICHAEL BEUSCH, *in* Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 31 all'art. 63). A tal proposito, il Tribunale federale ha nondimeno già avuto modo di rilevare che una tariffa fondata soltanto sul valore litigioso potrebbe determinare emolumenti sproporzionati quando tale valore è particolarmente elevato (DTF 120 Ia 175 segg. consid. 4).

<sup>159</sup> BERNARD CORBOZ, n. 16 all'art. 65.

<sup>160</sup> Se una procedura comporta accertamenti di fatto complicati o solleva questioni giuridiche delicate e richiede pertanto un impegno accresciuto dell'autorità, vi sono normalmente buoni motivi che giustificano la presentazione di un ricorso e non si può penalizzare la parte tenuta a sopportare le spese con una tassa di giustizia più elevata (MICHAEL BEUSCH, n. 33 all'art. 63).

<sup>161</sup> BERNARD CORBOZ, n. 18-20 all'art. 65.

giustizia riprendono, con un adeguamento verso il basso per i procedimenti di natura pecuniaria, quelli previsti dall'art. 63 cpv. 4bis PA, che sono applicabili davanti al Tribunale amministrativo federale (art. 3-4 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale)<sup>162</sup>.

Nelle procedure contenziose, le spese processuali (o spese giudiziarie) vengono poste di regola a carico della parte soccombente. Questo principio comporta tuttavia una serie di eccezioni, sorrette da giustificati motivi, e l'autorità di ricorso dispone a tal riguardo di un margine d'apprezzamento particolarmente esteso<sup>163</sup>: il Tribunale cantonale amministrativo ha già riconosciuto, ad esempio, che le spese processuali non devono essere accollate alla parte soccombente in caso di questione giuridicamente opinabile o non prevedibile o di pubblico interesse<sup>164</sup>.

**16.2** Alla stregua della procedura federale (art. 63 cpv. 4 PA) e di quella di altri Cantoni<sup>165</sup>, l'art. 47 del disegno di legge introduce anche nel nostro Cantone la possibilità di chiedere il versamento di un anticipo per le spese giudiziarie presunte in modo affatto generale, ma limitatamente ai procedimenti davanti al Tribunale cantonale amministrativo (cpv. 4)<sup>166</sup>. Davanti alle altre autorità ed in particolare dinanzi al Consiglio di Stato, rimane per contro applicabile la regola dell'art. 47 cpv. 3 e la fornitura di garanzie potrà essere imposta soltanto al ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento delle tasse: come già rilevato dal Consiglio di Stato, la giustizia di primo grado deve rimanere accessibile non solo senza particolari formalità (ricorso senza avvocato o rappresentante legale), ma anche senza spese eccessive e non deve soprattutto favorire chi dispone di maggiori possibilità finanziarie<sup>167</sup>.

Il pagamento dell'anticipo per le spese presunte del processo è nondimeno escluso anche davanti al Tribunale cantonale amministrativo quando la procedura è gratuita per espressa disposizione di legge<sup>168</sup>, quando al ricorrente non possono essere accollate spese neppure in caso di soccombenza<sup>169</sup> o ancora in ragione di particolari circostanze<sup>170</sup>. La decisione con cui l'autorità chiede il pagamento di un anticipo costituisce una decisione incidentale che arreca all'interessato un pregiudizio irreparabile e che è quindi impugnabile a titolo indipendente giusta l'art. 66 cpv. 2 lett. a del disegno di legge<sup>171</sup>.

**16.3** Il capoverso 6 della norma codifica un principio esplicitamente stabilito dagli art. 63 cpv. 2 PA e 66 cpv. 4 LTF e peraltro costantemente applicato dalle autorità cantonali di

---

<sup>162</sup> RS 173.320.2.

<sup>163</sup> MICHAEL BEUSCH, n. 17 all'art. 63; BERNARD CORBOZ, n. 4-5 all'art. 66.

<sup>164</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3a all'art. 28.

<sup>165</sup> Così, ad esempio, nel Canton Vaud (art. 47 cpv. 2 LPA-VD), nel Cantone dei Grigioni (art. 74 LGA) o nel Canton Vallese (art. 90 della legge "sur la procédure et la juridiction administratives" del 6 ottobre 1976 - RL 172.6).

<sup>166</sup> Questa soluzione è prevista nel Canton Friburgo giusta l'art. 128 cpv.2 del "code de procédure et de juridiction administrative" del 23 maggio 1991 (RL 150.1).

<sup>167</sup> Messaggio 6208 del 5 maggio 2009, già citato, pag. 4 n. 3.

<sup>168</sup> *Infra*, n. 16.5.

<sup>169</sup> Così, ad esempio, quando il ricorso è interposto da un ente pubblico nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali e la causa non concerne direttamente i suoi interessi pecuniari (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 4.3).

<sup>170</sup> Questi motivi particolari di esenzione sono espressamente riservati anche dagli art. 63 cpv. 4 PA e 62 cpv. 1 LTF, che conferiscono peraltro all'autorità giudiziaria un margine di apprezzamento abbastanza esteso (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 4.31; BERNARD CORBOZ, n. 22 all'art. 62).

<sup>171</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 5 all'art. 28; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 4.34.

ricorso: agli enti pubblici che intervengono in causa senza avere un interesse pecuniario diretto non vengono addossate spese processuali<sup>172/173</sup>.

**16.4** Il principio della gratuità della procedura malgrado la soccombenza o indipendentemente dall'esito della causa può peraltro essere riservato dalle leggi speciali. In questo senso, ad esempio, sono di regola gratuite le procedure di ricorso per violazione del principio della parità dei sessi nell'ambito dei rapporti di lavoro di diritto pubblico (art. 13 cpv. 5 par)<sup>174</sup>, quelle in materia di privazione o limitazione della libertà ai sensi della legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999 (art. 50 cpv. 4) e quelle previste dalla legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili del 13 dicembre 2002 (art. 10 cpv. 1).

## **17. Le spese ripetibili**

**17.1** L'art. 49 cpv. 1 del disegno di legge riprende l'art. 31 della legge vigente, con la precisazione, mutuata dall'art. 68 LTF, che l'indennità a titolo di ripetibili viene versata alla controparte per le spese necessarie causate dalla controversia, e con l'indicazione, prevista dall'art. 105 cpv. 2 CPC, che le parti possono presentare una nota delle loro spese. In questo modo, viene sostanzialmente codificata la prassi già seguita dalle autorità di ricorso, secondo cui la parte soccombente deve rifondere alla parte vincente soltanto le spese oggettivamente indispensabili alla conveniente tutela degli interessi che questa ha fatto valere in giudizio<sup>175</sup> e che ha quindi sopportato per esercitare e difendere in modo adeguato i propri diritti<sup>176</sup>. Le spese ripetibili non comprendono peraltro le sole spese di rappresentanza di un avvocato o di un altro mandatario professionale<sup>177</sup>, ma anche eventuali ed ulteriori disborsi a cui la parte ha dovuto far fronte. Una parte non patrocinata non ha per principio diritto a ripetibili, a meno che abbia dovuto sostenere spese eccezionali giustificate per l'allestimento, ad esempio, di una perizia privata rivelatasi utile<sup>178</sup>.

**17.2** Il capoverso 2 della norma - che riprende i contenuti degli art. 68 cpv. 3 LTF e 7 cpv. 3 del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili dinanzi al Tribunale amministrativo federale del 21 febbraio 2008 - costituisce il corollario logico dell'art. 47 cpv. 6 del disegno di legge e concretizza peraltro un principio già applicato dalle autorità di ricorso del nostro Cantone. Riservate le procedure ove agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari, gli enti pubblici o altri istituti e organismi di diritto pubblico, a cui non vengono per principio accollate le spese processuali in caso di soccombenza, non hanno neppure diritto ad un'indennità per ripetibili in caso di vittoria<sup>179</sup>: vi fanno nondimeno eccezione gli

<sup>172</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3b all'art. 28; RtiD I-2010 n. 23, II-2009 n. 14 consid. 9, n. 20 consid. 7.

<sup>173</sup> Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'ente pubblico ha ad esempio un interesse pecuniario in una causa che riguarda l'aggiudicazione di una commessa pubblica (DTF 130 I 268 consid. 6; BERNARD CORBOZ, n. 29 all'art. 66.).

<sup>174</sup> CHRISTIAN BRUCHEZ, in Gabriel Aubert/Karine Lempen, Commentaire de la loi fédérale sur l'égalité, n. 45-47 all'art. 13.

<sup>175</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 31.

<sup>176</sup> MICHAEL BEUSCH, n. 1 e 11 all'art. 64.

<sup>177</sup> Diversamente da altre normative cantonali, quantomeno per le procedure davanti ai tribunali amministrativi, la legislazione ticinese non prescrive il monopolio degli avvocati (art. 1 della legge sull'avvocatura del 16 settembre 2002; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 15 e pag. 83). Per questo motivo, è perlomeno opinabile l'opinione del Tribunale cantonale amministrativo che, in materia di pianificazione territoriale, ha rifiutato l'indennità per il patrocinio assunto da un ingegnere - invero fratello del ricorrente - perché persona poco cognita di questioni giuridiche (RDAT 1987 n. 19).

<sup>178</sup> MICHAEL BEUSCH, n. 12 all'art. 64; BERNARD CORBOZ, n. 15 all'art. 68.

<sup>179</sup> MICHAEL BEUSCH, n. 10 all'art. 64. Critico su questa correlazione: BERNARD CORBOZ, n. 27 all'art. 68.

enti minori - ed in particolare i piccoli Comuni - che non dispongono di un adeguato servizio giuridico<sup>180</sup>.

## **18. La ricusazione**

**18.1** La legge vigente rinvia, per i motivi di ricusa, al CPC TI e pertanto, a partire dal 1° gennaio 2011, al codice di diritto processuale civile svizzero (art. 32 cpv. 1, I frase, modificato dall'allegato II/8 della LACPC)<sup>181</sup>. La novella legislativa toglie questi rinvii ed elenca i motivi di ricusazione sulla base delle disposizioni (peraltro simili)<sup>182</sup> dell'art. 47 CPC e degli art. 26 e 27 CPC TI, precisando altresì, alla stregua dell'art. 10 cpv. 1 PA, che la norma si applica non solo alle persone a cui spetta di prendere una decisione, ma anche a quelle che sono chiamate a prepararla e che possono pertanto influire sull'esito della decisione stessa<sup>183/184</sup>. L'art. 50 lett. a-d del disegno di legge<sup>185</sup> enumera i motivi classici di ricusazione, esposti in modo sistematico e armonizzati anche con quelli previsti dalla LTF e dal Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007. La lettera e prevede invece una clausola più generale che si applica se un determinato comportamento della persona, considerato oggettivamente, suscita l'apparenza di una prevenzione nella causa, a prescindere dal fatto che essa sia effettivamente prevenuta<sup>186</sup>. L'istituto della ricusa deve comunque rimanere una misura d'eccezione, affinché le regole sull'organizzazione delle autorità giudiziarie e amministrative non vengano svuotate del loro contenuto<sup>187</sup>.

Le autorità del potere esecutivo, ed in particolare il Consiglio di Stato quale autorità di ricorso, devono rispettare anch'esse il requisito dell'imparzialità, che va però esaminato alla luce delle garanzie procedurali stabilite dagli art. 8 cpv. 1 e 29 cpv. 1 Cost. Diversamente dagli art. 6 n. 1 CEDU e 30 cpv. 1 Cost. - applicabili per principio ai soli tribunali - l'art. 29 cpv. 1 Cost. non impone l'indipendenza e l'imparzialità come massima d'organizzazione delle autorità governative, amministrative o di gestione: la loro indipendenza deve quindi essere esaminata in base alle specificità del caso e la loro esclusione valutata tenendo conto della loro funzione e della loro missione. In questo senso, il membro di un esecutivo che rappresenta l'ente pubblico in un istituto autonomo o in un'impresa mista esercita la sua funzione nell'interesse pubblico e non in quello privato

<sup>180</sup> Questa prassi è peraltro applicata anche dal Tribunale federale (DTF 125 I 202 consid. 7; RDAT II-1998 n. 50 consid. 6; sentenza 2C\_10/2007 dell'8 ottobre 2007, consid. 4.3).

<sup>181</sup> L'art. 32 LPamm, alla stregua pertanto dell'art. 50 del disegno di legge, completa inoltre alcune normative speciali: l'esempio tipico è rappresentato dall'art. 100 LOC che regola solo i casi in cui un municipale deve astenersi poiché egli stesso, un suo congiunto o una società di cui è dirigente vanta un interesse in una determinata pratica (RDAT I-1995 n. 15).

<sup>182</sup> Messaggio 6313 del 22 dicembre 2009 concernente l'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del codice di diritto processuale civile svizzero, pag. 25 n. 9.

<sup>183</sup> RETO FELLER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 5 all'art. 10.

<sup>184</sup> L'applicazione dei principi validi per l'autorità avente potere decisionale agli organi incaricati di preparare le eventuali risoluzioni e muniti a tal fine di vasti poteri è peraltro riconosciuta da tempo dalla prassi cantonale (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1e all'art. 32).

<sup>185</sup> L'art. 50 del disegno di legge corrisponde peraltro quasi testualmente all'art. 9 LPA-VD.

<sup>186</sup> FF 2006 6643; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 1, 5-7 all'art. 47; BRUNO COCCHI, in Bruno Cocchi/Francesco Trezzini/Giorgio A. Bernasconi, Commentario al Codice di diritto processuale civile svizzero, pag. 76 e 78/80 ad art. 47.

<sup>187</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3e all'art. 32; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, IV ediz., pag. 938; sentenza 18 novembre 2009 del Tribunale federale, 1B\_264/2009, consid. 2.3, non pubblicato in RtiD II-2010 n. 8.

e non è pertanto ricusabile per il solo fatto che egli sieda nel consiglio di amministrazione dell'istituto o della società come rappresentante della collettività<sup>188</sup>.

**18.2** L'art. 51 del disegno di legge - che riprende l'art. 32 cpv. 6 LPamm, precisandolo alla luce dell'art. 48 CPC - istituisce l'obbligo di comunicazione quale corollario della sussistenza di un motivo di ricusa. La persona interessata è tenuta ad "autodenunciarsi" e deve quindi comunicare tempestivamente - ovverosia prima di esercitare la funzione e senza attendere le rimostranze delle parti - il motivo di ricusazione, astenendosi spontaneamente<sup>189</sup>.

**18.3** L'art. 52 del progetto di legge disciplina la domanda di ricusazione, retta oggi dall'art. 32 cpv. 3 LPamm, tenendo conto della disposizione armonizzata dell'art. 49 CPC. La domanda di ricusa dev'essere sostanziata<sup>190</sup> e presentata senza indugio, non appena la parte viene a conoscenza del motivo: in caso di ritardo, infatti, il diritto di ricusazione decade e rimane aperta soltanto la possibilità di un'eventuale astensione della persona interessata<sup>191</sup>.

**18.4** L'art. 53 riprende le disposizioni degli art. 32 cpv. 1, Il frase e cpv. 2 LPamm, che designano l'autorità competente a dirimere le contestazioni sui motivi di ricusa invocati da una parte o segnalati dalla persona interessata. Il disegno di legge ripristina tuttavia il testo della norma in vigore prima della modifica intervenuta con la LACPC: in effetti, non è dato di capire perché una disposizione della procedura amministrativa debba disciplinare anche la ricusa dell'intero Tribunale di appello, che è regolata appunto dall'art. 46 LOG<sup>192</sup>. Il terzo capoverso riprende e codifica infine un principio sancito dalla recente giurisprudenza del Tribunale federale e dettato da evidenti ragioni di economia processuale, che si applica quando le domande di ricusa non sono motivate o quando appaiono manifestamente infondate o abusive: in questi casi, la stessa autorità ruscata può statuire sulla domanda senza dover far capo alla procedura ordinaria<sup>193</sup>.

**18.5** Le decisioni concernenti le domande di ricusa costituiscono decisioni incidentali, che precedono la decisione di merito<sup>194</sup> e che devono essere impugnate immediatamente in ossequio all'art. 66 cpv. 1 del disegno di legge<sup>195</sup>. Se la decisione emana da un tribunale superiore ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 LTF, quale autorità cantonale di ultima istanza, è dato il ricorso in materia di diritto pubblico o il ricorso sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale (art. 86 cpv. 1 lett. d, 92, 113 e 117 LTF).

---

<sup>188</sup> RtiD II-2007 n. 5; RDAT I-2001 n. 75; GUIDO CORTI, Art. 55 Cost. cant. Esclusione e ricusa dei membri del Consiglio di Stato, RtiD II-2007 pag. 341 segg., in part. n. 6.

<sup>189</sup> FF 2006 6643; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 1 all'art. 48; BRUNO COCCHI, pag. 82 ad art. 48-49.

<sup>190</sup> Una domanda di ricusa formulata in base all'art. 50 lett. e del disegno di legge, ad esempio, non può essere fondata su meri sospetti o timori di prevenzione (DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 2 all'art. 49; BRUNO COCCHI/FRANCESCO TREZZINI, n. 11 all'art. 27; BRUNO COCCHI, pag. 78 ad art. 47).

<sup>191</sup> FF 2006 6644; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 1 all'art. 49; BRUNO COCCHI, pag. 83 ad art. 48-49; DTF 134 I 21 consid. 4.3.1.

<sup>192</sup> Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006.

<sup>193</sup> DTF 129 III 464 consid. 4.2.2, 114 Ia 278/79 consid. 1; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 17 all'art. 36 e n. 13 all'art. 37.

<sup>194</sup> FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 11 all'art- 37; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.43.

<sup>195</sup> Secondo l'art. 37 cpv. 2 LTF, le decisioni che statuiscono su una domanda di ricusa possono essere prese senza che sia sentita la controparte: questa norma, tuttavia, è unanimemente criticata in dottrina (FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 7 all'art. 37 e riferimenti).

**18.6** L'art. 54 del disegno di legge disciplina le conseguenze della violazione delle norma sulla ricusazione, riprendendo le disposizioni degli art. 51 CPC e 38 LTF<sup>196</sup>. Gli atti ai quali ha partecipato una persona tenuta a ricusarsi non sono nulli, ma semplicemente annullabili su istanza di parte: la parte deve chiedere la ricusa e, contemporaneamente, deve postulare anche in modo affatto generale l'annullamento degli atti entro un termine di dieci giorni dalla scoperta del motivo specifico di ricusazione<sup>197</sup>; trascorso questo termine, le operazioni a cui ha partecipato la persona tenuta ad escludersi permangono valide e la ricusazione ha effetto soltanto per il futuro<sup>198</sup>.

La norma prevede altresì una regolamentazione speciale per i casi, invero assai rari, in cui una prova non è ripetibile (cpv. 2)<sup>199</sup>: in questi casi, nell'interesse dell'accertamento della verità materiale, le prove non vengono annullate e possono essere prese in considerazione dall'autorità nell'ambito del suo potere di apprezzamento<sup>200</sup>.

La scoperta di un motivo di ricusa dopo la chiusura del procedimento, ovvero sia dopo la crescita in giudicato di una decisione, può comportarne la revisione secondo l'art. 57 lett. d del disegno di legge (art. 54 cpv. 3): in questo caso, la domanda di revisione deve pertanto essere inoltrata entro 30 giorni dalla scoperta del motivo di revisione, ovvero sia dell'asserita violazione delle norme sulla ricusazione<sup>201</sup>. La parte che avrebbe potuto chiedere la ricusa nel corso della procedura non può tuttavia attendere la decisione definitiva che le è sfavorevole, per prevalersi poi di una violazione delle norme sulla ricusa nell'ambito di una domanda di revisione: questo comportamento processuale sarebbe infatti contrario alle regole della buona fede<sup>202</sup>.

## **19. La disciplina del procedimento**

L'art. 55 del disegno di legge riprende le norme, sostanzialmente analoghe, degli art. 128 CPC, 60 PA e 33 LTF e può essere applicato sia dalle autorità giudiziarie di ricorso sia dalle autorità amministrative, i cui provvedimenti sono impugnabili con i rimedi ordinari di diritto a tutela della garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.)<sup>203</sup>. Contro le misure disciplinari adottate da un tribunale superiore ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 LTF è aperto invece direttamente il ricorso in materia di diritto pubblico o sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale<sup>204</sup>.

Secondo la giurisprudenza, l'adozione di una misura disciplinare non presuppone la preventiva audizione dell'interessato, quantomeno ove sussista la possibilità di una riconsiderazione o tale misura possa essere oggetto di un rimedio di piena giurisdizione<sup>205</sup>.

---

<sup>196</sup> Anche il legislatore vodese ha optato per una soluzione analoga (art. 12 LPA-VD).

<sup>197</sup> FF 2006 6644; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 7 e 12 all'art. 38.

<sup>198</sup> Messaggio 28 febbraio 2001 del Consiglio federale concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale, FF 2001 3764 segg., 3851; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 13 all'art. 38.

<sup>199</sup> Ad esempio, perché un teste è deceduto (FF 2001 3851; BRUNO COCCHI, pag. 87 ad art. 51).

<sup>200</sup> FF 2006 6644; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 15 all'art. 38.

<sup>201</sup> FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 19 all'art. 38.

<sup>202</sup> FLORENCE AUBRY GIRARDIN, n. 18 all'art. 38; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 952.

<sup>203</sup> Questa disposizione - come noto - ha lo scopo di sottoporre gli atti dell'amministrazione a un controllo giurisdizionale (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 4 all'art. 29a; DTF 130 I 327 consid. 4.2).

<sup>204</sup> L'impugnazione delle misure disciplinari interviene con lo stesso rimedio giuridico che è esperibile contro la decisione che l'autorità amministrativa o di ricorso adotta nell'ambito della procedura principale (RES NYFFENEGGER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], n. 8 all'art. 60).

<sup>205</sup> RES NYFFENEGGER, n. 8 all'art. 60; DTF 111 Ia 275 consid. 2c; *contra*: ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.158.

## **20. L'esecuzione delle decisioni**

**20.1** L'art. 56 del progetto riprende l'art. 34 LPamm, con l'aggiunta di un capoverso 6 relativo all'impugnabilità delle decisioni di esecuzione. In effetti, se la diffida e la fissazione del termine di adempimento non costituiscono per principio atti impugnabili, la decisione di esecuzione è invece sempre impugnabile con censure che la riguardano direttamente, ad esempio per carenze intrinseche di carattere formale o per violazione di diritti costituzionali inalienabili e imprescrittibili<sup>206</sup>.

**20.2** Il capoverso 3 lett. c della norma - che riguarda l'ausilio della forza pubblica per procedere alla coercizione diretta nei confronti dell'obbligato - viene precisato e completato per tener conto dell'abrogazione dell'art. 26 della legge sulla polizia del 12 dicembre 1989, intervenuta con la legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali del 16 marzo 2011<sup>207</sup>: questa disposizione della legge del 1989, che viene qui ribadita, stabilisce infatti che all'esecuzione delle decisioni amministrative (e giudiziarie civili) provvedono in primo luogo le polizie comunali, riservato l'intervento sussidiario della polizia cantonale (cpv. 1).

## **21. La procedura di revisione**

**21.1** Gli art. 57 e segg. del disegno di legge riprendono in sostanza gli art. 35 a 39 LPamm, tenendo conto anche delle disposizioni degli art. 121 segg. LTF, 328 segg. CPC e 66 segg. PA. I motivi di revisione - elencati in modo esaustivo<sup>208</sup> - sono quelli classici (giudizio influenzato da un comportamento penalmente repressibile, scoperta successiva di nuovi fatti o nuove prove)<sup>209</sup>, a cui si aggiungono gli errori di procedura in cui è incorsa l'autorità<sup>210</sup> e la violazione delle norme sulla ricasazione. Alla stregua della procedura federale (art. 66 PA) e di quella del Canton Vaud (art. 100 LPA-VD), possono essere oggetto di domanda di revisione soltanto le decisioni cresciute in giudicato delle autorità di ricorso<sup>211</sup> e quindi del Consiglio di Stato, del Tribunale cantonale amministrativo e di altri tribunali o commissioni speciali. Contro le decisioni amministrative di prima istanza il rimedio della revisione non è dato<sup>212</sup> e queste decisioni possono semmai essere rivedute nell'ambito di una domanda di riesame o di riconsiderazione, fondata direttamente sull'art. 29 cpv. 2 Cost.: come più volte rilevato dal Tribunale federale, un'autorità amministrativa è tenuta a entrare nel merito di una domanda di riesame o riconsiderazione se le circostanze si sono modificate in modo rilevante dopo la prima decisione o se l'interessato invoca fatti e mezzi di prova che non conosceva o di cui non poteva prevalersi o non aveva motivo di prevalersi in occasione della prima decisione<sup>213</sup>.

<sup>206</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 5c-d all'art. 34; THOMAS GÄCHTER/PHILIPP EGLI, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], n. 49, 51-52 e 54 all'art. 41; RtiD I-2004 n. 13 consid. 1.1.

<sup>207</sup> FU 24/2011 2327 segg. L'abrogazione degli art. 25-27a LPol è stata peraltro accompagnata da una norma transitoria specifica.

<sup>208</sup> FF 2006 6751; AUGUST MÄCHLER, n. 10 all'art. 66.

<sup>209</sup> FF 2006 6751/6752; DOMINIK GASSER/BRIGITTE RICKLI, n. 3 all'art. 328; FRANCESCO TREZZINI, pag. 1426 e 1428/1429 ad art. 328.

<sup>210</sup> La dottrina parla in questo caso di "*Versehensrevision*" (AUGUST MÄCHLER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 19 all'art. 66; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.53 e 5.54).

<sup>211</sup> Nell'ambito della legge vigente, l'istituto della revisione è invece applicabile anche alle decisioni di prima istanza (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, ad art. 36).

<sup>212</sup> Rimangono riservati i casi ove questo rimedio è previsto da una legge speciale, che rinvia - esplicitamente o implicitamente - alle norme della procedura amministrativa (AUGUST MÄCHLER, n. 6 all'art. 66).

<sup>213</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1b all'art. 35; AUGUST MÄCHLER, n. 9 all'art. 58, n. 6 all'art. 66; DTF 129 V 202 consid. 1.1 e 1.2.

Alla luce del potere decisionale conferito al Tribunale cantonale amministrativo dalla novella legislativa, il motivo di revisione previsto oggi dall'art. 35 lett. a LPamm, che riguarda i giudizi *ultra petita* o *infra oblata*<sup>214</sup>, non ha più alcun senso e viene pertanto stralciato: in base al disegno di legge, anche l'autorità giudiziaria - e non più soltanto l'autorità amministrativa di ricorso - avrà infatti la possibilità di scostarsi dalle conclusioni delle parti, a loro vantaggio o pregiudizio (art. 83 e 86)<sup>215</sup>.

**21.2** L'istanza di revisione dev'essere proposta, indipendentemente dal motivo invocato, entro 30 giorni dalla scoperta del motivo di revisione, ma al più tardi entro dieci anni dall'intimazione della decisione: dopo dieci anni dalla notifica, la revisione può essere chiesta soltanto a causa di un reato penale che ha influito sulla decisione stessa a pregiudizio dell'istante. Ancorché con un termine più breve<sup>216</sup>, questa soluzione corrisponde a quella contemplata dalla procedura federale (art. 67 PA), dal CPC (art. 329) e dalla legge vodese (art. 101 LPA-VD).

L'applicabilità dell'istituto della revisione alle sole decisioni cresciute in giudicato di un'autorità di ricorso, ad esclusione quindi di quelle di prima istanza, rende superflua la distinzione sulla decorrenza del termine che la LPamm fa a dipendenza del motivo invocato: il termine di revisione comincia a decorrere da quando l'istante conosce in modo sicuro tale motivo<sup>217</sup> ed è come minimo di trenta giorni dalla crescita in giudicato della decisione, fermo restando beninteso che la revisione non è possibile quando il difetto lamentato avrebbe potuto essere censurato impugnando la decisione e facendo uso cioè delle vie ordinarie di ricorso<sup>218/219</sup>.

Nei casi di revisione consecutivi ad un procedimento penale che ha influito sulla decisione, il termine inizia a decorrere con la conclusione di questo procedimento (sentenza o decreto di abbandono, cresciuti in giudicato); se l'azione penale non è esperibile, il termine di revisione decorre invece dal momento in cui il richiedente viene a conoscenza dell'esistenza del reato e delle relative prove<sup>220</sup>.

**21.3** Contrariamente a quanto previsto dalla procedura federale nel caso di cui all'art. 66 cpv. 1 PA<sup>221</sup>, le autorità cantonali di ricorso ed in particolare il Tribunale cantonale amministrativo non possono procedere d'ufficio alla revisione delle proprie decisioni<sup>222</sup>. La revisione dev'essere richiesta da chi è legittimato a farlo, ovvero da qualsiasi persona che è colpita dalla decisione su ricorso e che ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione oppure che è toccata da questa decisione in modo

---

<sup>214</sup> PIERRE FERRARI, n. 11 all'art. 121.

<sup>215</sup> Cfr. MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4a all'art. 65, n. 2a all'art. 59.

<sup>216</sup> Per i motivi di revisione di cui all'art. 35 lett. c e d, la LPamm prevede oggi un termine di 15 giorni dalla scoperta del motivo di revisione e la brevità di questo termine era stata sottolineata criticamente dalla dottrina (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2a all'art. 36).

<sup>217</sup> AUGUST MÄCHLER, n. 2 all'art. 67; DTF 95 II 286.

<sup>218</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n.2a all'art. 35; AUGUST MÄCHLER, n. 25 e 27 all'art. 66.

<sup>219</sup> Con il ricorso in materia di diritto pubblico e il ricorso sussidiario in materia costituzionale, ancorché sprovvisti per principio di effetto sospensivo (art. 103 cpv. 1 e 117 LTF), non vi è forza di cosa giudicata di una decisione cantonale d'ultima istanza prima che il Tribunale federale si sia pronunciato (BERNARD CORBOZ, n. 13 all'art. 103).

<sup>220</sup> AUGUST MÄCHLER, n. 2 all'art. 67 e n. 14 all'art. 66; PIERRE FERRARI, n. 7 all'art. 124.

<sup>221</sup> La possibilità di procedere d'ufficio alla revisione, ritenuta in dottrina perlomeno singolare, è peraltro limitata alle decisioni delle autorità interne di ricorso ed è sprovvista in sostanza di portata pratica (AUGUST MÄCHLER, n. 13 all'art. 66; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.61).

<sup>222</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 37.

diverso da qualsiasi altro cittadino o dalla collettività e che ha pertanto, con l'oggetto della controversia, una relazione rilevante o speciale<sup>223</sup>.

L'art. 59 del disegno di legge riprende per il resto l'art. 37 LPamm, precisandolo nondimeno alla luce dell'art. 67 cpv. 3 PA<sup>224</sup> e mantenendo, nella procedura di revisione, il carattere eccezionale del secondo scambio di allegati scritti. Nel solco della soluzione che verrà proposta per l'inoltro della replica e della duplica nella procedura di ricorso, il termine di presentazione viene tuttavia stabilito dalla legge e decorre dal momento dell'intimazione dell'atto.

**21.4** Gli art. 60 e 61 del disegno di legge - che disciplinano la sospensione dell'esecutività della decisione impugnata, l'eventuale adozione di altre misure cautelari<sup>225</sup> e gli effetti dell'accoglimento della domanda di revisione - riprendono e precisano gli art. 38 e 39 LPamm. In questo contesto, si ricorda semplicemente che l'ammissione dell'istanza di revisione implica logicamente la sua ricevibilità in ordine. L'autorità di ricorso entra infatti in materia se il richiedente invoca un motivo legale di revisione, rispettando i termini d'inoltro e le esigenze di forma: se il motivo invocato è fondato, l'istanza viene accolta nel merito e l'autorità annulla la precedente decisione e ne prende una nuova<sup>226</sup>.

I giudizi di revisione, ovverosia le decisioni d'ordine o di merito emanate dall'autorità nell'ambito della procedura di revisione, sono impugnabili con gli stessi rimedi di diritto che potevano essere esperiti contro la precedente decisione<sup>227</sup>. Se questa autorità è un tribunale superiore ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 LTF, è dato il ricorso in materia di diritto pubblico o sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale.

## **22. L'interpretazione, la rettifica e la correzione**

**22.1** L'art. 40 LPamm viene riformulato e completato alla luce degli art. 69 PA, 334 CPC e 129 LTF, ribadendo inoltre la giurisprudenza del Tribunale cantonale amministrativo secondo il quale l'interpretazione o la rettifica d'ufficio non sono ammissibili<sup>228</sup>: l'autorità competente - amministrativa o di ricorso - può procedere all'interpretazione o alla rettifica del dispositivo di una sua decisione (e non della sua motivazione)<sup>229</sup> soltanto su istanza di parte, che non soggiace a termine ma che deve comunque essere esperita nel rispetto del principio di buona fede<sup>230</sup>. Se la domanda è accolta<sup>231</sup>, la decisione interpretata o

<sup>223</sup> La legittimazione a proporre un'istanza di revisione è quindi sostanzialmente identica alla legittimazione ricorsuale (AUGUST MÄCHLER, n. 12 all'art. 66; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.70).

<sup>224</sup> Per quanto ovvio possa sembrare, la domanda di revisione deve innanzitutto indicare il motivo addotto e la sua tempestività. Avuto riguardo al carattere straordinario di questo rimedio, le istanze di revisione soggiacciono peraltro ad esigenze più severe di quelle dei ricorsi ordinari (AUGUST MÄCHLER, n. 10 all'art. 67; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.68).

<sup>225</sup> Art. 126 LTF. Queste misure cautelari possono risultare indispensabili in un caso specifico per non rendere illusoria l'ammissione di una domanda di revisione (PIERRE FERRARI, n. 3 all'art. 126).

<sup>226</sup> AUGUST MÄCHLER, n. 2-5 all'art. 68; ANDRÉ GRISSEL, vol. II, pag. 945.

<sup>227</sup> AUGUST MÄCHLER, n. 7 all'art. 68; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.76.

<sup>228</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1b all'art. 40. Nella procedura amministrativa federale, l'interpretazione d'ufficio di un dispositivo non è a priori inammissibile, e questo malgrado il testo dell'art. 69 cpv. 1 PA (STEFAN VOGEL, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 7 all'art. 69).

<sup>229</sup> STEFAN VOGEL, n. 2 e 9 all'art. 69.

<sup>230</sup> STEFAN VOGEL, n. 15 all'art. 69; ANDRÉ MOSER/ MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.81; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 40.

<sup>231</sup> Nella procedura di interpretazione e di rettifica la PA non prescrive lo scambio degli allegati scritti: questo scambio, almeno di regola, sembrerebbe infatti superfluo (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.82; STEFAN VOGEL, n. 12 all'art. 69).

rettificata è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto, limitatamente tuttavia al solo dispositivo o ai soli dispositivi che sono stati effettivamente precisati<sup>232</sup>. La decisione interpretata o rettificata che emana da un tribunale superiore ai sensi dell'art. 86 cpv. 2 LTF è suscettibile anch'essa di ricorso ordinario o sussidiario al Tribunale federale.

**22.2** L'art. 62 cpv. 4 del disegno di legge riprende l'art. 69 cpv. 3 PA, che consente all'autorità di correggere d'ufficio e in ogni momento (semplici) errori di scrittura o di calcolo o errori di svista che non hanno alcun influsso sul dispositivo né sul contenuto essenziale della motivazione<sup>233</sup>; se ciò non è il caso, la correzione dev'essere perseguita in altro modo, attraverso una procedura ordinaria di interpretazione e rettifica o attraverso una procedura di revoca o di revisione<sup>234</sup>.

### **23. La procedura di accertamento**

**23.1** L'art. 63 del disegno di legge ribadisce gli art. 41 e 42 della legge vigente, completandoli con una disposizione mutuata dall'art. 25 cpv. 3 PA: questa disposizione concretizza il principio di buona fede e della tutela dell'affidamento già sancito dall'art. 9 Cost.<sup>235</sup>. In virtù di questo principio, esplicitato dall'art. 63 cpv. 3 del disegno di legge, l'autorità chiamata ad emanare una decisione costitutiva di diritti è per principio vincolata da una sua precedente decisione di accertamento, a condizione beninteso che i fatti rilevanti e la situazione giuridica siano rimasti identici<sup>236</sup>: se questi presupposti sono adempiuti ma l'autorità non vuole attenersi a tale decisione, occorre procedere ad una revoca attraverso l'adozione di una nuova decisione costitutiva o eventualmente di accertamento<sup>237</sup>.

**23.2** Chi postula una decisione di accertamento deve dimostrare che l'immediata constatazione circa un determinato rapporto giuridico è supportata da un interesse degno di protezione, di principio pratico ed attuale: se questo interesse non è sostanziato, la domanda dev'essere dichiarata irricevibile<sup>238</sup>.

### **24. Le decisioni per atti materiali**

**24.1** L'art. 64 del disegno di legge introduce la decisione relativa ad atti materiali ("*Realakte*"), prevista dalla procedura amministrativa federale e da quella di altri Cantoni<sup>239</sup>. Questa norma consente a chiunque abbia un interesse degno di protezione di esigere dall'autorità competente<sup>240</sup> - mediante decisione formale - che ometta, cessi o

<sup>232</sup> STEFAN VOGEL, n. 18 all'art. 6; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.83; *contra*: MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 4. Un ricorso può peraltro essere interposto anche contro decisioni che rifiutano l'interpretazione o la rettifica (STEFAN VOGEL, n. 16 all'art. 69; BLAISE KNAPP, Précis, n. 1150).

<sup>233</sup> La correzione di questi errori procede del resto da una massima di diritto federale, che si impone ai Cantoni (DTF 99 V 64 consid. 2; STEFAN VOGEL, n. 20 all'art. 69).

<sup>234</sup> STEFAN VOGEL, n. 21 e 23 all'art. 69.

<sup>235</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 28 all'art. 25.

<sup>236</sup> DTF 129 III 506/507 consid. 3.5.

<sup>237</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 29 all'art. 25.

<sup>238</sup> RtiD I-2010 n. 32 consid. 3 e 4.3.

<sup>239</sup> Art. 25a PA, § 10c VRG ZH, § 21a della legge 1° aprile 1976 del Canton Zugo "*über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen*" (RL 162.1), § 44a della legge 3 luglio 1972 del Canton Lucerna "*über die Verwaltungsrechtspflege*" (RL 40), art. 25a dell'ordinanza 23 marzo 1994 del Canton Uri "*über die Verwaltungrechtspflege*" (RL 2.2345).

<sup>240</sup> Ovverosia dalle autorità che ricadono nel campo di applicazione personale della legge (art. 1). Se l'atto materiale emana da un funzionario o da un privato che non dispone di potere decisionale, la richiesta di

revochi atti materiali, che ne elimini le conseguenze o che ne accerti l'illiceità. In questo modo viene colmata una lacuna - da tempo rilevata in dottrina - che escludeva dalla protezione giuridica istituita dagli art. 6 n. 1 e 13 CEDU tutta quell'attività dell'amministrazione che non riveste la forma abituale della decisione, del contratto, del piano o del decreto, ma che si traduce appunto in atti materiali ("*bloss tatsächliche Staatsakte*"), sottratti in passato alla garanzia del ricorso effettivo: con la decisione formale che l'autorità è chiamata a prendere viene di fatto introdotta un'impugnabilità indiretta degli atti materiali<sup>241</sup>.

L'art. 25a PA (e l'art. 64 del progetto, a livello cantonale) rappresenta peraltro una concretizzazione della garanzia della via giudiziaria istituita dall'art. 29a Cost.<sup>242</sup> Certo, gli atti materiali non costituiscono decisioni e, come tali, non sono impugnabili: ma, alle condizioni poste da questa norma, la persona interessata ha il diritto di esigere una decisione formale dell'autorità competente, che possa poi essere deferita ad un'autorità giudiziaria<sup>243</sup>.

**24.2** Gli atti materiali non producono effetti giuridici, ma la modifica di uno stato di fatto che può influire alla fin fine sulla situazione giuridica dei singoli: costruzione e manutenzione di stabili amministrativi, interventi di polizia, informazioni, raccomandazioni ecc. Senza pretendere di essere esaustivi su un tema relativamente nuovo e comunque complesso, si possono pertanto distinguere gli atti materiali a contenuto informativo (informazione generale della popolazione, trasmissione di informazioni riferite a persone, rapporti, perizie e preavvisi su questioni puntuali), le attività materiali svolte all'interno dell'amministrazione (costituzione di incarti, lavori di laboratorio), quelle che si traducono nell'esecuzione di prestazioni a favore di terzi (versamenti di somme di denaro, trattamento ospedaliero) o a loro scapito (atti amministrativi di esecuzione forzata, interventi di polizia) e quelle infine che mettono a disposizione del pubblico installazioni o strutture di interesse generale. Secondo la dottrina, rientrano altresì nella categoria degli atti materiali, a mo' d'esempio, le direttive emanate nell'ambito di rapporti speciali di diritto pubblico e nel settore scolastico<sup>244</sup>.

**24.3** In base al testo della norma, gli atti materiali devono fondarsi sul diritto pubblico, sia esso cantonale o federale. Secondo la dottrina dominante, l'art. 25a PA non si applica infatti alle autorità cantonali che sono competenti per attività materiali che trovano il loro fondamento nel diritto federale: ma i Cantoni - alla luce dell'art. 29a Cost. e degli art. 6 n. 1 e 13 CEDU - devono fare in modo che i loro atti materiali, se illeciti, possano condurre all'adozione di una formale decisione cantonale, suscettibile di tutela giurisdizionale e quindi, alla fin fine, di ricorso al TAF o al Tribunale federale<sup>245</sup>.

---

giudizio ai sensi dell'art. 64 dev'essere inoltrata all'autorità gerarchicamente superiore o all'autorità di vigilanza (BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 37-38 all'art. 25a).

<sup>241</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 1 e 6 all'art. 25a; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.38; YVO HANGARTNER, Das Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäss Art. 13 EMRK und seine Durchsetzung in der Schweiz, AJP 1994 pag. 3 segg., 6; DTF 121 I 91 consid. 1b.

<sup>242</sup> L'art. 25a PA e l'art. 29a Cost. sono del resto entrati in vigore entrambi il 1° gennaio 2007.

<sup>243</sup> ALAIN WURZBURGER, n. 60 all'art. 82; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, II ediz., n. 2839-2840; ALAIN GRIFFEL, Rekurs, in Alain Griffel/Tobias Jaag, Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, pag. 43 segg., 55.

<sup>244</sup> PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, III ediz., pag. 28/29; BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 7-15 all'art. 25a; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, § 38 n. 8-13; ALAIN WURZBURGER, n. 58 all'art. 82.

<sup>245</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 18 all'art. 25a; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 2840; ALAIN GRIFFEL, pag. 56; ENRICO RIVA, Neue bundesrechtliche Regelung des Rechtsschutzes gegen Realakte, SJZ 2007 pag. 337 segg., 340. Una parte autorevole della dottrina reputa invece che, sulla base dell'art. 29a Cost., l'art. 25a PA deve valere anche per le autorità cantonali che applicano - indistintamente - il diritto federale

**24.4** Gli atti materiali di cui all'art. 64 del disegno di legge devono toccare ("berühren") diritti od obblighi. La portata di questa limitazione della protezione giuridica è ancora poco chiara ed invero controversa<sup>246</sup>. Comunque sia, in base alla dottrina più recente e alla giurisprudenza del Tribunale federale, un atto adempie questi presupposti quando implica specifici doveri di comportamento o determina particolari pregiudizi, conferendo in tal modo all'interessato il diritto di chiedere una decisione impugnabile che si pronunci sulla sua legittimità e sulla sua fondatezza<sup>247</sup>.

**24.5** Chi richiede una decisione circa atti materiali deve avere un interesse degno di protezione e questa nozione corrisponde a quella degli art. 63 cpv. 1 (procedura di accertamento) e 65 lett. c (legittimazione ricorsuale) del disegno di legge: la prassi, onde evitare che ogni intervento materiale dell'amministrazione apra contenziosi che potrebbero nuocere al buon funzionamento dello Stato, esige nondimeno che l'interessato sia colpito in modo serio e diretto<sup>248</sup>.

L'interesse legittimo all'ottenimento di una decisione formale deve in ogni caso essere negato quando la protezione giuridica nei confronti degli atti materiali può essere assicurata in altro modo e, segnatamente, quando la legge prevede una procedura speciale che consente di impugnarli. In questo contesto, si possono menzionare l'art. 44 LPamm e l'art. 67 del disegno di legge, che rendono suscettibili di ricorso in quanto tali la ritardata e la denegata giustizia, i ricorsi per violazione dei diritti politici in merito all'informazione dei cittadini sugli oggetti in votazione o agli interventi nelle campagne referendarie<sup>249</sup>, la protezione giuridica specifica istituita dalla legge sulla protezione dei dati e da quella sulla parità dei sessi, l'art. 679 CC in caso di emissioni moleste che provengono da un'opera pubblica o la procedura espropriativa dei diritti di vicinato ove tali emissioni non possano essere altrimenti evitate: in tutti questi ambiti, l'art. 64 del disegno di legge si applica, semmai, a titolo sussidiario<sup>250</sup>.

**24.6** Alla stregua del diritto federale e di quello del Canton Zurigo, anche l'art. 64 del disegno di legge non fissa un termine entro il quale l'interessato deve rivolgersi all'autorità competente per ottenere una decisione formale. Ciò non significa tuttavia che queste richieste sfuggano a qualsiasi limite temporale: innanzitutto, l'interesse degno di protezione dev'essere pratico ed attuale e l'istante deve agire in ogni caso nel rispetto del principio di buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.). Né va scordato d'altro canto che le pretese di diritto pubblico soggiacciono anch'esse a prescrizione e perenzione: in quest'ambito, la dottrina suggerisce pertanto di far capo alle relative regole previste dalla legge sulla responsabilità dello Stato<sup>251/252</sup>.

---

o il diritto cantonale, con la riserva di disposizioni cantonali di procedura che assicurano una protezione analoga o addirittura più estesa (ALAIN WURZBURGER, n. 60 all'art. 82).

<sup>246</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 19-21, 25 all'art. 25a.

<sup>247</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 26 all'art. 25a; ZBI 2007 pag. 171 consid. 3.2 e 3.3.

<sup>248</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 27-28 all'art. 25a; ALAIN WURZBURGER, n. 60 all'art. 82; DTF 133 I 56/57 consid. 3.2.

<sup>249</sup> ALAIN WURZBURGER, n. 124 all'art. 82; GUIDO CORTI, L'intervento delle autorità e dei loro membri nelle campagne referendarie, RDAT I-2001 pag. 431 segg.

<sup>250</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 32 all'art. 25a.

<sup>251</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 45 all'art. 25a; MICHAEL BEUSCH/ANDRÉ MOSER/LORENZ KNEUBÜHLER, Ausgewählte prozessrechtliche Fragen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, ZBI 2008 pag. 1 segg., pag. 8 nota 42.

<sup>252</sup> Nel nostro Cantone, la legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici del 24 ottobre 1988 prevede un termine di un anno dal giorno in cui il danneggiato ha conosciuto il danno e, in ogni caso, un termine di dieci anni dal giorno in cui l'agente pubblico ha commesso l'atto che l'ha cagionato (art. 25 cpv. 1). Una

**24.7** La decisione formale di cui all'art. 64 cpv. 2 del disegno di legge - che dev'essere adottata in una procedura che assicuri alle parti il diritto di essere sentite e di consultare gli atti - è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto<sup>253</sup> e, previo esaurimento delle istanze cantonali, con ricorso in materia di diritto pubblico o sussidiario in materia costituzionale al Tribunale federale.

### **TITOLO III Del ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo**

#### **Capitolo primo Norme comuni**

##### **1. La legittimazione ricorsuale**

**1.1** Come riconosciuto da sempre dal Tribunale federale, il testo dell'art. 43 LPamm non esprime la reale volontà del legislatore. Fondandosi sui materiali legislativi, il Tribunale federale ha infatti dedotto che l'art. 43 della legge vigente corrisponde in sostanza all'art. 103 lett. a vOG e che pertanto, per l'interpretazione e l'applicazione di questa norma del diritto cantonale, ci si può rifare alla giurisprudenza relativa alla suddetta disposizione del diritto federale. D'altra parte, già sotto l'imperio della vecchia OG, la portata della formulazione dell'art. 103 lett. a superava l'ambito di questa legge ed obbligava i Cantoni, nelle materie in cui entrava poi in considerazione il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale, a non porre esigenze più severe per la legittimazione nella procedura cantonale<sup>254</sup>.

Con la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale e l'istituzione del TAF, il legislatore ha definito il diritto generale di ricorrere in modo uniforme<sup>255</sup>, riconoscendo la legittimazione attiva a chiunque ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 89 cpv. 1 LTF e 48 cpv. 1 PA). Inoltre, in virtù dell'art. 111 cpv. 1 LTF e del principio dell'unità procedurale che esso consacra, chi ha diritto di ricorrere al Tribunale federale deve poter essere parte nei procedimenti dinanzi a tutte le autorità inferiori cantonali: la legittimazione ricorsuale presso qualsiasi istanza della procedura cantonale non può infatti essere più restrittiva che dinanzi al Tribunale federale<sup>256/257</sup>.

Alla stessa stregua della legislazione vodese<sup>258</sup>, anche l'art. 65 cpv. 1 del disegno di legge riprende pertanto il testo degli art. 89 cpv. 1 LTF e 48 cpv. 1 PA, al fine di garantire - anche a livello cantonale - una giustapposizione per quanto possibile lineare tra la procedura ticinese e la giurisdizione federale<sup>259</sup>.

**1.2** Le condizioni poste dagli art. 89 cpv. 1 LTF e 48 cpv. 1 PA, e pertanto anche dall'art. 65 cpv. 1 del progetto, sono cumulative. La partecipazione al procedimento

---

norma analoga è peraltro contemplata anche dalla legge federale sulla responsabilità del 14 marzo 1958 (art. 20 cpv. 1).

<sup>253</sup> BEATRICE WEBER-DÜRLER, n. 47 e 49 all'art. 25a; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.39.

<sup>254</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1-2 all'art. 43; DTF 108 Ib 250 consid. 2d; RDAT 1976 n. 39.

<sup>255</sup> FF 2001 3884/3886 e 3960.

<sup>256</sup> FF 2001 3904; ALAIN WURZBURGER, n. 9 all'art. 89; BERNARD CORBOZ, n. 5, 7-8 all'art. 111.

<sup>257</sup> La norma si applica a tutte le autorità cantonali, siano esse giudiziarie o amministrative, ivi comprese eventuali autorità comunali abilitate ad evadere ricorsi in virtù del diritto cantonale (BERNARD CORBOZ, n. 9 all'art. 111).

<sup>258</sup> Art. 75 lett. a LPA-VD.

<sup>259</sup> FF 2001 3904; BERNARD CORBOZ, n. 4 all'art. 111.

davanti all'autorità inferiore - che la prassi aveva dedotto in passato dall'esigenza di un interesse degno di protezione, come conseguenza del principio di buona fede<sup>260</sup> - non è tuttavia né logicamente richiesta quando tale procedimento non esiste<sup>261</sup> o quando il ricorrente, ignorandone senza colpa l'esistenza, non ha avuto la possibilità di farlo<sup>262</sup>. Gli altri presupposti stabiliti dalle lettere b e c - che sono peraltro strettamente connessi<sup>263</sup> - riprendono sostanzialmente i principi che reggevano la legittimazione ad interporre il ricorso di diritto amministrativo e possono pertanto essere interpretati fondandosi sulla costante prassi relativa all'art. 103 lett. a della vecchia OG. Nelle grandi linee, basta ricordare che il ricorrente deve prevalersi di un interesse attuale, diretto e concreto e deve trovarsi cioè in un rapporto speciale, stretto e degno di esser preso in considerazione con l'oggetto della controversia e che esso dev'essere colpito in una misura e con un'intensità maggiori rispetto all'insieme dei cittadini: sempre nelle grandi linee, la legittimazione ricorsuale può pertanto essere riconosciuta non solo al destinatario della decisione, ma anche ai terzi che agiscono contro il destinatario ("*Drittbeschwerde contra Verfügungsadressat*") o a quelli che agiscono a suo favore ("*Drittbeschwerde pro Verfügungsadressat*")<sup>264</sup>.

**1.3** Gli art. 89 cpv. 1 LTF e 48 cpv. 1 PA, e pertanto anche l'art. 65 cpv. 1 del disegno di legge, si indirizzano in primo luogo alle persone private. Queste norme possono nondimeno essere invocate anche da un ente di diritto pubblico (ma non da un'autorità o da un servizio dell'amministrazione) quando impugna una decisione che lo colpisce alla stregua o quasi di un privato, segnatamente a tutela del suo patrimonio amministrativo o finanziario, oppure quando è toccato in suoi interessi di pubblico imperio degni di protezione<sup>265</sup>. Come la dottrina riconosce, la riforma dell'organizzazione giudiziaria federale ha peraltro portato ad una certa estensione delle facoltà di ricorso delle corporazioni e degli istituti di diritto pubblico<sup>266</sup>. A mo' d'esempio, la prassi ha riconosciuto il diritto di ricorrere a un Comune, quale autorità di assistenza sociale, contro il rifiuto oppostogli di ottenere il versamento nelle mani di terzi di prestazioni accordate dall'assicuratore sociale<sup>267</sup>; a un consorzio intercomunale in una controversia di natura patrimoniale nell'ambito dell'ordinamento dei dipendenti pubblici<sup>268</sup>; a una società cooperativa del diritto pubblico in materia di delimitazione delle zone di protezione delle

---

<sup>260</sup> FF 2001 3885; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 5 all'art. 43; sentenza 18 ottobre 2010 del TAF, A-1854/2006, consid. 3.1.

<sup>261</sup> Si pensi ad esempio ad un ricorso al Tribunale cantonale amministrativo interposto contro una decisione del Consiglio di Stato che approva un regolamento comunale nei Comuni a regime di consiglio comunale (art. 187-189 e 213a LOC; messaggio 5994 del 13 novembre 2007 concernente la revisione della giurisdizione amministrativa, pag. 14).

<sup>262</sup> ALAIN WURZBURGER, n. 16, 20-21 all'art. 89; ISABELLE HÄNER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 3 e 8 all'art. 48; PIERRE LOUIS MANFRINI, Le Tribunal administratif fédéral, in François Bellanger/Thierry Tanquerel, Les nouveaux recours fédéraux en droit public, pag. 25 segg., 35; DTF 134 V 311 consid. 3.3.1; sentenza 30 luglio 2010 del TAF, A-4751/2007, consid. 2.2.

<sup>263</sup> ALAIN WURZBURGER, n. 16 all'art. 89.

<sup>264</sup> ALAIN WURZBURGER, n. 22-23, 26, 31 e 35 all'art. 89; ISABELLE HÄNER, n. 9-11, 13 e 17 all'art. 48; DTF 134 V 58 consid. 2.3.3.1; RtiD I-2010 n. 35 consid. 3.1.

<sup>265</sup> ALAIN WURZBURGER, n. 39 all'art. 89; ISABELLE HÄNER, n. 23-25 all'art. 48; DTF 134 II 47/48 consid. 2.2.1 e 2.2.3; RtiD II-2009 n. 55 consid. 2.1.

<sup>266</sup> ALAIN WURZBURGER, n. 41 all'art. 89.

<sup>267</sup> DTF 135 V 4 consid. 1.1.

<sup>268</sup> DTF 134 I 205 segg. consid. 2.

acque<sup>269</sup>; a un Comune in quanto debitore di tasse<sup>270</sup> o ancora e sempre a un Comune e al Cantone contro la modifica del regolamento d'esercizio di un aeroporto<sup>271</sup>.

Gli organismi di diritto privato incaricati di compiti di diritto pubblico sono pure legittimati a ricorrere alla stregua degli enti pubblici ed in modo particolare quando insorgono a tutela della loro autonomia o della loro esistenza<sup>272</sup>.

**1.4** Parecchie legislazioni speciali federali e cantonali conferiscono la legittimazione ricorsuale a determinate organizzazioni di protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio o ad altre specializzate d'importanza nazionale, ad associazioni professionali di datori di lavoro e di lavoratori, ad organizzazioni di aiuto ai disabili ed anche a singole autorità<sup>273</sup>. L'art. 65 cpv. 2 del progetto - alla stregua degli art. 89 cpv. 2 lett. d LTF, 48 cpv. 2 PA, 50 LGA e 75 lett. b LPA-VD - sancisce pertanto nella legge generale di procedura questo diritto particolare di ricorso, conferito da leggi speciali a persone, organizzazioni o autorità<sup>274</sup>: in questi casi, la legittimazione ricorsuale è retta pertanto da norme specifiche e il ricorrente non deve soddisfare le condizioni poste dall'art. 65 cpv. 1 lett. a-c del disegno di legge né comprovare un interesse pubblico particolare, ma deve unicamente giustificare un interesse attuale<sup>275</sup>.

## **2. Il ricorso contro decisioni pregiudiziali e incidentali**

**2.1** Con la riforma dell'organizzazione giudiziaria federale, le condizioni di impugnabilità delle decisioni pregiudiziali e incidentali, notificate separatamente, sono state uniformate<sup>276</sup>. Gli art. 45 e 46 PA e 92 e 93 LTF distinguono infatti le decisioni concernenti la competenza o le domande di ricsuzione, che devono essere impugnate nel termine ordinario e che non possono più essere contestate in seguito nell'ambito di un ricorso rivolto contro la decisione finale, e le altre decisioni, che sono suscettibili di impugnazione soltanto se possono causare un pregiudizio irreparabile o se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defatigante o dispendiosa; in quest'ultima ipotesi, se il ricorso non è ammissibile o non è stato interposto, le decisioni pregiudiziali e incidentali possono essere impugnate mediante ricorso contro la decisione finale in quanto influiscano sul contenuto della stessa. Sostanzialmente, queste norme della PA e della LTF hanno peraltro ripreso, combinandole, le disposizioni degli art. 49, 50 e 87 vOG, tenendo altresì conto dei principi sviluppati dalla giurisprudenza, che già avevano evidenziato la necessità di risolvere senza indugio le questioni relative alla composizione dei tribunali e l'opportunità di

<sup>269</sup> DTF 134 II 139 consid. 1.2.

<sup>270</sup> DTF 132 I 143 consid. 1.3.1.

<sup>271</sup> Sentenza 18 ottobre 2010 del TAF, A-1854/2006, consid. 3.

<sup>272</sup> ISABELLE HÄNER, n. 26 all'art. 48; DTF 130 V 203 consid. 3.

<sup>273</sup> MARCO BORGHIO/GUIDO CORTI, n. 7 all'art. 43; ISABELLE HÄNER, n. 30-33 all'art. 48.

<sup>274</sup> La norma, peraltro, non si riferisce soltanto al ricorso delle autorità, ma anche a quello delle collettività (ISABELLE HÄNER, n. 34 all'art. 48; ALAIN WURZBURGER, n. 52 e 55 all'art. 89). In questo senso, ad esempio, l'art. 9 cpv. 2 e 2bis della legge sul mercato interno conferisce alla Commissione della concorrenza il diritto di interporre ricorso - davanti ad un'autorità cantonale indipendente dall'amministrazione - per far accertare che una decisione limita in modo inammissibile l'accesso al mercato; l'art. 14 cpv. 1 lett. a della legge federale sui percorsi pedonali e i sentieri del 4 ottobre 1985 stabilisce che i Comuni sono legittimati a ricorrere nelle procedure federali e cantonali, indipendentemente da altre disposizioni in materia, se la decisione interessa il loro territorio; e l'art. 21 della legge edilizia attribuisce al Dipartimento del territorio la facoltà di appellarsi contro le decisioni dei municipi al Consiglio di Stato, ma non - per ragioni ovvie - al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni del Governo.

<sup>275</sup> ISABELLE HÄNER, n. 27 all'art. 48; ALAIN WURZBURGER, n. 54 all'art. 89.

<sup>276</sup> FF 2001 3889.

provocare immediatamente una decisione finale che consenta di evitare una procedura probatoria lunga e costosa<sup>277</sup>.

**2.2** Già s'è visto che le disposizioni della PA sull'impugnazione delle decisioni pregiudiziali e incidentali sono anch'esse applicabili, nonostante il tenore letterale dell'art. 1 cpv. 3 PA, nella procedura delle autorità cantonali di ultima istanza che non decidono definitivamente in virtù del diritto pubblico federale. Ragioni di principio - dettate dall'opportunità di unificare in quest'ambito la procedura delle istanze cantonali, indipendentemente dal fatto che esse debbano applicare il diritto federale o il diritto cantonale o che statuiscono definitivamente secondo il diritto pubblico della Confederazione<sup>278</sup> - giustificano pertanto di introdurre nella nuova LPamm disposizioni analoghe a quelle degli art. 45 e 46 PA<sup>279</sup>. L'art. 66 del disegno di legge - alla stregua peraltro del testo vigente e degli art. 92 e 93 LTF - mantiene nondimeno il riferimento alle decisioni pregiudiziali e alle decisioni incidentali, che sono del resto trattate allo stesso modo e le cui nozioni sono spesso utilizzate senza distinzioni finanche dal Tribunale federale<sup>280</sup>: si tratta in ogni caso di decisioni che vengono prese nel corso della procedura e che non sono cioè né finali né parziali<sup>281</sup>.

**2.3** L'impugnabilità immediata delle decisioni concernenti la competenza o domande di ricasazione presuppone che tali decisioni vengano notificate separatamente: se l'autorità statuisce sulla sua competenza - territoriale, materiale, personale o funzionale - o su un'istanza di ricusa o sulla sua composizione con la decisione finale, l'art. 66 cpv. 1 non è applicabile<sup>282</sup>. La possibilità di impugnare immediatamente queste decisioni incidentali risponde alle esigenze dell'economia processuale ed esclude, in ossequio alle regole della buona fede (art. 5 cpv. 3 Cost.), qualsiasi ulteriore contestazione nell'ambito di un ricorso interposto contro la decisione finale<sup>283</sup>.

**2.4** Per le altre decisioni pregiudiziali e incidentali - che non vertono cioè sulla competenza o la composizione dell'autorità e che riguardano ad esempio il rinvio della causa per nuova decisione all'istanza inferiore, la conduzione del procedimento, la consultazione degli atti, l'effetto sospensivo, le misure provvisoriale, l'assistenza giudiziaria, l'anticipo delle spese processuali, la sostituzione di una parte, la sospensione della procedura o anche una questione di fondo parziale con rinvio della causa all'amministrazione per accertamento di un'altra questione parziale<sup>284</sup> - il ricorso è ammissibile soltanto in due ipotesi, peraltro alternative. Nella prima ipotesi, la decisione, notificata anch'essa separatamente, deve cagionare un pregiudizio irreparabile e questo pregiudizio - la cui esistenza non dipende da un unico criterio, ma da quello che meglio si addice alla natura dell'atto impugnato - non dev'essere giuridico, ma può essere di mero

---

<sup>277</sup> BERNARD CORBOZ, n. 2 all'art. 92 e n. 2 all'art. 93; DTF 127 III 420 consid. 3b, 126 I 209 consid. 1a.

<sup>278</sup> DTF 108 Ib 470; PETER SALADIN, *Das Verwaltungsverfahren des Bundes*, pag. 48/49; BLAISE KNAPP, *Précis*, n. 1060.

<sup>279</sup> Anche il legislatore vodese ha sostanzialmente ripreso le norme del diritto federale, includendo tuttavia, fra le decisioni che devono essere impugnate immediatamente, anche quelle sull'effetto sospensivo e sulle misure provvisoriale (art. 74 cpv. 3-5 LPA-VD).

<sup>280</sup> BERNARD CORBOZ, n. 6 all'art. 92 e n. 11 all'art. 93; DTF 133 III 631 consid. 2.2. Su queste nozioni: MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2a-b all'art. 44.

<sup>281</sup> FF 2001 3889; BERNARD CORBOZ, n. 7 all'art. 92; MARTIN KAYSER, *in* Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 2 all'art. 45.

<sup>282</sup> BERNARD CORBOZ, n. 8, 10 e 18 all'art. 92.

<sup>283</sup> BERNARD CORBOZ, n. 19-20 all'art. 92; MARTIN KAYSER, n. 7 e 13 all'art. 45.

<sup>284</sup> BERNARD CORBOZ, n. 10, 12 e 14 all'art. 93; MARTIN KAYSER, n. 1 e 6-8 all'art. 46.

fatto<sup>285</sup>. Nella seconda ipotesi, l'accoglimento del ricorso contro la decisione incidentale porrebbe immediatamente fine al procedimento e consentirebbe altresì di evitare una procedura probatoria lunga e costosa. Queste due condizioni poste dall'art. 66 cpv. 2 lett. b del disegno di legge devono essere valutate restrittivamente e sono cumulative<sup>286</sup>.

L'applicazione dell'art. 66 cpv. 2 lett. b presuppone quindi, in primo luogo, che l'autorità di ricorso, giudicando in modo diverso dall'istanza inferiore, possa concludere immediatamente il procedimento e non debba invece rinviarle la causa per ulteriori accertamenti e nuova decisione: ciò si verifica ad esempio se la decisione impugnata ha respinto un'eccezione di prescrizione o ha annullato una pronuncia d'inammissibilità resa in prima istanza<sup>287</sup>. L'emanazione di una decisione finale che pone immediatamente fine al procedimento deve inoltre consentire, pena l'irricevibilità del gravame, di evitare una procedura probatoria che, per i suoi costi e la sua durata, ecceda oltre misura il normale andamento delle cose: ciò è il caso ad esempio se si deve allestire un perizia particolarmente complessa o si deve procedere all'audizione di parecchi testimoni, specie attraverso commissioni rogatorie in paesi lontani<sup>288</sup>. L'autorità di ricorso, chiamata a pronunciarsi d'ufficio sulla ricevibilità del gravame, esamina liberamente se le condizioni cumulative poste da questa norma sono adempiute e dispone al riguardo di un margine di apprezzamento esteso: al di là dei casi palesi, dove appare d'acchito che il prosieguo della procedura comporterebbe tempi lunghi e costi importanti, spetta tuttavia al ricorrente di indicare le questioni di fatto che permangono litigiose e i mezzi di prova defatiganti e dispendiosi che ancora dovrebbero essere assunti<sup>289</sup>.

**2.5** Il ricorso immediato contro decisioni pregiudiziali o incidentali che non riguardano la competenza o la ricusazione è facoltativo. In effetti, se il ricorso non è stato interposto o non era ammissibile in virtù dell'art. 66 cpv. 2, le cosiddette altre decisioni incidentali possono ancora essere impugunate nell'ambito di un ricorso rivolto contro la decisione finale, a condizione tuttavia che esse possano influire - in un modo o nell'altro - sul suo contenuto: il ricorrente deve pertanto avere un interesse degno di protezione, pratico ed attuale, volto all'annullamento non solo della decisione finale, ma anche di quella incidentale. In linea di principio, questa condizione è adempiuta se la decisione incidentale concerne l'ammissione di un atto probatorio, ma non l'adozione in corso di procedura di misure cautelari<sup>290</sup>.

**2.6** L'impugnabilità di decisioni pregiudiziali o incidentali può peraltro essere esclusa o regolata altrimenti da normative speciali. In questo senso, ad esempio, la legge sull'asilo non consente di impugnare a titolo indipendente, bensì soltanto con ricorso contro la decisione finale, tutta una serie di decisioni incidentali prese in applicazione di questa legge e della legge sugli stranieri (art. 107 cpv. 1); e l'art. 37 della legge sulle commesse pubbliche - alla stregua dell'art. 15 cpv. 1bis del concordato intercantonale sugli appalti pubblici e dell'art. 29 della legge federale sugli acquisti pubblici - apre il ricorso immediato

---

<sup>285</sup> MARTIN KAYSER, n. 10-11 all'art. 46; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.47; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 44.

<sup>286</sup> MARTIN KAYSER, n. 17 all'art. 46; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.49. DTF 133 III 633 consid. 2..4.

<sup>287</sup> BERNARD CORBOZ, n. 20-21 e 28 all'art. 93; MARTIN KAYSER, n. 18 all'art. 46.

<sup>288</sup> BERNARD CORBOZ, n. 30 e 34 all'art. 93; MARTIN KAYSER, n. 19-20 all'art. 46.

<sup>289</sup> BERNARD CORBOZ, n. 33 e 35 all'art. 93; MARTIN KAYSER, n. 21 all'art. 46; DTF 133 IV 292 consid. 3.2.

<sup>290</sup> FF 2001 3890; BERNARD CORBOZ, n. 40 all'art. 93; MARTIN KAYSER, n. 22-23 all'art. 46.

contro decisioni incidentali emanate nella procedura di appalto ed in modo particolare contro il bando di concorso<sup>291</sup>.

### **3. La denegata e la ritardata giustizia**

**3.1** L'art. 67 del disegno di legge ribadisce l'art. 45 LPamm, riprendendo nondimeno - al fine di uniformare anche su tal punto la procedura ticinese con quella federale - la formulazione degli art. 46a PA e 94 LTF, che trovano peraltro il loro fondamento nell'art. 29 cpv. 1 Cost.<sup>292</sup> La norma si riferisce alla (semplice) passività di un'autorità, che si astiene tacitamente o rifiuta espressamente di pronunciare una decisione finale o incidentale<sup>293</sup> entro congruo termine<sup>294</sup>. Se l'autorità ha statuito su quanto richiesto, emanando una decisione di irricevibilità, non vi è tuttavia denegata giustizia, ma una decisione ai sensi dell'art. 2 del disegno di legge, impugnabile con i rimedi ordinari di diritto: l'oggetto del ricorso per denegata o ritardata giustizia è infatti l'assenza ingiustificata di una decisione da parte dell'autorità competente<sup>295</sup>.

**3.2** Il ricorso per ritardata o denegata giustizia, che è un rimedio ordinario di diritto, non soggiace a termine e può essere interposto cioè in ogni momento (art. 68 cpv. 4 del disegno di legge). Il ricorrente deve comunque rispettare le regole della buona fede e far prova soprattutto della necessaria diligenza processuale; se l'autorità adita, benché sollecitata, si rifiuta espressamente di pronunciare una decisione, il gravame dev'essere interposto entro il termine normale di ricorso<sup>296</sup>.

**3.3** In caso di accoglimento di un ricorso per denegata o ritardata giustizia, l'autorità emana una decisione di accertamento ed invita l'istanza inferiore ad adottare senza ulteriore indugio l'atto che le era stato richiesto; ove occorra, l'autorità di ricorso può anche suggerire provvedimenti di natura organizzativa o strutturale, destinati ad assicurare in futuro il tempestivo svolgimento delle procedure<sup>297</sup>.

### **4. Il termine di ricorso**

**4.1** I termini usuali di ricorso nel nostro Cantone sono di 15 giorni (ca. 70% dei casi) o di 30 giorni (ca. 30% dei casi), a dipendenza della materia. Se si tratta di norme d'applicazione del diritto federale nel campo delle assicurazioni sociali o in ambito fiscale, il termine è tendenzialmente di 30 giorni, mentre negli altri casi è perlopiù di 15 giorni conformemente alla norma generale dell'art. 46 cpv. 1 LPamm. Vi sono poi termini più

<sup>291</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.53 e 2.54; PETER GALLI/ANDRÉ MOSER/ELISABETH LANG/EVELYNE CLERC, *Praxis des öffentlichen Beschaffungsrechts*, II ediz., vol. I, n. 820.

<sup>292</sup> BERNARD CORBOZ, n. 3 all'art. 94; MARKUS MÜLLER, *in* Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 2 all'art. 46a.

<sup>293</sup> In caso di ricorso per ritardata giustizia nell'emanazione di una decisione incidentale, la prassi del Tribunale federale rinuncia ad esigere l'esistenza di un danno irreparabile (sentenza 4A\_79/2009 del 21 aprile 2009, consid. 5.1).

<sup>294</sup> La congruità del termine non deve peraltro essere apprezzata in modo astratto, ma dipende dalle circostanze concrete e segnatamente dai bisogni dell'istruttoria, dalla complessità delle questioni di fatto e di diritto sollevate nonché, ma in minor misura, dal numero delle pratiche pendenti dinanzi all'autorità adita: il sovraccarico di lavoro o la scarsità degli effettivi non possono essere addotti a giustificazione del ritardo (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 45; MARKUS MÜLLER, n. 6 all'art. 46a).

<sup>295</sup> FF 2001 3890; MARKUS MÜLLER, n. 5 e 7 all'art. 46a; BERNARD CORBOZ, n. 7-8 all'art. 94.

<sup>296</sup> MARKUS MÜLLER, n. 10 all'art. 46a; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 5.22-5.23; RDAT I-1992 n. 59 consid. 1b; DTAF 2008/15 consid. 3.2.

<sup>297</sup> MARKUS MÜLLER, n. 14 all'art. 46a; sentenza 13 luglio 1983 della Corte europea dei diritti dell'uomo *in re Zimmermann e Steiner c. Svizzera*, Série A, vol. 66.

brevi (ca. 5% dei casi), previsti da leggi speciali e dettati da esigenze particolari, come nel settore delle commesse pubbliche e in quello dei diritti politici. Nella maggioranza dei Cantoni (ca. 60%), le leggi di procedura amministrativa prevedono un termine di 30 giorni<sup>298</sup>: così, ad esempio, l'art. 77 LPA-VD, il § 22 cpv. 1 VRG ZH, gli art. 32 cpv. 1 e 52 cpv. 1 LGA e l'art. 39 cpv. 1 della *Verwaltungsverfahrensgesetz* del 30 aprile 2000 del Cantone di Appenzello Interno<sup>299</sup>. Nella Confederazione, il termine di ricorso è di 30 giorni davanti al Tribunale amministrativo federale (art. 50 cpv. 1 PA in comb. con l'art. 37 LTAF) e davanti al Tribunale federale (art. 100 cpv. 1 LTF), e questo indipendentemente dal fatto che la decisione impugnata sia finale o incidentale<sup>300</sup>; per i ricorsi al TAF, le leggi speciali prevedono tuttavia in alcuni casi termini più brevi e la LTF stabilisce essa stessa un termine di 10, di 5 e di 3 giorni per i ricorsi interposti contro determinate decisioni (art. 100 cpv. 2-4).

**4.2** Nel solco della soluzione di principio prevista dal diritto federale e da quello degli altri Cantoni, e aderendo parzialmente alla proposta contenuta nell'iniziativa parlamentare generica 2 dicembre 2008 della Commissione della legislazione<sup>301</sup>, il termine ordinario di ricorso viene pertanto prolungato da 15 a 30 giorni (art. 68 cpv. 1 del disegno di legge); rimangono comunque riservati i termini, generalmente più brevi, previsti da leggi speciali a tutela di interessi pubblici o privati preponderanti o giustificati dalla natura della causa (cpv. 2)<sup>302</sup>.

Il prolungamento del termine ordinario di ricorso, previsto oggi dall'art. 46 cpv. 1 LPamm, ha richiesto un esame puntuale delle numerose norme contemplate dalle leggi settoriali che lo ribadiscono e comportato di conseguenza una modifica di queste norme, laddove non vi siano motivi oggettivi che possano giustificare o addirittura imporre un termine inferiore a 30 giorni<sup>303</sup>. Queste modifiche sono disciplinate nell'allegato I.

**4.3** Con l'introduzione di un termine ordinario di ricorso di 30 giorni, si giustifica tuttavia di mantenere questo termine a 15 giorni per l'impugnazione delle misure provvisoriale e di altri provvedimenti d'urgenza ai sensi dell'art. 37 del disegno di legge<sup>304</sup>; un termine di ricorso più breve per le decisioni di questa natura è peraltro previsto anche dagli art. 32 cpv. 2 e 52 cpv. 2 LGA.

**4.4** Alla stregua dell'art. 50 cpv. 2 PA e 100 cpv. 7 LTF, l'art. 68 cpv. 3 del disegno di legge stabilisce che i ricorsi per denegata e ritardata giustizia ai sensi dell'art. 67 possono

---

<sup>298</sup> Messaggio 6208 del 5 maggio 2009, pag. 22.

<sup>299</sup> RL 172.600.

<sup>300</sup> BERNARD CORBOZ, n. 2 all'art. 100; STEFAN VOGEL, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 3 all'art. 50.

<sup>301</sup> Messaggio 6208, pag. 22/23.

<sup>302</sup> Così, ad esempio, i termini devono essere particolarmente brevi per i ricorsi contro atti della procedura preparatoria di votazioni o elezioni o di raccolta di firme per iniziative e referendum (art. 163 LEDP). Pure inferiori ai termini usuali sono quelli previsti dalla legislazione sugli appalti pubblici, e questo a tutela degli interessi del committente (art. 30 LAPub, 36 LCPubb, 15 cpv. 2 CIAP), o ancora quelli istituiti dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999 contro ogni decisione od omissione comportante la privazione o una limitazione della libertà dell'utente (art. 51 LASP).

<sup>303</sup> Per ragioni attinenti alla materia e alla tutela dei diritti degli interessati, si giustifica, ad esempio, di mantenere un termine di ricorso di 15 giorni nella legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri del 17 aprile 1997 (art. 31 e 32) e di introdurre lo stesso termine di 15 giorni per i ricorsi che possono essere interposti secondo la legge della scuola del 1° febbraio 1990 (art. 92 segg., 97).

<sup>304</sup> ISABELLE HÄNER, Die vorsorglichen Massnahmen im Zivil-, Verwaltungs- und Strafverfahren, RDS 1997 II pag. 253 segg., 378/79.

essere interposti in ogni momento: un ricorso di questa natura può essere considerato tardivo soltanto se costituisce un manifesto abuso di diritto<sup>305</sup>.

## 5. I motivi di ricorso

**5.1** L'art. 69 del disegno di legge disciplina in un'unica disposizione i motivi che il ricorrente può far valere dinanzi al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo, previsti o sgorganti oggi dagli art. 56, 57 cpv. 1, 61 e 62 LPamm, e corrisponde sostanzialmente agli art. 49 PA, 76 LPA-VD e al § 20 cpv. 1 VRG ZH: questi motivi definiscono peraltro al tempo stesso la cognizione dell'autorità di ricorso<sup>306</sup> e rendono in tal modo superflua la disposizione dell'art. 56 LPamm.

**5.2** Le autorità amministrative e giudiziarie di ricorso dispongono di una piena cognizione e devono quindi esaminare liberamente le questioni di fatto e di diritto e rivedere ogni problema di apprezzamento e di opportunità e non possono - in linea di principio almeno - limitare il loro potere cognitivo<sup>307</sup>. Per giurisprudenza e dottrina è tuttavia ammesso che l'autorità di ricorso controlli l'esercizio del potere di apprezzamento con un certo riserbo qualora si tratti di questioni legate strettamente a circostanze di fatto o a questioni tecniche speciali per le quali l'autorità di prime cure dispone di conoscenze specifiche: in questi casi, l'autorità di ricorso non si scosta senza validi motivi o senza necessità<sup>308</sup> dall'apprezzamento di codesta autorità. Nelle grandi linee, questo ritegno nell'esercizio del potere cognitivo - riferito non solo all'adeguatezza, ma anche alle questioni di fatto e di diritto<sup>309</sup> - riguarda le decisioni che poggiano su conoscenze specialistiche accresciute che l'autorità di ricorso non ha, quelle che vertono sulla concessione di contributi finanziari, le decisioni che valutano una prova d'esame, quelle che presuppongono una ponderazione degli interessi in gioco particolarmente complessa, quelle emanate in conformità di un'ordinanza amministrativa, quelle a spiccato carattere politico o ancora quelle che vertono su questioni amministrative o aziendali interne<sup>310</sup>.

**5.3** In virtù dell'art. 69 cpv. 1 del disegno di legge, il ricorrente può far valere la violazione del diritto (internazionale, federale e cantonale di livello costituzionale legislativo o regolamentare, intercantonale e comunale)<sup>311</sup>, l'eccesso o l'abuso del potere di

<sup>305</sup> BERNARD CORBOZ, n. 15 all'art. 94 e n. 37 all'art. 100.

<sup>306</sup> BENJAMIN SCHINDLER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 2 all'art. 49; BERNARD CORBOZ, n. 5 all'art. 95; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.149.

<sup>307</sup> MARCO BORGHINI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 56; BENJAMIN SCHINDLER, n. 2 all'art. 49; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.151 e 2.153.

<sup>308</sup> In questi casi, si parla spesso di "*Ohne-Not-Praxis*" (BENJAMIN SCHINDLER, n. 3 all'art., 49; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, § 26 n. 22).

<sup>309</sup> BENJAMIN SCHINDLER, n. 3 all'art. 49.

<sup>310</sup> BENJAMIN SCHINDLER, n. 9-17 all'art. 49; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.154 - 2.160; DTF 136 I 237 consid. 5.4.1, 133 II 39 consid. 3; DTAF 2007/34 consid. 5, 2007/37 consid. 2.1; RtiD II-2010 n. 19 consid. 4.2.

<sup>311</sup> In virtù dell'art. 73 cpv. 2 Cost. TI, i tribunali non possono applicare norme cantonali che siano contrarie al diritto federale e alla Costituzione cantonale: in caso di ricorso, essi debbono pertanto procedere ad un controllo concreto di conformità del diritto cantonale (e comunale) con il diritto superiore ed in modo particolare con l'insieme del diritto federale e del diritto internazionale (RtiD II-2009 n. 13 consid. 4; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, II ediz., vol. I, n. 2280-2282). E questo controllo di conformità con il diritto superiore, malgrado il testo dell'art. 73 cpv. 2 Cost. TI, dev'essere esperito anche dai governi cantonali quando applicano norme cantonali o comunali come autorità di ricorso di ultima istanza o autorità di vigilanza (ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, n. 2283).

apprezzamento, che costituiscono peraltro violazioni di diritto<sup>312</sup>, l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti e l'inadeguatezza o inopportunità della decisione impugnata; quest'ultima censura è tuttavia ammissibile dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo soltanto se la legge lo prevede<sup>313</sup>.

**5.4** Come già s'è visto, laddove è prescritta l'istituzione di un tribunale quale autorità cantonale di ultima istanza<sup>314</sup>, i Cantoni devono provvedere affinché quest'ultimo o un'autorità giudiziaria di istanza inferiore esamini liberamente i fatti e applichi d'ufficio il diritto determinante (art. 110 LTF): questa norma si limita a realizzare sul piano legislativo la garanzia della via giudiziaria introdotta dall'art. 29a Cost. e sottolinea ancora una volta che, materialmente, la giustizia dev'essere assicurata dai tribunali cantonali<sup>315</sup>. I Cantoni sono pertanto tenuti ad investire perlomeno un'autorità giudiziaria del libero esame dei fatti e dell'applicazione d'ufficio del diritto, senza che essa debba valutarne necessariamente l'adeguatezza; se il diritto cantonale prevede due istanze giudiziarie è sufficiente che quella di istanza inferiore rispetti queste esigenze, il tribunale superiore potendo in tal caso disporre anche solo di una cognizione analoga a quella del Tribunale federale<sup>316</sup>.

Il libero esame dei fatti ai sensi dell'art. 110 LTF permette al giudice di valutare le prove senza alcuna restrizione, al fine di accertare l'esistenza o l'inesistenza di un fatto ed implica in modo particolare la possibilità di presentare fatti nuovi e nuovi mezzi di prova. Ciò significa altresì che il giudice deve riprendere *ab ovo* l'apprezzamento delle prove e determinare lo stato di fatto sul quale si fonda, senza essere vincolato dalla decisione che gli è stata sottoposta: una limitazione del potere cognitivo all'arbitrio è pertanto esclusa. L'applicazione del diritto d'ufficio significa invece che il giudice stabilisce da solo le regole di diritto applicabili e decide in quale modo interpretarle, prescindendo dalle argomentazioni giuridiche delle parti e da quelle dell'autorità precedente: anche in tal caso, esso riprende pertanto *ab initio* l'analisi giuridica del caso, sia per determinare le disposizioni applicabili, per interpretarle, per qualificare i fatti e per trarne le conseguenze previste dalla legge<sup>317</sup>.

Ne consegue che il Tribunale cantonale amministrativo, chiamato a controllare l'esercizio del potere di apprezzamento sotto il profilo dell'eccesso e dell'abuso, che costituiscono violazione di diritto (art. 61 cpv. 2, III alinea LPamm, art. 69 cpv. 1 lett. a del disegno di legge), non può limitare la sua cognizione all'arbitrio<sup>318</sup>: ciò sarebbe incompatibile con l'art. 110 LTF che gli impone di statuire liberamente sulle questioni di fatto e di diritto<sup>319</sup>. Avuto

---

<sup>312</sup> Sulle nozioni di eccesso (positivo e negativo) e di abuso di potere si vedano: BERNARD CORBOZ, n. 23 all'art. 106; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.184-2.185; ADELIO SCOLARI, Parte generale, n. 407-418.

<sup>313</sup> Così, nei ricorsi in materia di pubblico impiego interposti contro i provvedimenti disciplinari o amministrativi (disdetta e mancata conferma) e nelle cause deferite al Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica (art. 90 e 97 del disegno di legge).

<sup>314</sup> Vale a dire per principio in tutti i campi del diritto e quindi nel diritto civile, nel diritto penale e nel diritto pubblico (art. 75 cpv. 2, 80 cpv. 2 e 86 cpv. 2 LTF); al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria cantonale sono sottratte soltanto le decisioni di carattere prevalentemente politico (art. 86 cpv. 3 LTF), gli atti che possono violare i diritti politici dei cittadini in materia cantonale (art. 88 LTF), gli atti normativi (art. 87 LTF) e le decisioni cantonali che, in virtù del diritto federale, sono suscettibili di ricorso al TAF (BERNARD CORBOZ, n. 10-11 all'art. 110).

<sup>315</sup> FF 2001 3904; BERNARD CORBOZ, n. 6 all'art. 110; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, II ediz., n. 2834.

<sup>316</sup> RtiD I-2011 n. 30 consid. 4.2; sentenza 8C\_165/2010 del 18 ottobre 2010, consid. 6.2.1.

<sup>317</sup> BERNARD CORBOZ, n. 15-17 e 20 all'art. 110; RtiD I-2011 n. 30 consid. 4.3; sentenza 8C\_165/2010, consid. 6.2.2.

<sup>318</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2d all'art. 61; RDAT I-1994 n. 34 consid. 1a.

<sup>319</sup> RtiD I-2011 n. 30 consid. 4.5 e 4.6.

riguardo alla natura della controversia, l'autorità giudiziaria può nondimeno imporsi un certo riserbo e questo, peculiarmente, anche nel controllo dell'apprezzamento che la legge materiale riserva all'istanza inferiore<sup>320</sup>.

**5.5** L'adeguatezza di una decisione è connessa all'esercizio del potere di apprezzamento di cui l'autorità dispone. Se un'autorità - senza eccedere il suo potere e rispettando pertanto il diritto (art. 69 cpv. 1 lett. a) - adotta una decisione sostanzialmente inappropriata e che non è la migliore che si poteva prendere, l'autorità di ricorso, sostituendo le proprie valutazioni a quelle dell'istanza inferiore, può optare per un'altra soluzione che giudica preferibile e che meglio risponde, a suo modo di vedere, alle concrete circostanze del caso<sup>321</sup>. Il controllo dell'adeguatezza riserva pertanto una latitudine di giudizio ben più ampia rispetto al libero esame dei fatti e del diritto e l'impossibilità di esaminarla non impedisce ad una giurisdizione cantonale di ossequiare i principi dell'art. 110 LTF<sup>322</sup>. Come rilevato da giurisprudenza e dottrina, il controllo dell'adeguatezza implica che l'autorità di ricorso si sostituisca, nella gestione di un compito pubblico, all'autorità alla quale la legge attribuisce questo compito: per tal motivo, le autorità giudiziarie di ricorso esercitano questo controllo con grande riserbo, specialmente se nella fattispecie sono determinanti conoscenze tecniche o specialistiche<sup>323</sup>.

## **6. Il contenuto e la forma del ricorso**

**6.1** L'art. 70 del disegno di legge riprende sostanzialmente non solo l'art. 46 LPamm (cpv. 1)<sup>324</sup>, ma anche le disposizioni degli art. 57 e 63 LPamm (cpv. 2), che concretizzano entrambe il principio inquisitorio che regge la procedura amministrativa: il Consiglio di Stato e il Tribunale cantonale amministrativo, chiamati ad applicare il diritto d'ufficio, non sono vincolati alle tesi di diritto esposte dalle parti, così come del resto, dovendo accertare anche i fatti d'ufficio, non sono nemmeno vincolati alle domande di prova che le parti sono autorizzate ad addurre accanto a fatti nuovi<sup>325</sup>. Comune ai ricorsi al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo è il divieto di nuove domande, ovvero di nuove conclusioni, peraltro tipico della maggior parte delle procedure amministrative<sup>326</sup>.

**6.2** La motivazione dell'atto di ricorso è destinata a sostanziare le conclusioni. Secondo la prassi, non si deve però essere troppo severi soprattutto se il ricorso è stato redatto da una persona laica: una motivazione anche succinta è sufficiente se permette di individuare su quali punti e per quali ragioni una decisione viene impugnata e se si riferisce in modo appropriato, secondo il senso che può esserle attribuito, ad uno dei motivi di ricorso previsti dalla legge<sup>327</sup>.

---

<sup>320</sup> Sentenza 8C\_165/2010, consid. 6.2.5.

<sup>321</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.192; GAAC 70.24 consid. 1c; sentenza 18 ottobre 2010, A-1854/2006, del Tribunale amministrativo federale, consid. 12.

<sup>322</sup> Sentenza 8C\_165/2010, consid. 6.2.3; sentenza 1C\_417/2009 del 21 gennaio 2010, consid. 2.3.

<sup>323</sup> Sentenza 18 ottobre 2010 del TAF, A-1854/2006, già citata, *ibidem*; DTAF 2007/37 consid. 2; THIERRY TANQUEREL, De l'opportunité de l'opportunité, *in* Aux confins du droit. Essais en l'honneur du Professeur Charles-Albert Morand, pag. 447 segg., 461.

<sup>324</sup> La formulazione del capoverso 1 corrisponde peraltro a quella dell'art. 52 cpv. 1 PA.

<sup>325</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 57 e n. 1 all'art. 63.

<sup>326</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 57; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.208.

<sup>327</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 2.219; ADELIO SCOLARI, Parte generale, n. 1237-1238.

## **7. L'effetto sospensivo**

L'art. 71 ribadisce l'art. 47 della legge vigente. In questo contesto, giova ricordare che la revoca dell'effetto sospensivo disposta da un'autorità dipartimentale, alla stregua di una clausola di immediata esecutività contenuta nella sua decisione<sup>328</sup>, decade con il giudizio - quantomeno di merito - pronunciato dal Consiglio di Stato: se il Governo vuole permettere alla sua decisione - che ha sostituito quella di prima istanza - di esplicare effetti materiali sin dal momento in cui viene notificata, deve prescrivere esso stesso che il susseguente ricorso al Tribunale cantonale amministrativo non ha effetto sospensivo<sup>329</sup>.

In caso di decisioni negative, che respingono richieste volte alla costituzione o alla modificazione di diritti od obblighi, l'effetto sospensivo insito nel ricorso è logicamente privo d'efficacia; ove occorra, si può nondimeno far capo in questi casi a misure provvisoriale, adottate d'ufficio o su istanza di parte (art. 37 del disegno di legge)<sup>330</sup>.

## **8. La risposta al ricorso**

**8.1** L'art. 73 cpv. 1 del disegno di legge riprende sostanzialmente l'art. 49 cpv. 1 LPamm nonché, per la formulazione, l'art. 57 cpv. 1 PA e precisa altresì che l'autorità inferiore è tenuta a produrre non genericamente gli atti bensì l'incarto completo: l'istanza che ha pronunciato la decisione impugnata ha infatti l'obbligo di trasmettere all'autorità di ricorso l'intero fascicolo processuale nel termine che le è stato assegnato, anche se rinuncia a presentare una propria risposta o se le osservazioni al ricorso non sono state nemmeno richieste<sup>331</sup>.

Il disegno di legge - alla stregua dell'art. 57 cpv. 1 PA, dell'art. 102 cpv. 1 LTF e di altre normative cantonali<sup>332</sup> - non fissa il termine per la risposta, ma stabilisce nondimeno che questo termine dev'essere congruo, ovvero adeguato: se non vi sono particolari esigenze di celerità della procedura, questo termine dovrebbe corrispondere per principio a quello di ricorso<sup>333</sup>.

**8.2** Il termine per la presentazione della risposta viene assegnato dall'autorità ed è quindi suscettibile di essere prorogato per motivi fondati (art. 14 del disegno di legge): occorre beninteso che l'istanza di proroga venga presentata prima della sua scadenza e che l'atto richiesto venga poi prodotto - in linea di principio - nel termine assegnato<sup>334</sup>. Trattandosi tuttavia di un termine ordinatorio, la prassi ne ha dedotto che il mancato ossequio del medesimo non comporta da solo alcun pregiudizio per la parte in mora: la risposta presentata in ritardo deve pertanto essere acquisita agli atti di causa. È invece compito dell'autorità adita di fissare all'inadempiente un nuovo termine di grazia, scaduto

<sup>328</sup> Questa clausola equivale peraltro ad un provvedimento cautelare di revoca preventiva dell'effetto sospensivo ad un eventuale ricorso (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 47; R DAT 1990 n. 29).

<sup>329</sup> Decreto 18 ottobre 2010, n. 52.2010.352, del giudice delegato del Tribunale cantonale amministrativo; REGINA KIENER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 11 all'art. 55.

<sup>330</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.34; DTF 126 V 408 segg.; GAAC 69.66 consid. 2a.

<sup>331</sup> ANDRÉ MOSER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 13 all'art. 57; BERNARD CORBOZ, n. 36-37 all'art. 102.

<sup>332</sup> Art. 81 cpv. 1 LPA-VD, art. 36 LGA.

<sup>333</sup> ANDRÉ MOSER, n. 4 e nota 10 all'art. 57; BERNARD CORBOZ, n. 26 all'art. 102; § 26b cpv. 1 VRG ZH.

<sup>334</sup> ANDRÉ MOSER, n. 4 all'art. 57; URS PETER CAVELTI, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 9-10 all'art. 22, n. 4 all'art. 23. La legge non esclude peraltro la possibilità di concedere più proroghe (cfr. RtiD I-2006 n. 8c consid. 4.4): rimangono riservati i casi ove il giudice, assegnando il termine, ha espressamente indicato che questo termine non sarebbe stato prorogato (JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 12 all'art. 47).

infruttuosamente il quale la lite prosegue e l'eventuale atto procedurale prodotto tardivamente dovrà essere eliminato dal fascicolo di causa<sup>335</sup>. Questa soluzione, alla luce delle esigenze della buona fede processuale e della sicurezza del diritto, non è particolarmente soddisfacente.

Per questi motivi, la legge federale sulla procedura amministrativa prevede che l'autorità che assegna un termine deve comminare contemporaneamente le conseguenze dell'inosservanza e che, verificandosi quest'ultima, soltanto esse sono applicabili (art. 23 PA): queste conseguenze, per quel che attiene peculiarmente al termine ordinario o prorogato di presentazione della risposta, possono consistere nella prosecuzione della causa senza le osservazioni della parte inadempiente<sup>336</sup>. La regola posta dall'art. 23 PA<sup>337</sup> non si applica tuttavia nella procedura amministrativa cantonale<sup>338</sup> e le autorità di ricorso non sono tenute in modo particolare a comminare espressamente la decadenza del diritto di risposta: come già rilevato dal Tribunale federale, l'autorità cantonale che, nell'assegnare a una parte un termine per presentare la risposta di causa, non la rende attenta sulle conseguenze dell'omissione e che stralcia - a termine scaduto - l'atto di risposta inoltrato tardivamente, non viola il diritto costituzionale di essere sentito né altre esigenze minime imposte dal diritto superiore<sup>339</sup>.

**8.3** Alla luce di queste considerazioni, l'art. 73 cpv. 1 e 3 del disegno di legge prevede pertanto in modo esplicito che l'autorità, assegnando il termine, deve comminare espressamente le conseguenze dell'inosservanza e che il diritto alla risposta si estingue se l'atto non viene presentato nel termine fissato dall'autorità medesima o da questa prorogato.

## **9. L'effetto devolutivo del ricorso**

L'art. 74 del disegno di legge riprende l'art. 50 LPamm e sancisce inoltre esplicitamente, alla stregua della procedura amministrativa federale (art. 54 PA), l'effetto devolutivo del ricorso (cpv. 1). Il campo d'applicazione della norma si estende alla procedura di ricorso nell'ambito dei procedimenti di diritto amministrativo, riguarda l'oggetto del litigio e produce i suoi effetti con l'inoltro di un rimedio giuridico ordinario e quindi con la nascita della litispendenza: secondo una formula invalsa, il potere conoscitivo, dispositivo e decisionale passa dallo *iudex a quo* allo *iudex ad quem*<sup>340</sup>.

Per il resto, la norma ribadisce l'attenuazione dell'effetto devolutivo ed instaura una sorta di competenza concorrente ("*Zuständigkeitskonkurrenz*") fra l'autorità di ricorso e l'istanza inferiore<sup>341</sup>. Si ricorda semplicemente in questo contesto che l'istanza inferiore, secondo la prassi, può modificare la propria decisione anche dopo la presentazione dell'allegato di risposta e all'occorrenza fino alla duplica, che il ricorrente non ha alcun diritto al riesame o alla riconsiderazione e che se la nuova decisione viene anch'essa impugnata la pregressa procedura di ricorso e quella successiva dovrebbero essere congiunte<sup>342</sup>.

<sup>335</sup> MARCO BORGHİ/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 11; RDAT 1990 n. 25.

<sup>336</sup> URS PETER CAVELTI, n. 6 e 15 all'art. 23.

<sup>337</sup> Una regola analoga è peraltro prevista anche dal CPC (art. 147 cpv. 3).

<sup>338</sup> URS PETER CAVELTI, n. 5 all'art. 23.

<sup>339</sup> DTF 133 V 197 segg.

<sup>340</sup> REGINA KIENER, n. 5-7, 10, 11-13 all'art. 54; AUGUST MÄCHLER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 1 all'art. 58; RDAT 1986 n. 23.

<sup>341</sup> REGINA KIENER, n. 18 all'art. 54.

<sup>342</sup> AUGUST MÄCHLER, n. 12, 14 e 21 all'art. 58; MARCO BORGHİ/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 50; RDAT I-2000 n. 12; sentenza 18 ottobre 2010 del TAF, A-1854/2006, consid. 4.

## 10. Replica e duplica

La presentazione degli allegati di replica e di duplica viene disciplinata nel dettaglio, tenendo conto delle esigenze del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.), e il termine d'inoltro di questi allegati viene fissato dalla legge in modo perentorio (art. 75).

**10.1** Il diritto di essere sentito è un aspetto della garanzia generale dell'equo processo secondo gli art. 29 cpv. 1 Cost. e 6 n. 1 CEDU e comprende il diritto di prendere conoscenza di ogni presa di posizione sottoposta all'autorità di ricorso (ivi compresi gli allegati presentati da tutti i partecipanti alla procedura) e di potersi esprimere al riguardo, indipendentemente dalla circostanza che contenga argomenti di fatto o di diritto nuovi o che si presti concretamente ad influire sul giudizio: in effetti, spetta in primo luogo alle parti - e non al giudice - di stabilire se una presa di posizione o un documento nuovo acquisito agli atti contengano elementi determinanti che richiedono ulteriori osservazioni e, a tal fine, esse devono essere poste nella condizione di esprimere il loro punto di vista nell'ambito della procedura. In questo senso, sussiste pertanto un diritto alla replica fondato direttamente sull'art. 29 cpv. 2 Cost., che vale per tutte le procedure giudiziarie, ivi comprese quelle che non rientrano nel campo di applicazione dell'art. 6 n. 1 CEDU<sup>343</sup>.

Il secondo scambio di allegati scritti è volto altresì a garantire il principio della parità delle armi<sup>344</sup>, ovvero sia dell'uguaglianza di trattamento delle parti nella procedura<sup>345</sup>. Per questo motivo, la duplica ha un senso - e l'autorità che ha pronunciato la decisione impugnata, le controparti ed eventuali altri interessati devono avere la facoltà di presentarla - soltanto se il ricorrente ha prodotto un allegato di replica, in modo che tutti i partecipanti abbiano la possibilità di esprimersi due volte nell'ambito della procedura ricorsuale<sup>346</sup>. La duplica viene poi comunicata per conoscenza alla parte ricorrente e la procedura di scambio degli allegati viene per principio dichiarata chiusa: ciò non osta tuttavia ad un terzo ed ulteriore scambio di scritti, né esclude che il ricorrente si esprima ancora in qualche modo sull'allegato di duplica<sup>347</sup>: l'art. 75 cpv. 4 del disegno di legge tiene conto di questa esigenza ed offre pertanto all'autorità di ricorso la possibilità di ordinare, questa volta eccezionalmente, un ulteriore scambio di allegati scritti.

**10.2** Il termine per l'inoltro della replica e della duplica, assegnato finora dall'autorità di ricorso secondo l'art. 49 cpv. 3 LPamm, viene stabilito dalla legge ed è quindi perentorio (art. 14 del disegno di legge): questa soluzione è sorretta da motivi oggettivi e risponde alle esigenze del principio di celerità e della sicurezza del diritto. Il termine, di 15 giorni, è

---

<sup>343</sup> DTF 137 I 197 segg., 133 I 99 consid. 2.1, 102 segg. consid. 4.3-4.6; sentenza 2C\_688/2007 dell'11 febbraio 2008, consid. 2.2.; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 1650-1651 e 2012; GEROLD STEINMANN, *Der Schweizer Praktiker vis-à-vis von EMRK und EGMR*, in Stephan Breitenmoser/Bernhard Ehrenzeller [Hrsg], *EMRK und die Schweiz. La CEDH et la Suisse*, pag. 243 segg., 249/250.

<sup>344</sup> Sentenza 18 febbraio 1997 della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Nideröst-Huber c. Svizzera*, in GAAC 61.108; MICHELE ALBERTINI, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör*, pag. 275/76.

<sup>345</sup> RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 306.

<sup>346</sup> ANDRE MOSER, n. 14 all'art. 57.

<sup>347</sup> ANDRE MOSER, n. 17 all'art. 57. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la parte ricorrente, specie se soccombe, dovrebbe sempre avere "l'ultima parola" (ANDRÉ MOSER, *ibidem*; BERNARD CORBOZ, n. 47 all'art. 102).

più breve di quello ordinario di ricorso<sup>348</sup>, riservati i casi ove quest'ultimo termine è inferiore a 15 giorni in virtù di una legge speciale<sup>349</sup>.

### **11. La congiunzione, la disgiunzione e la sospensione delle cause**

L'art. 76 del disegno di legge riprende l'art. 51 LPamm, aggiungendo anche la disgiunzione delle cause che, con la congiunzione, ha peraltro valenza di principio generale<sup>350</sup>. La norma sulla disgiunzione (cpv. 2) - mutuata dall'art. 24 cpv. 2 LPA-VD e dall'art. 73 del cessato CPC TI - conferisce un grande potere di apprezzamento all'autorità di ricorso, che deve comunque sempre fondarsi sui principi di economicità e celerità, a favore dei quali milita piuttosto la concentrazione del processo<sup>351</sup>.

### **12. L'intimazione delle decisioni**

L'art. 53 LPamm stabilisce che la decisione motivata dell'autorità di ricorso dev'essere intimata entro 30 giorni dall'ultimo atto di causa. Questa norma, la cui lacunosità e incertezza giuridica sono già state evidenziate anche dal Tribunale federale<sup>352</sup>, è inopportuna o comunque superflua e può essere abrogata. L'esplicito richiamo all'esigenza di motivazione non ha sostanzialmente portata propria poiché tutte le decisioni devono per principio essere motivate in virtù dell'art. 46 del disegno di legge ed in modo più generale del diritto di essere sentito (art. 29 cpv. 2 Cost.). Né maggiore utilità ha del resto il termine di 30 giorni per l'intimazione della decisione poiché tale termine, per le conseguenze che potrebbe comportare<sup>353</sup>, non può ragionevolmente essere perentorio. Comunque sia, già l'art. 29 cpv. 1 Cost. assicura ad ognuno il diritto alla parità ed equità di trattamento nonché ad essere giudicato entro un termine ragionevole nei procedimenti dinanzi ad autorità giudiziarie o amministrative, obbligandole in tal modo a statuire e proscrivendo i ritardi eccessivi<sup>354/355</sup>: se l'autorità procrastina oltre misura l'emanazione e l'intimazione della sua decisione, le parti sono pertanto direttamente tutelate da questa norma costituzionale e, se del caso, possono interporre ricorso per denegata o ritardata giustizia all'istanza superiore (art. 67 e 68 cpv. 4 del disegno di legge).

### **13. L'udienza d'istruzione**

**13.1** L'art. 78 del disegno di legge - mutuato dall'art. 57 cpv. 2, Il parte PA e dall'art. 57 LTF - consente all'autorità di ricorso di convocare le parti ad un'udienza di istruzione e ordinare un dibattito: questa udienza può rivelarsi opportuna o finanche necessaria quando gli allegati scritti non hanno fornito un quadro completo di tutti gli elementi che

---

<sup>348</sup> Questo termine più breve non lede il principio della parità delle armi fra ricorrenti e convenuti. In questo senso, ma *a contrario*, il Tribunale federale ha ritenuto ad esempio che un termine per rispondere fissato sin dall'inizio della causa e in ogni caso a quattro mesi favorisce una delle parti nel processo e viola in tal modo il principio di celerità e quello della parità delle armi (DTF 126 V 250 consid. 4c).

<sup>349</sup> Così, ad esempio, gli allegati di replica e duplica nelle procedure previste dalla legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999 dovranno essere presentati nello stesso termine stabilito per il ricorso (art. 51), oltretutto entro 10 giorni dalla notifica dell'atto.

<sup>350</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, pag. 268 ad art. 51.

<sup>351</sup> FRANCESCO TREZZINI, pag. 526/527 ad art. 125.

<sup>352</sup> RDAT 1990 n. 79; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 53.

<sup>353</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, *ibidem*.

<sup>354</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 4a-b all'art. 29; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 3035 e 3038.

<sup>355</sup> La ragionevolezza del termine dipende anche in questo contesto dalla complessità della procedura, dai tempi richiesti dall'istruttoria, dal comportamento degli interessati e dell'autorità e dall'urgenza del caso (DTF 130 IV 56 consid. 3.3.3).

sono determinanti per il giudizio o quando il confronto fra le parti potrebbe consentire all'autorità di avere una migliore conoscenza del caso per giungere magari ad un accordo o anche solo per formarsi un'opinione sulle persone che partecipano al procedimento<sup>356</sup>.

**13.2** In virtù dell'art. 30 cpv. 3 Cost., le udienze indette da un tribunale o da un'altra autorità giudiziaria<sup>357</sup> (e non pertanto da un'autorità amministrativa di ricorso) devono essere pubbliche, ovvero aperte al pubblico e alla stampa nonché, logicamente, alle parti<sup>358</sup>. Per la verità, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'art. 30 cpv. 3 Cost. non conferirebbe all'interessato un diritto a un dibattimento pubblico (orale), ma si limiterebbe a garantire che, nel caso in cui debba aver luogo un'udienza, la medesima sia pubblica, salvo eccezioni previste dalla legge: un diritto ad un pubblico dibattimento, infatti, esisterebbe soltanto nelle cause che beneficiano della protezione istituita dall'art. 6 n. 1 CEDU<sup>359</sup> oppure quando le norme di procedura applicabili lo impongono o quando la sua necessità discende dalle esigenze del diritto alla prova<sup>360</sup>. Ma questa giurisprudenza, che poggia su un'interpretazione restrittiva dell'art. 30 cpv. 3 Cost.<sup>361</sup>, è criticata dalla dottrina unanime: in linea di principio, il diritto ad una pubblica udienza deve valere infatti per tutte le procedure giudiziarie, siano esse penali, civili o amministrative esperite da un tribunale, e la sussistenza di una contestazione civile o di un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU è irrilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 30 cpv. 3 Cost.<sup>362</sup>. Si precisa ancora in questo contesto che il principio della pubblicità delle udienze non dev'essere rispettato da tutte le istanze giudiziarie chiamate a pronunciarsi sulla lite: basta infatti che una di esse vi si attenga, purché sia dotata di una piena cognizione del fatto e del diritto<sup>363</sup>.

**13.3** La pubblicità prevista dall'art. 30 cpv. 3 Cost. non si applica peraltro a tutte le fasi della procedura giudiziaria, ma si riferisce soltanto alle udienze dove le parti si trovano confrontate l'una con l'altra in presenza del giudice, dove si procede alla loro audizione o a quella dei testi, dove si assumono mezzi di prova o dove esse pronunciano le loro arringhe: il diritto alla pubblica udienza, in altre parole, sussiste pertanto in qualsiasi procedura giudiziaria in cui la causa viene decisa, ovverosia nei procedimenti di decisione

---

<sup>356</sup> ANDRÉ MOSER, n. 15 all'art. 57. Questa possibilità di combinare un'udienza di istruzione e un dibattimento esiste anche nella procedura davanti al TAF, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 40 LTAF (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.176).

<sup>357</sup> Costituisce un tribunale o un'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. dell'art. 30 Cost. (e dell'art. 6 n. 1 CEDU) ogni autorità che si caratterizza per la sua funzione giurisdizionale e che è competente a dirimere un litigio sulla base di norme giuridiche ed a seguito di una procedura organizzata; deve inoltre trattarsi di un'istanza che - per le modalità di nomina, la durata del mandato, la tutela da condizionamenti esterni e la sua apparenza - risulta indipendente ed imparziale dal profilo organizzativo e personale tanto verso altre autorità, in particolare del potere esecutivo, quanto nei confronti delle parti (RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 3060; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, vol. II, n. 1224-1225; DTF 133 IV 284 consid. 2.2; RtiD II-2009 n. 57 consid. 6.1).

<sup>358</sup> ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, n. 1287; DTF 129 III 532 consid. 3.2.

<sup>359</sup> Ovvero dei litigi che vertono non solo sulla fondatezza di un'accusa penale o su contestazioni di carattere civile, ma anche su atti amministrativi emanati da un'autorità nell'esercizio del pubblico potere, nella misura in cui si ripercuotono su diritti e doveri di natura privatistica (DTF 134 I 147 consid. 5.2; RtiD II-2009 n. 57 consid. 5.1; JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 8 all'art. 57).

<sup>360</sup> DTF 128 I 291 segg. consid. 2.3-2.6; JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 8 all'art. 8.

<sup>361</sup> Sulla base di questa giurisprudenza è stata peraltro formulata la norma che disciplina il pubblico dibattimento davanti al TAF (art. 40 LTAF).

<sup>362</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 14 all'art. 30; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 966/967; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 3075-3077; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 565-566.

<sup>363</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 14 all'art. 30; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, n. 1293; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 970.

e di cognizione (“*Entscheidungs- und Erkenntnisverfahren*”), ma non negli stadi preliminari e di rilevamento dei fatti e del diritto applicabile (*Einleitungs- und Ermittlungsstadium*)<sup>364</sup>.

**13.4** Il principio della pubblicità delle udienze può comportare eccezioni se previste dalla legge (art. 30 cpv. 3, Il frase Cost.). In questo senso, l’art. 6 n. 1 CEDU e gli art. 59 cpv. 2 LTF e 40 cpv. 3 LTAF<sup>365</sup> elencano una serie di motivi che consentono al giudice, nell’ambito del suo potere di apprezzamento e sulla base di un’attenta ponderazione degli interessi in gioco, di procedere a porte chiuse: l’elencazione di questi motivi di esclusione deve tuttavia essere interpretata restrittivamente poiché, nella prassi, l’interesse alla pubblicità prevale di regola sull’interesse alla segretezza<sup>366</sup>.

**13.5** Alla pubblica udienza le parti possono peraltro rinunciare in modo esplicito o addirittura implicito, se hanno avuto la possibilità concreta ed obiettiva di postularla, e a condizione ancora che alla rinuncia non si oppongano interessi pubblici assolutamente preponderanti<sup>367</sup>.

#### **14. La pubblicazione delle decisioni**

**14.1** In virtù degli art. 30 cpv. 3 Cost. e 6 n. 1 CEDU, nelle cause giudiziarie giudicate da un tribunale la pronuncia della sentenza dev’essere pubblica e questo principio riveste un carattere assoluto. Ciò non significa tuttavia che il testo della sentenza debba essere letto pubblicamente ad alta voce: è sufficiente infatti che la decisione sia messa a disposizione presso un ufficio accessibile al pubblico o venga pubblicata in una rivista ufficiale o su un sito Internet oppure che le persone interessate possano, su richiesta, ottenerne copia. In ogni caso, la sentenza completa dev’essere effettivamente accessibile senza particolari impedimenti<sup>368</sup>.

L’art. 79 del disegno di legge riprende pertanto la norma dell’art. 27 LOG, che era stata introdotta nella vecchia LOG del 1910 (art. 65a) con la novella legislativa del 24 febbraio 2003, unitamente all’art. 54 LPamm<sup>369</sup>, e che concretizza appunto il principio della pubblicità delle sentenze sancito dal diritto federale e dal diritto internazionale<sup>370</sup>. Come recentemente ribadito dal Consiglio di Stato, la pubblicazione (ove occorra debitamente anonimizzata)<sup>371</sup> delle decisioni e delle sentenze rappresenta un’irrinunciabile esigenza

---

<sup>364</sup> RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 558 e 561 con rinvio ai n. 835 segg.; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 968.

<sup>365</sup> Le eccezioni al principio della pubblicità contemplate dalla LTF e dalla LTAF equivalgono in sostanza a quelle previste dall’art. 6 n. 1, Il frase CEDU, nel quale trovano peraltro il loro fondamento (JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 14 all’art. 59; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.163; DTF 133 I 107/108 consid. 8.1).

<sup>366</sup> JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 971/972; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, n. 1289-1292; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 579-582.

<sup>367</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all’art. 67; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 585-588.

<sup>368</sup> JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 14 all’art. 30; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 976/977; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, n. 1300-1301.

<sup>369</sup> BU 15/2003 153.

<sup>370</sup> Messaggio 1° ottobre 2002, n. 5307, del Consiglio di Stato sulla pubblicazione delle sentenze e delle decisioni - Esperimento pilota in tema di “*Digital Divide*”, pag. 2.

<sup>371</sup> L’anonimizzazione riguarda essenzialmente i privati e non le autorità o gli enti pubblici; i nomi delle parti possono comunque essere pubblicati se sono già noti o se il caso è conosciuto per aver suscitato una vasta risonanza (ALAIN WURZBURGER, n. 13 all’art. 27).

dello Stato di diritto, assicura la trasparenza dell'attività giudiziaria, precisa la portata della legislazione e legittima i cambiamenti di giurisprudenza<sup>372</sup>.

**14.2** L'art. 27 LOG - e di conseguenza anche l'art. 54 LPamm relativo alla pubblicazione delle risoluzioni del Consiglio di Stato, di autorità amministrative interne e di altre autorità o commissioni di sua nomina - vengono nondimeno precisati tenendo conto della situazione concreta. Già oggi, la pubblicazione delle decisioni e delle sentenze viene predisposta infatti dalle autorità che le hanno emanate e vengono messe a disposizione del pubblico attraverso il sito Internet [www.sentenze.ti.ch](http://www.sentenze.ti.ch), la Rivista ticinese di diritto (edita dalla Cancelleria dello Stato, sotto la direzione e la responsabilità del prof. Marco Borghi e del dott. Andrea Pedroli per la parte fiscale) ed altre pubblicazioni ancora, quali il Bollettino dell'Ordine degli avvocati e la Raccolta di giurisprudenza in materia di locazione edita dalla Divisione della giustizia. Inoltre, la Raccolta delle leggi cantonali in edizione DVD include anche tutta la giurisprudenza pubblicata nella GAT<sup>373</sup>, nella RDAT e nella RtiD nonché le sentenze del Tribunale federale apparse nella Raccolta ufficiale (DTF). La pubblicazione di queste decisioni avviene però in modo per così dire spontaneo, senza modalità specifiche, ed è pertanto opportuno conferire al Consiglio di Stato la competenza di definirle - evidentemente di concerto con le autorità giudiziarie - mediante apposito regolamento.

## **Capitolo secondo Del Consiglio di Stato quale autorità di ricorso**

### **1. La competenza**

**1.1** L'art. 80 e l'art. 84 del disegno di legge sono strettamente connessi e disciplinano la competenza generale del Consiglio di Stato e del Tribunale cantonale amministrativo, quali autorità ordinarie di ricorso della giurisdizione amministrativa, nel solco della riforma di questa giurisdizione, attuata con la legge del 2 dicembre 2008<sup>374</sup>. È vero che, con il citato messaggio 6208 del 5 maggio 2009, il Consiglio di Stato, aderendo su tal punto all'iniziativa parlamentare generica della Commissione della legislazione, aveva prospettato l'idea di inserire nelle diverse leggi settoriali una norma di rinvio analoga a quella prevista spesso dalle leggi federali<sup>375</sup>, lasciando pertanto nella legge generale soltanto le indicazioni sull'autorità di ricorso, sulla procedura applicabile e su altri aspetti quali, ad esempio, i termini<sup>376</sup>. Questa soluzione - peraltro nemmeno attuata in modo completo con la riforma dell'organizzazione giudiziaria federale e l'istituzione del TAF<sup>377</sup> - avrebbe nondimeno richiesto una modifica puntuale di tutte le leggi speciali che disciplinano la procedura ricorsuale e che prevedono cioè il ricorso al Consiglio di Stato e/o al Tribunale cantonale amministrativo<sup>378</sup>. Per questo motivo, il gruppo di lavoro e il Consiglio di Stato hanno sostanzialmente mantenuto le norme vigenti, optando tuttavia per una formulazione più sistematica e proponendo soprattutto una diversa versione dell'art. 60 LPamm, che conferisce oggi al Tribunale cantonale amministrativo una sorta di competenza generale per clausola attributiva.

<sup>372</sup> Messaggio 6296 del 10 novembre 2009 relativo alla legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato, pag. 17 ad art. 6; inoltre: ALAIN WURZBURGER, n. 4 all'art. 27.

<sup>373</sup> MARCO BORGI, Giurisprudenza amministrativa ticinese, 1975, edita dall'allora Dipartimento dell'interno.

<sup>374</sup> BU 4/2009 19 segg.

<sup>375</sup> "La procedura di ricorso è retta dalle disposizioni generali della procedura amministrativa federale": così, ad esempio, l'art. 16 cpv. 1 LTras, l'art. 21 cpv. 1 LAFE, l'art. 33 cpv. 1 LPDP, l'art. 37 cpv. 4 della legge sui PF, l'art. 25c cpv. 1 LPN, l'art. 34 cpv. 1 LPT ecc.

<sup>376</sup> Messaggio citato, pag. 7.

<sup>377</sup> RU 2006 2197 segg.: art. 49 cpv. 1, allegato.

<sup>378</sup> Cfr. il messaggio n. 5994 del 13 novembre 2007 concernente la revisione della giurisdizione amministrativa, pag. 3.

**1.2** L'art. 80 del disegno di legge ribadisce la norma generale di competenza del Consiglio di Stato, quale autorità di ricorso contro le decisioni degli enti minori (comuni, patriziati, consorzi e parrocchie), e che è peraltro confermata dalle relative leggi organiche<sup>379</sup>. Per tener conto della nuova legge sulla Chiesa cattolica del 16 dicembre 2002 - che ha istituito una Commissione indipendente di ricorso, competente a statuire sui gravami interposti contro le pronunce degli organi parrocchiali e le cui decisioni possono poi essere impugnate davanti al Tribunale cantonale amministrativo (art. 22) - vengono comunque riservati i casi ove la normativa applicabile preveda il ricorso ad altra autorità. Anche l'art. 80 del disegno di legge deve comunque essere interpretato ed applicato alla luce dell'art. 4 della legge sulle competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928, giusta la modifica dell'8 novembre 1993, che ha introdotto un'ampia facoltà di delega del potere decisionale ai Dipartimenti, alla Cancelleria e alle unità amministrative subordinate e sulla cui base il Consiglio di Stato ha poi adottato il regolamento del 24 agosto 1994 che disciplina anche la procedura di reclamo<sup>380</sup>.

**1.3** La norma di competenza dell'autorità esecutiva non si riferisce più agli "enti pubblici analoghi" (art. 55 cpv. 2 LPamm), che non comprendevano peraltro né le aziende parastatali cantonali né gli istituti autonomi del diritto pubblico<sup>381</sup>. Nello spirito della riforma del 2 dicembre 2008, le decisioni amministrative di queste aziende e di questi istituti devono essere suscettibili di ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo, per meglio salvaguardare la loro autonomia, ossequiando al tempo stesso la garanzia della via giudiziaria (art. 29a e 191b Cost.)<sup>382</sup>: in questo senso, l'art. 84 lett. c del disegno di legge ribadisce pertanto il principio dell'impugnabilità diretta al Tribunale cantonale amministrativo delle decisioni di diritto amministrativo di istituti e corporazioni cantonali autonomi nei casi già previsti oggi dalle normative speciali (art. 19a LAET, art. 21a LACR, art. 28a LEOC). A queste decisioni suscettibili di ricorso immediato al Tribunale cantonale amministrativo vengono inoltre aggiunte quelle di diritto amministrativo dell'Ente ticinese per il turismo e degli Enti turistici locali, che devono essere contestate oggi preventivamente davanti al Consiglio di Stato (art. 39 cpv. 1 e 2 LTur). Rimangono per contro riservate le decisioni relative ai rapporti tra l'USI o la SUPSI, gli studenti, gli uditori e gli altri utenti, che vengono deferite alla Commissione di ricorso indipendente dell'USI e della SUPSI (art. 7 cpv. 1-4 LUSI-SUPSI).

## **2. L'istruzione del ricorso**

**2.1** Il Consiglio di Stato ha più volte ribadito non solo l'opportunità o persino la necessità di mantenere la propria competenza ricorsuale, che gli consente di svolgere un importante ruolo di filtro e di sgravare efficacemente il Tribunale cantonale amministrativo, affidando anche in futuro l'incarico di preparare l'istruzione e la decisione di tutti i ricorsi di sua competenza al Servizio dei ricorsi (già Ufficio e poi Sezione del contenzioso), ma anche la sua volontà di rinunciare in modo perentorio all'istituzione di una Commissione indipendente di ricorso<sup>383</sup>. Nell'ambito della revisione totale della LPamm, si giustifica pertanto di dare dignità legislativa al Servizio dei ricorsi, previsto dal DE circa la strutturazione dei Dipartimenti e della Cancelleria dello Stato dell'11 novembre 2003 ed il cui funzionamento e le cui competenze sono disciplinati dal regolamento concernente il

<sup>379</sup> Art. 32 della legge sui consorzi del 21 luglio 1913, art. 208 LOC, art. 151a LOP, art. 42 LCCom del 22 febbraio 2010.

<sup>380</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 55.

<sup>381</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 6 all'art. 55.

<sup>382</sup> Messaggio 5994, pag. 1-2 e 4.

<sup>383</sup> Messaggio 5994, pag. 4-5; messaggio 6208, pag. 2 segg.

Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato ed i suoi rapporti con il Collegio governativo e l'Amministrazione cantonale del 16 giugno 2009.

L'art. 81 del disegno di legge riprende sostanzialmente la norma dell'art. 2 del citato regolamento, riservando altresì le eccezioni che vengono stabilite dal Consiglio di Stato e che già sono previste oggi per i ricorsi in materia di piani regolatori e di piani particolareggiati, istruiti dal Dipartimento del territorio.

**2.2** Il Consiglio di Stato, quale giurisdizione amministrativa di ricorso, non è un'autorità giudiziaria: esso non soggiace pertanto al principio della pubblicità delle udienze sancito dall'art. 30 cpv. 3 Cost.<sup>384</sup> Per motivi di chiarezza, la segretezza delle udienze di istruzione viene comunque ribadita dalla legge (art. 81 cpv. 3).

### **3. L'astensione**

L'astensione e la ricusa dei consiglieri di Stato chiamati a prendere decisioni o statuire su ricorsi sono rette dalle norme generali della LPamm, a cui rinvia anche il regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione del 26 aprile 2001 (art. 15). Ora, sulla base dell'art. 50 lett. b del disegno di legge, il consigliere di Stato contro il cui Dipartimento il ricorso è rivolto dovrebbe astenersi non solo nella deliberazione e nella decisione del Governo, ma anche nella fase istruttoria e nella procedura di scambio degli allegati scritti. Avuto riguardo alle esigenze di indipendenza e di imparzialità attenuate che si impongono alle autorità del potere esecutivo che esercitano funzioni giurisdizionali<sup>385</sup>, ben si giustifica quindi di introdurre nella legge una norma analoga a quella dell'art. 76 cpv. 1 e 2 PA, che esclude il consigliere federale, contro il cui dipartimento è diretto il ricorso, dalle deliberazioni e dal voto: ma il suo dipartimento può partecipare nel procedimento del Consiglio federale come un ricorrente e può inoltre prendere parte alla procedura di rapporto secondo la legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione<sup>386</sup>. Il principio stabilito dall'art. 82 del disegno di legge è peraltro già previsto e disciplinato dall'art. 7 del citato regolamento del 16 giugno 2009, secondo il quale, nei casi di ricorsi gerarchici contro decisioni adottate e firmate da un membro del Governo nella sua veste di direttore di Dipartimento, il consigliere di Stato interessato può esprimersi nella fase istruttoria nell'ambito dello scambio degli allegati scritti, ma deve astenersi dalla deliberazione del collegio; in quest'ultima ipotesi, il consigliere di Stato lascia anche spontaneamente la sala. Tale obbligo non esiste tuttavia nel caso di ricorsi contro decisioni di unità amministrative subordinate, sulle quali il direttore del Dipartimento non ha avuto modo di pronunciarsi direttamente.

### **4. La decisione del Consiglio di Stato**

**4.1** Contrariamente alla procedura amministrativa federale (art. 61 cpv. 1 PA), ma comunque alla stregua di quella di altri Cantoni<sup>387</sup>, l'art. 83 del disegno di legge ribadisce la facoltà di scelta che compete al Consiglio di Stato fra l'emanazione di un giudizio riformativo e quella di una decisione meramente cassatoria (art. 59 LPamm). D'altronde, anche a livello federale, il rinvio della causa con istruzioni vincolanti all'autorità inferiore non appare così eccezionale come parrebbe risultare dal testo della norma: il rinvio può apparire infatti imprescindibile nell'interesse delle parti (ad esempio in caso di decisione di

<sup>384</sup> JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 947; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 464.

<sup>385</sup> DTF 125 I 217/218 consid. 8a; RDAT I-2001 n. 75 consid. 2.

<sup>386</sup> MARTINO LEBER, in Christoph Auer/Martin Müller/Benjamin Schindler, n. 2, 5-6 all'art. 76.

<sup>387</sup> Art. 90 LPA-VD, art. 37 cpv. 1 LGA; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 947.

irricevibilità o di violazione del diritto di essere sentito) o dinanzi ad errori e carenze istruttorie dell'istanza inferiore o in presenza di questioni tecniche che presuppongono conoscenze specialistiche e che lasciano a codesta istanza un margine di apprezzamento esteso o ancora se la decisione da prendere dipende da circostanze locali che l'autorità precedente conosce meglio<sup>388</sup>.

**4.2** L'art. 83 cpv. 2 e 3 del disegno di legge ribadisce in sostanza l'art. 59 cpv. 2 LPamm, riprendendo la formulazione più completa e conforme alla prassi vigente dell'art. 62 cpv. 1-3 PA. Il Consiglio di Stato, quale autorità di ricorso, non è vincolato alle domande e può infatti modificare la decisione impugnata non solo a danno o a vantaggio del ricorrente, ma anche a vantaggio o a pregiudizio di un'eventuale controparte e quindi di un privato coinvolto nel procedimento o di un ente pubblico toccato alla stregua di un privato. Inoltre, prima di procedere ad una *reformatio in peius* ed in virtù del diritto di essere sentito sgorgante dall'art. 29 cpv. 2 Cost., il Consiglio di Stato deve invitare la parte ricorrente ad esprimersi sulla ventilata modifica a suo detrimento della pronuncia impugnata, rendendola altresì esplicitamente attenta circa la possibilità di ritirare il gravame<sup>389</sup>.

Le norme che disciplinano la *reformatio in peius vel in melius* sono potestative e lasciano all'autorità di ricorso un margine di apprezzamento abbastanza esteso. Ora, secondo la prassi, questa autorità dovrebbe modificare la decisione impugnata a pregiudizio di una parte soltanto con un certo riserbo ed in particolare quando l'interesse pubblico alla ricostituzione della legalità prevale manifestamente sugli interessi privati in gioco. La riforma a vantaggio di una parte può intervenire invece con maggiore facilità, ove non pregiudichi tuttavia la posizione giuridica della controparte<sup>390</sup>.

## **Capitolo terzo Del Tribunale cantonale amministrativo quale autorità di ricorso**

### **1. La competenza**

L'art. 84 del disegno di legge ribadisce la competenza generale del Tribunale cantonale amministrativo di fungere da autorità di ricorso, stabilita dalla riforma della giurisdizione amministrativa del 2 dicembre 2008 in ossequio alla garanzia della via giudiziaria (art. 29a e 191b Cost.) e all'obbligo imposto ai Cantoni di istituire tribunali superiori che giudicano quali autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale (art. 86 cpv. 2 e 114 LTF)<sup>391</sup>. Con una formulazione più dettagliata, la norma conferma l'ammissibilità di principio del ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le sole decisioni del Consiglio di Stato e di altre autorità di ricorso che non decidono definitivamente secondo il diritto cantonale<sup>392</sup>, contro le decisioni di diritto amministrativo delle istituzioni cantonali

<sup>388</sup> MADELEINE CAMPRUBI, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler, n. 11-12 all'art. 61; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.193 - 3.195; GAAC 69.6 consid. 7.

<sup>389</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 59; MADELEINE CAMPRUBI, n. 3-4 e 12 all'art. 62; DTF 129 II 395 consid. 4.4.3; RtiD I-2006 n. 3c. Secondo la prassi più recente, l'opportunità di ritirare il ricorso per evitare un possibile peggioramento della situazione dovrebbe tuttavia essere offerta unicamente se il ricorrente dispone di un potere decisionale sull'oggetto del ricorso e può unilateralmente por fine alla procedura ricorsuale (DTF 129 II 135 consid. 3.4; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL- MOSER, n. 1682).

<sup>390</sup> MADELEINE CAMPRUBI, n. 6 all'art. 62; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.199 - 3.200; GAAC 67.135 consid. 5.

<sup>391</sup> Messaggio 5994 del 13 novembre 2007, pag. 3-4.

<sup>392</sup> Fra queste autorità vanno annoverate in modo particolare le commissioni indipendenti di ricorso che intervengono quali autorità inferiori al Tribunale cantonale amministrativo: così, la Commissione di ricorso prevista dalla legge sulla Chiesa cattolica (art. 22), la Commissione giuridica istituita dalla LASP (art. 14-

autonome (istituti e corporazioni) nei casi previsti dalla legge<sup>393</sup> e contro le decisioni del Gran Consiglio, sempre nei casi previsti dalla legge. Pure suscettibili di ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo permangono altresì alcune decisioni prese in settori specifici, dove la natura della controversia impone una rapida evasione del gravame<sup>394</sup>.

## **2. Istruzione del ricorso, decisione e esecutività della sentenza**

**2.1** Gli art. 85 e 87 del disegno di legge riprendono gli art. 64 e 66 del testo vigente e non abbisognano di particolari commenti. Tutt'al più, si può ribadire che una decisione del Tribunale cantonale amministrativo è esecutiva - e quindi suscettibile di esecuzione forzata - quando è definitiva ed ha la forza formale di cosa giudicata o quando viene impugnata con un rimedio ordinario o straordinario a cui non viene riconosciuto effetto sospensivo<sup>395</sup>, ricordando nondimeno che una decisione cantonale di ultima istanza oggetto di un ricorso in materia di diritto pubblico o in materia costituzionale, di per sé sprovvista dell'effetto sospensivo, non ha in realtà forza di cosa giudicata prima che il Tribunale federale si sia pronunciato<sup>396</sup>.

**2.2** L'art. 86, relativo al potere decisionale del Tribunale cantonale amministrativo, comporta invece una novità di rilievo: alla stregua del Consiglio di Stato (art. 83 cpv. 2 e 3) e del Tribunale amministrativo federale (art. 37 LTAF in comb. con l'art. 62 PA), anche il Tribunale cantonale amministrativo non sarà più vincolato in futuro alle conclusioni delle parti e potrà modificare la decisione impugnata a loro vantaggio o pregiudizio nel rispetto del diritto di essere sentito (art. 86 cpv. 4 e 5 del disegno di legge)<sup>397</sup>.

Vero è che la procedura di ricorso davanti ad un'autorità giudiziaria è retta essenzialmente dal principio dispositivo ("*Verfügungsgrundsatz*") e che l'oggetto del litigio è definito dalle parti: un tribunale non può accordare ad una parte più di quanto abbia domandato, in caso d'accoglimento del ricorso, né meno di quanto l'istanza inferiore le abbia riconosciuto, in caso di reiezione<sup>398</sup>. Questa situazione può tuttavia condurre a risultati insoddisfacenti quando risulta d'acchito che una parte avrebbe legittimamente potuto aspirare a più di quanto ha richiesto o avrebbe dovuto ottenere meno di quanto la precedente istanza le ha riconosciuto: ora, per questi casi, anche davanti ad un'autorità giudiziaria di ricorso come il TAF, l'art. 62 cpv. 1-3 PA attenua il principio dispositivo a favore della massima dell'ufficialità<sup>399</sup>. Né va scordato d'altro canto, a sostegno di un'estensione del potere decisionale del Tribunale cantonale amministrativo, che i tribunali superiori ai sensi dell'art.

---

15 e 50) e la Commissione di ricorso prevista dalla legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni (art. 34, con rinvio all'art. 107, e art. 36).

<sup>393</sup> Art. 19a LAET, art. 21a LACR, art. 28a LEOC. Nello spirito della riforma della giurisdizione amministrativa del 2 dicembre 2008, anche l'art. 39 LTur verrà modificato e le decisioni dell'ETT e degli ETL saranno impugnabili direttamente davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

<sup>394</sup> Ciò vale ad esempio nel settore delle commesse pubbliche dove le decisioni del committente sono suscettibili di ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo nel termine di 10 giorni (art. 36-38 LCPubb).

<sup>395</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 66; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 951-952.

<sup>396</sup> BERNARD CORBOZ, n. 13 all'art. 103.

<sup>397</sup> Com'è noto, nella procedura di ricorso davanti al Tribunale cantonale amministrativo qualsiasi modifica della decisione impugnata a danno del ricorrente è oggi esclusa (art. 65 cpv. 4 LPamm) e una riforma a suo vantaggio è ammissibile soltanto nell'ambito delle sue conclusioni (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 4a-b all'art. 65; RDAT I-2003 n. 23 consid. 4.2.). Il divieto di modificare a danno del ricorrente una decisione resa in applicazione del diritto federale era stato peraltro criticato in dottrina, poiché ritenuto in contrasto con le finalità perseguite dall'art. 98a vOG (ADELIO SCOLARI, Parte generale, n. 1201-1202).

<sup>398</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.198; BLAISE KNAPP, Précis, n. 2040.

<sup>399</sup> ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.198.

86 cpv. 2 LTF devono esaminare liberamente i fatti ed applicare d'ufficio il diritto determinante (art. 110 LTF) e che il Tribunale cantonale amministrativo non può più controllare l'esercizio del potere di apprezzamento dell'istanza amministrativa inferiore unicamente sotto il profilo ristretto dell'arbitrio<sup>400</sup>. Ora, questa piena cognizione che l'autorità giudiziaria cantonale d'ultima istanza deve avere mal si concilierebbe con la soluzione prevista oggi dalla LPamm, che impedisce al Tribunale cantonale amministrativo di modificare a danno del ricorrente una decisione manifestamente illegale dell'istanza inferiore<sup>401</sup>: anche il Tribunale cantonale amministrativo - che, alla stregua del Tribunale amministrativo federale, è chiamato a realizzare la garanzia della via giudiziaria istituita dall'art. 29a Cost. (art. 191a e 191b Cost.)<sup>402</sup> - deve pertanto essere posto in condizione di procedere, nel rispetto delle condizioni previste, ad una *reformatio in peius vel in melius* della decisione impugnata<sup>403</sup>.

### **3. La pubblicità delle sedute**

**3.1** L'art. 88 cpv. 1 del disegno di legge ribadisce l'art. 67 cpv. 1 del testo vigente in ossequio alle esigenze del diritto superiore: gli art. 6 n. 1 CEDU e 30 cpv. 3 Cost. impongono infatti la pubblicità delle udienze e dei dibattimenti dei tribunali, non invece quella delle loro deliberazioni e delle eventuali successive votazioni<sup>404</sup>.

**3.2** L'esclusione del pubblico (e della stampa)<sup>405</sup> dalle sedute del Tribunale cantonale amministrativo è già prevista dall'art. 67 cpv. 2 LPamm. Questa norma viene nondimeno riformulata sulla base degli art. 59 cpv. 2 LTF e 40 cpv. 3 LTAF<sup>406</sup> allo scopo di uniformare anche su tal punto la procedura cantonale con quella federale: il Tribunale cantonale amministrativo potrà pertanto ordinare che si proceda in tutto o in parte a porte chiuse se vi è da temere un pericolo per la sicurezza, l'ordine pubblico o i buoni costumi o se lo giustifica l'interesse di un partecipante al procedimento. In questo contesto, l'accesso alle sedute può essere vietato alla stampa e al pubblico non solo quando lo esigono il rispetto della vita privata delle parti, tutelata dall'art. 13 Cost., gli interessi dei minori e quelli della giustizia, volti soprattutto ad assicurare che i testi facciano deposizioni sincere e complete, ma anche quando la lite verte su questioni eminentemente tecniche o quando il rimedio esperito appare manifestamente infondato o inammissibile<sup>407</sup>.

<sup>400</sup> RtiD I-2011 n. 30 consid. 4.2, 4.5 e 4.6. Inoltre: MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2d all'art. 61; DTF 104 la 206 consid. 1c.

<sup>401</sup> Interessante il caso della sentenza 27 ottobre 1995 in re O. dove il Tribunale cantonale amministrativo, dopo aver accertato che l'ordine di ripristino di un'opera fuori della zona edificabile (art. 24 LPT) non poteva essere surrogato dalla sanzione pecuniaria, ha nondimeno confermato la decisione illegale del Consiglio di Stato, riferendosi all'art. 65 cpv. 2 LPamm (ADELIO SCOLARI, Parte generale, n. 1201).

<sup>402</sup> FF 2001 3783/3784; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 2833.

<sup>403</sup> La dottrina rileva comunque che, per la possibilità di ritirare il gravame che dev'essere offerta alla parte ricorrente, la *reformatio in peius* assume in pratica un'importanza relativa (MADELEINE CAMPRUBI, n. 12 all'art. 62; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 1682).

<sup>404</sup> JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 8 all'art. 59; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 558; DTF 122 V 51 consid. 2c. Un'estensione in tal senso della pubblicità è peraltro prevista dagli art. 59 cpv. 1 LTF e 41 cpv. 3 LTAF.

<sup>405</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 67.

<sup>406</sup> Come già s'è visto, queste disposizioni trovano il loro fondamento nell'art. 6 n. 1 CEDU (JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 14 all'art. 59; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, n. 3.163).

<sup>407</sup> ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELLIER, n. 1289-1291; JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, n. 15 all'art. 30; DTF 124 V 94 consid. 6.

Come risulta anche dal testo dell'art. 6 n. 1 CEDU e dalla relativa prassi, l'esclusione può essere totale o parziale e può essere limitata in modo particolare al pubblico, ma non alla stampa, o essere pronunciata per una parte soltanto del processo<sup>408</sup>.

**3.3** In caso di esclusione del pubblico e della stampa assume un'importanza accresciuta il principio della pronuncia pubblica della sentenza (art. 6 n. 1 CEDU e 30 cpv. 3 Cost.), così come recepito dalla giurisprudenza degli organi di Strasburgo e del Tribunale federale: la sentenza pronunciata in esito ad una procedura che si è svolta a porte chiuse - con gli accertamenti di fatto rilevanti e le relative argomentazioni giuridiche - dev'essere resa accessibile al pubblico, ove occorra in forma adeguatamente riassunta e con le anonimizzazioni che consentano di tutelare gli interessi privati preponderanti alla segretezza<sup>409</sup>.

## **Capitolo quarto Della giurisdizione del Tribunale cantonale amministrativo nell'ambito del pubblico impiego<sup>410</sup>**

### **1. In materia di assunzioni e di nomine**

**1.1** La mancata assunzione o la mancata nomina di un candidato che, in occasione di un concorso per un posto nell'amministrazione pubblica non è stato prescelto, può di per sé essere impugnata in ultima istanza cantonale dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo: così, ma non solo, per gli impiegati dello Stato e i docenti sottoposti alla LORD (art. 67 cpv. 1 LORD)<sup>411</sup> e per i dipendenti comunali (art. 208 LOC) e consortili (art. 25 e 42 LCCom)<sup>412</sup>. Con questo rimedio, tuttavia, il concorrente deluso non può chiedere al Tribunale cantonale amministrativo di conferirgli la nomina o di rinviare gli atti all'autorità competente perché vi proceda: questo candidato non può infatti prevalersi di un diritto alla nomina sancito dalla legge cantonale né, in modo più in generale, di un qualsiasi diritto di essere assunto come dipendente dall'ente pubblico<sup>413</sup>. In queste circostanze il Tribunale cantonale amministrativo, riferendosi per analogia all'art. 69 cpv. 1 LPamm, s'è pertanto

<sup>408</sup> JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 15 all'art. 59; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 67; DTF 117 Ia 390 segg.

<sup>409</sup> JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, pag. 972; JEAN-MAURICE FRÉSARD, n. 17 all'art. 59; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 583-584; DTF 133 I 108/109 consid. 8.2 e 8.3.

<sup>410</sup> Il titolo di questo capitolo della LPamm era stato riformulato già con la modifica della legislazione in materia di pubblico impiego del 23 giugno 2010 (FU 51-52/2010 5057), bocciata in votazione popolare il 28 novembre 2010. La revisione parziale della LORD, sostanzialmente immutata, è stata peraltro riproposta con messaggio 6463 del 22 febbraio 2011 ed è stata adottata dal Gran Consiglio il 17 aprile 2012, sulla base del rapporto 6463R della Commissione della gestione.

<sup>411</sup> Questa norma è stata ribadita dall'art. 66 cpv. 1 della LORD del 17 aprile 2012. Avuto riguardo alla competenza di nominare o incaricare i propri dipendenti conferita da questa novella legislativa al Tribunale di appello, al Ministero pubblico e alle altre Magistrature permanenti (art. 2 cpv. 1 lett. c), l'art. 66 cpv. 2 della novella legislativa ha istituito un ricorso alla Commissione di ricorso sulla magistratura, che applica peraltro le norme sul ricorso al Tribunale cantonale amministrativo secondo la legge di procedura per le cause amministrative.

<sup>412</sup> Vi fanno logicamente eccezione i dipendenti di enti pubblici assunti con contratto di lavoro di diritto privato: così, nell'EOC (art. 8 LEOC), nell'ACR (art. 6 LACR) e negli enti turistici (art. 39 cpv. 3 LTur), presso la Banca dello Stato e l'Azienda elettrica ticinese, o ancora nell'USI e nella SUPSI (art. 10 LUSI-SUPSI), dove la Commissione indipendente di ricorso assume comunque la funzione di autorità di conciliazione (art. 7 cpv. 5 LUSI-SUPSI).

<sup>413</sup> GUIDO CORTI, Costituzione e cessazione del rapporto di pubblico impiego tra fattori di flessibilità, stabilità e instabilità, in *Diritto senza devianza*, Studi in onore di Marco Borghi, edizione speciale della RtiD 2006, pag. 343 segg., 348; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, VI ediz., n. 1553-1554; RtiD II-2011 n. 2 consid. 1.3; sentenza 8C\_165/2010 del 18 ottobre 2010, consid. 2.4.

chiesto se il ricorrente possa postulare in tal caso - non per ragioni formali<sup>414</sup>, ma per motivi di merito - l'annullamento della decisione censurata o possa soltanto esigere che ne venga accertata l'illegittimità<sup>415</sup>.

**1.2** Questo interrogativo - avuto riguardo alle particolarità delle procedure di assunzione, dove l'autorità di nomina fruisce di un vasto margine di apprezzamento e dove il Tribunale cantonale amministrativo non può sostituirsi a codesta autorità<sup>416</sup>, né imporle un candidato che essa non vuole - è più che legittimo e giustifica l'adozione di una norma che preveda nei casi di questa indole l'emanazione di una mera decisione d'accertamento. In effetti, con l'annullamento della nomina, il candidato escluso verrebbe favorito solo indirettamente poiché il posto andrebbe sì rioccupato, ma non necessariamente da lui<sup>417</sup>: dal momento che questo candidato (al pari degli altri) non ha alcun diritto di essere assunto, l'autorità competente potrebbe infatti ripescarne un altro che adempie i requisiti richiesti o indire un nuovo concorso alle stesse condizioni o con condizioni diverse, ma comunque rispettose della legge, sostenibili e non costitutive di disparità di trattamento<sup>418</sup>, dove il concorrente che era stato escluso potrebbe peraltro avere migliori chances<sup>419</sup>.

## **2. In materia disciplinare o in caso di scioglimento del rapporto di pubblico impiego**

**2.1** La LORD del 15 marzo 1995 ha esteso il campo di applicazione dell'art. 69 cpv. 1 e 2 LPamm ai casi di disdetta amministrativa per giustificati motivi, ovvero di scioglimento del rapporto d'impiego senza connotazioni disciplinari (art. 32 cpv. 1 lett. f, 60, 67 cpv. 1 lett. e e f e cpv. 2)<sup>420</sup>: non solo in caso di destituzione ma anche di disdetta ritenuta ingiustificata, il Tribunale cantonale amministrativo deve pertanto limitarsi ad accertare l'illiceità del provvedimento e non può ordinare la riassunzione del dipendente se l'autorità di nomina vi si oppone<sup>421</sup>. Con la riforma della giurisdizione amministrativa, che ha segnatamente aperto il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro tutte le decisioni del Consiglio di Stato emanate nell'ambito dei rapporti di pubblico impiego, questo sistema è stato ribadito: l'art. 67 cpv. 2 LORD, giusta la modifica del 2 dicembre 2008, riserva infatti l'applicazione dell'art. 69 LPamm nel caso di destituzione o di disdetta ingiustificata. E la LORD del 2012, che ha abolito il licenziamento disciplinare<sup>422</sup>, ha logicamente confermato il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo contro le decisioni del Consiglio di Stato e riservato anch'essa l'applicazione dell'art. 69 LPamm in caso di disdetta ingiustificata (art. 66 cpv. 1 e 4).

<sup>414</sup> Rep. 1985 244 consid. 4; DTF 105 la 276 consid. 2d.

<sup>415</sup> Sentenza n. 52.2009.424 del 7 gennaio 2010, consid. 1.1. Nella citata sentenza apparsa in RtiD II-2011 n. 2 il Tribunale cantonale amministrativo, accogliendo il ricorso del candidato escluso, ha invece annullato la decisione con cui l'autorità di nomina aveva incaricato un altro candidato (consid. 5, inedito).

<sup>416</sup> RtiD II-2011 n. 2 consid. 3.1; RDAT II-1991 n. 5; sentenza del Tribunale federale 8C\_165/210 del 18 ottobre 2010, consid. 6.2.5.

<sup>417</sup> GAAC 38.68 e 39.47.

<sup>418</sup> RtiD I-2011 n. 3 consid. 3; HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, II ediz., pag. 498/499.

<sup>419</sup> PETER HÄNNI, Rechtsschutz gegen kantonale Entscheide in personalrechtlichen Streitigkeiten, in Peter Helbling/Tomas Poledna [Hrsg], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, pag. 561 segg., 576/577.

<sup>420</sup> Nel testo originale della legge (BU 21/1995 237).

<sup>421</sup> Questo sistema è conosciuto anche da altri Cantoni ed in particolare dal Canton Zurigo (SUSANNA STÄHELIN, Anstellung und Kündigung im öffentlichen Dienst, in Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, pag. 127 segg., 135).

<sup>422</sup> Art. 32 cpv. 1. Messaggio 6260 del 1° settembre 2009, pag. 24/25; messaggio 6463 del 22 febbraio 2011, pag. 12/13.

**2.2** L'art. 69 LPamm si applica a qualsiasi ricorso interposto al Tribunale cantonale amministrativo in materia disciplinare: di conseguenza, esso non riguarda soltanto il licenziamento disciplinare degli impiegati dello Stato, dei direttori e vicedirettori delle scuole cantonali e dei docenti delle scuole cantonali e comunali (art. 1 cpv. 1 LORD), ma anche quello dei dipendenti di altri enti pubblici - ed in particolare dei comuni, dei patriziati e dei consorzi - le cui decisioni in tale materia sono suscettibili di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (art. 68 LPamm)<sup>423</sup>. In caso di disdetta amministrativa, l'art. 69 LPamm entra invece in linea di conto soltanto per gli impiegati e i docenti che sono sottoposti alla LORD (art. 67 cpv. 2, art. 66 cpv. 4 giusta la modifica del 17 aprile 2012)<sup>424</sup> e la sua applicazione è di principio esclusa per i dipendenti comunali, patriziali e consortili, che sono del resto ancora assoggettati al sistema della nomina a termine, con rinnovo o possibile mancato rinnovo alla scadenza del periodo quadriennale di nomina<sup>425</sup>. Vero è che i Comuni, in deroga alle disposizioni del titolo III della LOC, possono regolare il rapporto d'impiego dei loro dipendenti secondo le disposizioni della LORD (art. 135 cpv. 3 LOC) e passare cioè al sistema della nomina a tempo indeterminato con facoltà di disdetta in ogni momento per giustificati motivi<sup>426</sup>: ma ciò non significa tuttavia che, in casi di questa indole, sia applicabile anche l'art. 67 cpv. 2 LORD (art. 66 cpv. 4 LORD 2012) e che il Tribunale cantonale amministrativo, dinanzi ad un ricorso interposto da un impiegato comunale contro una disdetta amministrativa ritenuta ingiustificata, debba limitarsi ad accertarlo nella propria sentenza conformemente all'art. 69 LPamm. Una limitazione delle competenze del Tribunale cantonale amministrativo in caso di disdetta del rapporto di lavoro di un dipendente non sottoposto alla LORD dev'essere prevista o dalle singole leggi organiche o dalla legge generale di procedura, che già contempla tale limitazione dinanzi a qualsiasi licenziamento disciplinare ritenuto ingiustificato<sup>427</sup>.

**2.3** Come già risulta dalla relazione della Commissione speciale per la riforma nel settore della giurisdizione e della procedura amministrativa, allegata al messaggio 1233 del 2 giugno 1964, nei rapporti d'impiego di diritto pubblico debbono essere utilizzati gli stessi criteri che vigono nei rapporti di lavoro fra privati e la continuazione o meno del rapporto d'impiego dev'essere lasciata al libero giudizio dell'autorità di nomina anche se la sua rottura appare lesiva del diritto o palesemente ingiustificata<sup>428</sup>. Ora, queste considerazioni non devono valere soltanto in caso di licenziamento disciplinare di un funzionario in genere o di disdetta amministrativa di un impiegato o di un docente sottoposto alla LORD, ma in qualsiasi caso di scioglimento del rapporto di lavoro di una persona che è alle dipendenze di un ente pubblico o di mancata conferma alla scadenza del periodo di nomina: la norma dell'art. 69 LPamm, in altre parole, deve pertanto applicarsi dinanzi a qualsiasi rottura del rapporto d'impiego con un ente pubblico, che sia suscettibile di essere deferita in ultima istanza al Tribunale cantonale amministrativo.

L'art. 91 del disegno di legge tiene conto di questa estensione dei limiti delle competenze del Tribunale cantonale amministrativo in caso di scioglimento dei rapporti d'impiego con gli enti pubblici ed adegua anche il testo della norma a quello degli art. 67 cpv. 2 LORD 1995 e 66 cpv. 4 LORD 2012.

---

<sup>423</sup> Art. 134 e 134a LOC, art. 102 LOP, art. 25 cpv. 3 LCCom del 22 febbraio 2010 (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 68).

<sup>424</sup> Sentenza 11 luglio 2008 del Tribunale cantonale amministrativo, n. 52.2001.330, consid. 1.2.

<sup>425</sup> Art. 125 e 127 LOC, art. 101 LOP, art. 25 cpv. 3 LCCom.

<sup>426</sup> Così, ad esempio, la Città di Lugano con il regolamento organico del 19 maggio 1998.

<sup>427</sup> La collocazione di questa norma nella legge di procedura - fors'anche discutibile (RDAT 1989 n. 21) - consente se non altro di non riprodurre la stessa norma in diverse leggi.

<sup>428</sup> Messaggio 6463 del 22 febbraio 2011 concernente la revisione parziale della LORD, pag. 27; MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1a all'art. 69.

**2.4** L'art. 68 LPamm, già sprovvisto oggi di portata pratica<sup>429</sup>, viene abrogato: la competenza del Tribunale cantonale amministrativo risulta infatti dalla clausola generale dell'art. 84 del disegno di legge e dalle singole leggi organiche che disciplinano i rapporti di pubblico impiego. Viene per contro ribadita la norma che conferisce al Tribunale cantonale amministrativo un pieno potere d'esame del fatto, del diritto e dell'adeguatezza<sup>430</sup> e che, in ossequio all'art. 69 del disegno di legge, definisce anche le censure che possono essere sollevate nell'ambito di un ricorso rivolto contro una decisione disciplinare, una disdetta amministrativa o una mancata conferma del dipendente alla scadenza del periodo di nomina.

**2.5** Il pieno potere cognitivo di cui fruisce il Tribunale cantonale amministrativo non è peraltro limitato ai ricorsi interposti contro lo scioglimento di un rapporto di pubblico impiego (licenziamento, disdetta e mancata conferma), ma si estende - come finora (art. 70 cpv. 1 LPamm) - a tutte le impugnative aventi per oggetto una misura disciplinare meno incisiva della destituzione: anche in questi casi, il Tribunale cantonale amministrativo può pertanto intervenire quando la sanzione inflitta appare obiettivamente inadeguata e sostituirla, se del caso, con un provvedimento meno severo<sup>431</sup>. Questa piena cognizione non riguarda invece tutte le altre decisioni che l'autorità competente può adottare in materia di pubblico impiego e che sono poi suscettibili di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo<sup>432</sup>: in questi casi, la cognizione è limitata al libero esame dei fatti e del diritto, peraltro già imposto ai tribunali - quali autorità cantonali di ultima istanza - dall'art. 110 LTF<sup>433</sup> e il ricorrente, sempre in virtù dell'art. 69 (cpv. 2) del disegno di legge, non può invocare la censura di inadeguatezza.

#### **TITOLO IV Del Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica**

**1.** La norma generale di competenza del Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica conferma sostanzialmente quella dell'art. 71 LPamm, uscita dalla riforma della giurisdizione amministrativa del 2 dicembre 2008. Il campo d'applicazione della lettera b dell'art. 92 - il cui testo originale del 1966 si riferiva alla sole vertenze in cui il Cantone era parte<sup>434</sup>, ma che già abbraccia oggi gli enti cantonali autonomi<sup>435</sup> - viene ora esteso in primo luogo agli organismi indipendenti incaricati di compiti di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 del disegno di legge e, in secondo luogo, ai Comuni: anche le vertenze riguardanti convenzioni di diritto pubblico stipulate con uno o più Comuni possono pertanto essere deferite al Tribunale cantonale amministrativo mediante azione diretta<sup>436</sup>. Nel caso di contestazioni che sorgono da contratti in cui è parte un ente o un organismo di diritto pubblico costituito dal Comune<sup>437</sup>, rimane invece applicabile la via ricorsuale ordinaria.

---

<sup>429</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 68.

<sup>430</sup> Il Tribunale cantonale amministrativo, in altre parole, può operare un sindacato di opportunità, accompagnato dal libero esame di tutte le questioni di fatto e di diritto (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 70).

<sup>431</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 70.

<sup>432</sup> Così, ad esempio, le decisioni di mancata nomina o quelle che respingono una domanda di congedo.

<sup>433</sup> RtiD I-2011 n. 30 consid. 4.2 - 4.6.

<sup>434</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 71; RDAT 1981 n. 32.

<sup>435</sup> Vale a dire gli istituti e le corporazioni di diritto pubblico cantonale ai sensi dell'art. 1 cpv. 1 del disegno di legge.

<sup>436</sup> Si vedano ad esempio i contratti che possono essere stipulati tra i proprietari fondiari e il Comune giusta l'art. 38 della nuova legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (BU 48/2011 525).

<sup>437</sup> Cfr. gli art. 193 segg. LOC e l'art. 40 LMSP.

2. Le modalità di presentazione della petizione e della risposta sono quelle della procedura civile (art. 221 e 222 CPC), a cui rinviano gli art. 72 e 73 cpv. 1 LPamm giusta la modifica attuata con la LACPC e che corrispondono oggi agli art. 93 e 94 del disegno di legge.

3. Gli art. 95 e 96 riprendono dalle norme comuni sul ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo quelle che disciplinano la replica, la duplica e l'eventuale ulteriore scambio di allegati scritti e che consentono all'autorità giudicante di convocare in ogni momento le parti a un'udienza e di ordinare un dibattimento: su questi punti, si rinvia pertanto al commento degli art. 75 e 78 del disegno di legge.

4. L'art. 97 del disegno di legge riprende e precisa infine l'art. 74 della legge in vigore: nell'ambito della sua giurisdizione quale istanza unica, il Tribunale cantonale amministrativo dispone di una piena cognizione che si estende alla questioni di fatto, alle questioni di diritto e alle questioni di adeguatezza o discrezionalità<sup>438</sup>.

## **TITOLO V Azioni connesse con il diritto civile di competenza dell'autorità amministrativa**

Gli art. 98 e 99 del disegno di legge riprendono gli art. 74a e 74b della legge vigente, che sono stati introdotti con la LALPC del 24 giugno 2010 e che, a loro volta, hanno ripreso gli art. 424 e 424a CPC TI<sup>439</sup>. Queste norme disciplinano le procedure di competenza dell'autorità amministrativa in materia di stato delle persone, di fondazioni e di diritto di famiglia. Le decisioni adottate in quest'ambito dalle autorità amministrative non sono peraltro impugnabili al Tribunale cantonale amministrativo ma al Tribunale di appello nel termine, già uniformato con la novella del 24 giugno 2010, di 30 giorni.

## **TITOLO VI Del Gran Consiglio quale autorità di ricorso**

1. La competenza giurisdizionale del Gran Consiglio viene mantenuta anche con la nuova legge, che riprende peraltro in larga misura gli art. 75 e segg. LPamm, confermando in modo particolare che il ricorso è dato soltanto nei casi tutto sommato rari previsti dalla legge (art. 100 cpv. 1)<sup>440</sup>, che il Parlamento dispone di una piena cognizione del fatto, del diritto e dell'adeguatezza della decisione impugnata (art. 103)<sup>441</sup>, che il gravame non beneficia per principio dell'effetto sospensivo (art. 105)<sup>442</sup>, che l'istruzione del ricorso e la stesura del rapporto competono ad una Commissione designata dal Gran Consiglio (art. 108)<sup>443</sup> e che le decisioni del Parlamento sono suscettibili di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nei casi previsti dalla legge (art. 111), al fine di rispettare la garanzia della via giudiziaria istituita dagli art. 29a e 191b Cost. e concretizzata in modo particolare dagli art. 86 cpv. 2 e 114 LTF<sup>444</sup>.

2. Il Gran Consiglio è peraltro chiamato ad adottare decisioni non solo su ricorso, ma anche come autorità amministrativa di prima istanza, ed anche in tal caso le sue decisioni sono impugnabili al Tribunale cantonale amministrativo soltanto se la legge speciale lo

<sup>438</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 74.

<sup>439</sup> Messaggio 6313, pag. 25; BRUNO COCCHI/FRANCESCO TREZZINI, ad art. 424 e 424a.

<sup>440</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 3 all'art. 75.

<sup>441</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 76.

<sup>442</sup> L'effetto sospensivo è nondimeno previsto da qualche legge speciale (art. 4 cpv. 3 LCCom).

<sup>443</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 1 all'art. 79.

<sup>444</sup> Messaggio citato 5994, pag. 1-2 e 16.

prevede. Così, ad esempio, sono suscettibili di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo le decisioni con cui il Gran Consiglio rilascia una concessione di diritti d'acqua ai sensi della LUA (art. 3 cpv. 2 e 35). Per contro, le aggregazioni e separazioni di Comuni secondo la legge del 16 dicembre 2003 sono state considerate - a torto o a ragione (RtiD I-2010 n. 1 consid. 2.4, n. 3 consid. 1.6) - come atti di carattere prevalentemente politico, che possono quindi sfuggire al ricorso ad un'autorità giudiziaria in virtù dell'art. 86 cpv. 3 LTF<sup>445/446</sup>.

**3.** Il disegno di legge sopprime i rinvii ad altre disposizioni previsti oggi dalla LPamm e disciplina nella legge medesima, ribadendo peraltro le norme comuni che regolano il ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo e che disciplinano la legittimazione, il termine ricorsuale (portato anch'esso a 30 giorni), i motivi, il contenuto e la forma del ricorso, la risposta, l'effetto devolutivo con la sua attenuazione e la presentazione degli allegati di replica e di duplice (art. 101-104, 106-107 e 109).

**4.** Secondo gli art. 106 cpv. 1 e 110 del disegno di legge, la procedura di scambio degli allegati e l'intimazione della decisione parlamentare sono affidati ai servizi del Gran Consiglio, diretti dall'Ufficio presidenziale, risp. dal segretario generale che ne fa parte<sup>447</sup>.

**5.** L'art. 80 della legge vigente prevede che il Gran Consiglio deve decidere il ricorso al più tardi nella seconda sessione ordinaria successiva alla sua presentazione. Questa norma viene stralciata sostanzialmente per le stesse ragioni che hanno condotto all'abrogazione dell'art. 53 LPamm: questo termine è infatti ordinatorio e le parti, dinanzi ad un ritardo ingiustificato frapposto all'evasione della pratica, hanno in ogni caso la possibilità di interporre ricorso per denegata o protratta giustizia al Tribunale cantonale amministrativo, se la legge lo prevede nella materia specifica<sup>448</sup>, o allora direttamente al Tribunale federale<sup>449</sup>.

**6.** L'art. 110 cpv. 1, Il frase del disegno di legge prevede che il dispositivo della decisione del Gran Consiglio, presa per principio in seduta pubblica, viene pubblicato nel foglio ufficiale<sup>450</sup> e che l'intimazione della decisione è accompagnata dal rapporto o, se del caso, dai rapporti commissionali: questo rapporto, in seguito all'accoglimento delle conclusioni ivi contenute da parte del Gran Consiglio, costituisce infatti la vera e propria motivazione della decisione parlamentare<sup>451</sup> e la sua comunicazione alle parti consente

---

<sup>445</sup> Messaggio 5994, pag. 14; messaggio 6363 del 25 maggio 2010 sulla revisione della LAggr, pag. 31 ad art. 8; RtiD I-2010 n. 1 consid. 2.4, n. 3 consid. 1.5.3.

<sup>446</sup> La questione di sapere se una decisione abbia un carattere prevalentemente politico ai sensi dell'art. 86 cpv. 3 LTF è tutt'altro che agevole e, in ultima analisi, spetta unicamente al Tribunale federale di determinarsi al riguardo (DTF 136 I 45/46 consid. 1.5; RtiD II-2011 n. 5 consid. 2.4.1). Secondo la dottrina, a cui peraltro si riferisce anche il TF, una decisione potrebbe essere sottratta alla garanzia della via giudiziaria per il suo contenuto politico o per il suo contesto politico, allorché viene adottata da un'autorità politica (Parlamento o Governo), se del caso con la partecipazione del popolo: in questa evenienza, assumono una rilevanza specifica considerazioni attinenti alla separazione dei poteri e ai diritti di partecipazione democratica (ALAIN WURZBURGER, n. 25 all'art. 86; ESTHER TOPHINKE, *in Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar*, n. 20 all'art. 86; YVES DONZALLAZ, *Loi sur le Tribunal fédéral*, n. 3015; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, n. 2846-2847; HANSJÖRG SEILER/NICOLAS VON WERDT/ANDREAS GÜNGERICH, *in Bundesgerichtsgesetz*, n. 21 all'art. 86).

<sup>447</sup> Art. 159 e 161 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002.

<sup>448</sup> Art. 80a LPamm, art. 111 del disegno di legge.

<sup>449</sup> ADELIO SCOLARI, *Parte generale*, n. 470-471; Rep. 1982 316 segg., consid. 2 e 3; RDAT I-1992 n. 20.

<sup>450</sup> Cosa che, peraltro, avviene già oggi (FU 85/2010 8019).

<sup>451</sup> MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, n. 2 all'art. 79 e 3 all'art. 80; RtiD I-2010 n. 1 consid. 6.1.

non solo di rispettare il loro diritto di essere sentite (art. 29 cpv. 2 Cost.), ma è soprattutto indispensabile per poter eventualmente impugnare tale decisione con sufficiente cognizione di causa. Il verbale della seduta del Gran Consiglio viene per contro trasmesso alle parti, come finora, soltanto in seguito e su richiesta.

## **TITOLO VII Disposizioni finali**

Le disposizioni finali del disegno di legge contengono in modo particolare le modifiche del diritto vigente dettate dalla novella legislativa, che sono disciplinate da un allegato, e le norme transitorie. La nuova legge può essere applicata senza inconvenienti a tutte le procedure pendenti al momento della sua entrata in vigore. Nelle procedure di ricorso, per contro, si applica soltanto se la decisione impugnata è stata adottata dopo la sua entrata in vigore: su questo punto, il disegno di legge ribadisce pertanto la norma transitoria dell'art. 81 cpv. 3 LPamm<sup>452</sup> e riprende anche la soluzione prevista dall'art. 132 cpv. 1, II frase LTF<sup>453</sup>.

### **IV. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

In seguito alla revisione totale - ed essenzialmente formale - della LPamm non sono previste conseguenze finanziarie per lo Stato, per i Comuni e per gli altri enti pubblici. Tale revisione è stata preannunciata nel piano delle principali modifiche legislative che figura nel rapporto del gennaio 2012 del Consiglio di Stato al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2012-2015<sup>454</sup>.

### **V. COMPATIBILITÀ CON IL DIRITTO FEDERALE E RELAZIONI CON IL DIRITTO EUROPEO**

In materia di organizzazione giudiziaria e di procedura amministrativa, i Cantoni dispongono con la Confederazione di una competenza parallela, che essi devono logicamente esercitare nel rispetto del diritto federale e del diritto internazionale ed in modo particolare della CEDU e del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (Patto ONU II)<sup>455</sup>. Ora, il disegno di legge che accompagna il presente messaggio non attua soltanto i principi fondamentali definiti dalla Costituzione federale e dalla CEDU alla luce della prassi del Tribunale federale e degli organi di Strasburgo, ma adegua anche il diritto cantonale di procedura alle (numerose) esigenze imposte ai Cantoni dagli art. 110 e segg. LTF.

---

<sup>452</sup> Vale a dire il principio dell'applicazione delle norme vigenti al momento della decisione oggetto di impugnazione (MARCO BORGHI/GUIDO CORTI, ad art. 81).

<sup>453</sup> Anche in questo contesto è determinante la data in cui la decisione è stata emanata, ovvero pronunciata, e non quella della sua comunicazione o dell'intimazione del dispositivo o dei considerandi (PIERRE FERRARI, n. 5 all'art. 132).

<sup>454</sup> Pag. 265.

<sup>455</sup> RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, n. 189, 190-191, 198-200 e 201-202; GEROLD STEINMANN, Der Schweizer Praktiker vis-à-vis von EMRK und EGMR, in part. pag. 245/247. Per quel che attiene peculiarmente al diritto comunitario, gli Stati membri - che in tale materia mantengono di principio la loro autonomia - devono comunque rispettare alcuni principi procedurali definiti dalla CEDU e dalla prassi della Corte di giustizia delle Comunità europee (FF 2001 4021).

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **LEGGE**

### **sulla procedura amministrativa (LPamm)**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 23 maggio 2012 n. 6645 del Consiglio di Stato,

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

## **TITOLO I**

### **Campo di applicazione, definizioni e competenza**

	<p><b>Art. 1</b></p> <p><sup>1</sup>La presente legge si applica ai procedimenti di diritto amministrativo definibili mediante decisione di autorità cantonali, comunali, patriziali, consortili e parrocchiali, di enti cantonali e comunali autonomi, come pure di istanze ed organismi indipendenti dall'amministrazione cantonale che statuiscono nell'adempimento di un compito di diritto pubblico ad essi affidato dal Cantone.</p> <p><sup>2</sup>Sono riservate le norme speciali di procedura previste da altre leggi.</p> <p><sup>3</sup>Le disposizioni del titolo II della legge non si applicano nella prima istanza dei procedimenti amministrativi che, per loro natura, sono definibili senza forme scritte con decisioni immediatamente esecutive.</p>
<b>Campo di applicazione</b>	
	<p><b>Art. 2</b></p> <p><sup>1</sup>Sono decisioni i provvedimenti delle autorità nel singolo caso fondati sul diritto pubblico e concernenti:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) la costituzione, la modificazione o l'annullamento di diritti o di obblighi;</li><li>b) l'accertamento dell'esistenza, dell'inesistenza o dell'estensione di diritti o di obblighi;</li><li>c) la reiezione o la dichiarazione d'inammissibilità di istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti o di obblighi.</li></ul> <p><sup>2</sup>Sono decisioni anche quelle in materia di esecuzione, le decisioni incidentali e pregiudiziali, le decisioni su opposizione e su reclamo, le decisioni su ricorso e le decisioni in materia di interpretazione, di rettifica e di revisione.</p>
<b>Definizioni</b>	
<b>a) decisione</b>	
	<p><b>Art. 3</b></p> <p><sup>1</sup>Sono parti le persone i cui diritti od obblighi possono essere toccati dalla decisione o le altre persone, le organizzazioni e le autorità a cui spetta un rimedio di diritto contro la decisione.</p> <p><sup>2</sup>Salvo esplicita disposizione di legge, il denunciante non ha qualità di parte.</p>
<b>b) parti</b>	

<b>Competenza in genere:</b> <b>a) divieto di modificazione</b>	<b>Art. 4</b> La competenza è stabilita dalla legge e, riservate contrarie disposizioni, non può essere fondata né modificata per accordo delle parti.
<b>b) esame d'ufficio</b>	<b>Art. 5</b> Prima di entrare nel merito di un'istanza o di un ricorso, l'autorità esamina d'ufficio la propria competenza.
<b>c) trasmissione d'ufficio</b>	<b>Art. 6</b> <sup>1</sup> L'autorità incompetente trasmette d'ufficio gli atti a quella competente, sia essa cantonale o federale, e ne dà comunicazione all'istante o ricorrente.  <sup>2</sup> I termini si ritengono rispettati se lo furono con le insinuazioni all'autorità incompetente.  <sup>3</sup> Se la competenza è dubbia oppure se più autorità cantonali e federali sono adite contemporaneamente, prima di decidere sulla competenza si procede ad uno scambio di opinioni.
<b>d) conflitti</b>	<b>Art. 7</b> <sup>1</sup> I conflitti di competenza fra il Consiglio di Stato e il Tribunale cantonale amministrativo sono decisi dal Gran Consiglio.  <sup>2</sup> Quelli fra autorità amministrative cantonali inferiori tra loro oppure tra queste e autorità comunali o di enti pubblici analoghi, dal Consiglio di Stato.  <sup>3</sup> Quelli fra autorità amministrative cantonali e autorità di istituti cantonali autonomi o di organismi incaricati di compiti di diritto pubblico, dal Tribunale cantonale amministrativo.  <sup>4</sup> Quelli fra autorità giudiziarie civili o penali e autorità amministrative, dal Tribunale di appello.
<b>Pretese di risarcimento</b>	<b>Art. 8</b> Pretese di risarcimento di privati contro il Cantone, i Comuni o altri enti di diritto pubblico, contro i funzionari e gli impiegati degli stessi, così come contro i titolari di concessioni, autorizzazioni e patenti pubbliche, sono devolute al giudice civile.
<b>Questioni pregiudiziali</b>	<b>Art. 9</b> Insorgendo pregiudiziali di natura civile o penale, l'autorità amministrativa giudicante può sospendere il proprio giudizio e rinviare l'interessato al competente foro giudiziario assegnandogli, ove occorra, un termine per promuovere l'azione.

## TITOLO II

### Norme generali di procedura

	<b>Art. 10</b>
<b>Istanze e ricorsi</b>	<sup>1</sup> Gli allegati devono essere scritti in lingua italiana, firmati dalle parti o dai loro patrocinatori e consegnati all'autorità oppure, all'indirizzo di questa, a un ufficio postale svizzero o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera.
<b>a) forma</b>	<sup>2</sup> Gli atti scritti possono essere trasmessi all'autorità per via elettronica. In questo caso, la parte o il suo rappresentante devono munire di una firma elettronica riconosciuta il documento contenente l'insieme degli atti scritti.
	<sup>3</sup> Il Consiglio di Stato disciplina le esigenze a cui è subordinata la presentazione degli allegati per via elettronica e può limitare questa possibilità ai procedimenti davanti a determinate autorità.
	<b>Art. 11</b>
<b>b) recapito</b>	<sup>1</sup> Le parti che presentano conclusioni in un procedimento devono sempre comunicare all'autorità il loro domicilio o la loro sede.
	<sup>2</sup> Le parti possono anche indicare un recapito elettronico e consentire che le notificazioni siano fatte loro per via elettronica. In questo caso, il Consiglio di Stato può prevedere che le parti forniscano ulteriori indicazioni.
	<sup>3</sup> Le parti con domicilio o sede all'estero devono designare un recapito in Svizzera. Se non ottemperano a tale incombenza, le notificazioni loro destinate possono avvenire mediante pubblicazione nel Foglio ufficiale.
	<b>Art. 12</b>
<b>c) irricevibilità</b>	<sup>1</sup> Istanze o ricorsi che non adempiono i requisiti di legge, che sono illeggibili o sconvenienti vengono rinviati all'interessato con l'invito a rifarli entro un termine perentorio, sotto comminatoria che, trascorso infruttuoso tale termine, saranno dichiarati irricevibili.
	<sup>2</sup> Errori di scrittura o di calcolo possono essere rettificati in ogni momento.
	<b>Art. 13</b>
<b>Termini:</b>	<sup>1</sup> Il termine la cui decorrenza dipende da una notificazione o dal verificarsi di un evento decorre a partire dal giorno successivo.
<b>a) computo</b>	<sup>2</sup> Il termine fissato a mesi o ad anni scade nel giorno corrispondente per il numero a quello da cui comincia a decorrere. Mancando tale giorno nell'ultimo mese, il termine scade l'ultimo giorno di detto mese.
	<sup>3</sup> Se l'ultimo giorno del termine scade in sabato, in domenica o in un giorno ufficialmente riconosciuto come festivo, la scadenza del termine è prorattata al prossimo giorno feriale.
	<sup>4</sup> Quando la comunicazione di un atto si fa per posta, il termine si reputa osservato se la consegna alla posta è fatta prima della mezzanotte del giorno della scadenza.

<sup>5</sup>Il termine per il pagamento di un anticipo è osservato se l'importo dovuto è versato tempestivamente alla posta svizzera, o addebitato a un conto postale o bancario in Svizzera, in favore dell'autorità.

#### **Art. 14**

##### **b) perentorietà e proroga**

<sup>1</sup>I termini stabiliti dalla legge sono perentori.

<sup>2</sup>Quelli fissati dall'autorità possono essere prorogati per motivi fondati. La domanda dev'essere presentata prima della scadenza.

#### **Art. 15**

##### **c) restituzione in intero**

<sup>1</sup>I termini che non sono stati rispettati possono essere restituiti soltanto se la parte o il suo rappresentante può dimostrare di non averli potuti osservare a causa di un impedimento di cui non ha colpa.

<sup>2</sup>La domanda di restituzione contro il lasso dei termini dev'essere presentata all'autorità competente entro 10 giorni dalla cessazione dell'impedimento.

<sup>3</sup>L'autorità decide senza contraddittorio.

#### **Art. 16**

##### **Ferie**

<sup>1</sup>I termini stabiliti dalla legge o fissati dall'autorità non decorrono:

- a) dal settimo giorno precedente la Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso;
- b) dal 15 luglio al 15 agosto incluso;
- c) dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso.

<sup>2</sup>I termini di pubblicazione sono prorogati di conseguenza.

<sup>3</sup>Il capoverso 1 non si applica nelle procedure provvisionali.

#### **Art. 17**

##### **Forma delle notificazioni a) per scritto**

<sup>1</sup>L'autorità notifica gli atti alle parti e all'autorità che ha giudicato, mediante invio postale semplice o raccomandato.

<sup>2</sup>Quando l'autorità lo ritiene opportuno o se un'intimazione a mezzo posta non è riuscita, la notificazione è fatta per mezzo di un usciere di qualunque autorità o di un agente della polizia cantonale o comunale.

<sup>3</sup>La notificazione è considerata avvenuta quando l'invio è preso in consegna dal destinatario oppure da un suo impiegato o da una persona che vive nella stessa economia domestica aventi almeno 16 anni.

<sup>4</sup>La notificazione è pure considerata avvenuta:

- a) in caso di invio postale raccomandato non ritirato dal destinatario o da un terzo autorizzato, il settimo giorno dopo il primo tentativo di consegna infruttuoso;
- b) in caso di notificazione in mani proprie, quando il destinatario o un terzo autorizzato rifiuta la consegna e il latore ne attesta il rifiuto.

<b>b) per via elettronica</b>	<p><b>Art. 18</b></p> <p><sup>1</sup>La notificazione di atti può essere fatta per via elettronica alle parti che vi acconsentono. Le decisioni devono essere munite di una firma elettronica riconosciuta.</p> <p><sup>2</sup>Il Consiglio di Stato disciplina le esigenze a cui è subordinata la notificazione per via elettronica.</p>
<b>c) per via edittale</b>	<p><b>Art. 19</b></p> <p><sup>1</sup>L'autorità può notificare le sue decisioni con la pubblicazione nel Foglio ufficiale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) alla parte d'ignota dimora e non avente un rappresentante raggiungibile;</li> <li>b) alla parte dimorante all'estero e non avente un rappresentante raggiungibile, qualora la parte, in violazione dell'articolo 11 capoverso 3, non abbia designato un recapito in Svizzera;</li> <li>c) in una causa con più di venti parti;</li> <li>d) in una causa nella quale le parti non possono essere determinate tutte senza oneri particolarmente eccessivi.</li> </ul> <p><sup>2</sup>La notificazione è considerata avvenuta il giorno della pubblicazione.</p>
<b>d) notificazione difettosa</b>	<p><b>Art. 20</b></p> <p>Una notificazione difettosa non può cagionare alle parti alcun pregiudizio.</p>
<b>Comparsa</b>	<p><b>Art. 21</b></p> <p><sup>1</sup>Le parti compaiono di persona o per mezzo di un procuratore munito di sufficiente mandato. Rimangono riservati i casi dove le parti sono tenute ad agire personalmente.</p> <p><sup>2</sup>Gli enti pubblici e gli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico possono farsi rappresentare da un loro dipendente.</p> <p><sup>3</sup>La mancata comparsa viene scusata per malattia, infortunio, servizio militare o servizio civile, attività parlamentare o altri motivi gravi.</p> <p><sup>4</sup>Se nella procedura di ricorso una parte si dimostra incapace di discutere la propria causa, l'autorità giudicante deve designarle un patrocinatore d'ufficio scelto fra gli avvocati del Cantone. La disciplina della difesa d'ufficio è retta dalla legge sul patrocinio d'ufficio e sull'assistenza giudiziaria del 15 marzo 2011.</p>
<b>Conseguenze dell'omissione di atti processuali</b>	<p><b>Art. 22</b></p> <p><sup>1</sup>Se una parte non compare, l'autorità ripete la citazione con l'avvertenza che, nel caso di mancata comparsa alla seconda udienza, il procedimento continuerà il suo corso.</p> <p><sup>2</sup>L'omissione di un atto processuale non comporta, salvo contraria disposizione di legge, la sospensione del procedimento.</p>

<b>Conciliazione e transazione</b>	<p><b>Art. 23</b></p> <p><sup>1</sup>In ogni stadio del procedimento, l'autorità può far luogo ad un esperimento di conciliazione.</p> <p><sup>2</sup>D'intesa con le parti, l'autorità può anche sospendere il procedimento per permettere loro di mettersi d'accordo sul contenuto di una transazione. Questo accordo deve includere una clausola secondo cui le parti rinunciano ad avvalersi di rimedi giuridici e deve indicare il modo di ripartizione delle spese.</p> <p><sup>3</sup>La transazione conclusa davanti all'autorità ha forza di decisione.</p> <p><sup>4</sup>Il Consiglio di Stato può definire per regolamento le materie dove la conciliazione è obbligatoria e ne stabilisce le modalità.</p>
<b>Sospensione della procedura</b>	<p><b>Art. 24</b></p> <p>L'autorità, d'ufficio o su richiesta di parte, può sospendere la procedura per giustificati motivi, in particolare allorquando la decisione da prendere dipende dall'esito di un altro procedimento o potrebbe esserne influenzata in modo determinante.</p>
<b>Accertamento dei fatti e assunzione delle prove a) principio</b>	<p><b>Art. 25</b></p> <p><sup>1</sup>L'autorità amministrativa accerta d'ufficio i fatti, non è vincolata alle domande di prova delle parti e valuta le prove secondo libero convincimento.</p> <p><sup>2</sup>Delle discussioni e delle assunzioni di prove davanti all'autorità amministrativa di ogni grado deve essere tenuto verbale.</p> <p><sup>3</sup>Le autorità amministrative si devono assistenza reciproca.</p>
<b>b) cooperazione delle parti</b>	<p><b>Art. 26</b></p> <p><sup>1</sup>Le parti sono tenute a cooperare all'accertamento dei fatti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) in un procedimento da esse proposto;</li> <li>b) in un altro procedimento, se propongono domande indipendenti;</li> <li>c) in quanto un'altra legge speciale imponga loro obblighi più estesi di informazione o di rivelazione.</li> </ul> <p><sup>2</sup>L'autorità può dichiarare inammissibili le domande formulate nei procedimenti menzionati alle lettere a) e b) del primo capoverso, qualora le parti neghino la cooperazione necessaria e ragionevolmente esigibile.</p>
<b>c) assunzione delle prove</b>	<p><b>Art. 27</b></p> <p><sup>1</sup>L'autorità può affidare l'assunzione delle prove ad uno dei suoi membri, ad un suo dipendente o anche ad una persona ad essa estranea espressamente incaricata.</p> <p><sup>2</sup>Le parti hanno il diritto di partecipare all'assunzione delle prove. Se l'assunzione rischia di pregiudicare interessi degni di protezione pubblici o privati, l'autorità prende i provvedimenti necessari a loro tutela.</p> <p><sup>3</sup>Se la prova dev'essere assunta fuori Cantone, si procede per rogatoria. Eccezionalmente, l'autorità può trasferirsi in un Cantone per esperire una prova o per assistervi, in quanto ciò sia compatibile con le leggi di quel Cantone. In questi casi, la prova può essere assunta in assenza delle parti.</p>

### **Art. 28**

- d) mezzi di prova** L'autorità si serve, se necessario, dei seguenti mezzi di prova:
- a) documenti;
  - b) informazioni delle parti;
  - c) informazioni o testimonianze di terzi;
  - d) sopralluoghi;
  - e) perizie.

### **Art. 29**

- e) audizione di testi** <sup>1</sup>Se i fatti non possono essere sufficientemente chiariti in altro modo, l'autorità può procedere, d'ufficio o su richiesta, all'audizione di testi.

<sup>2</sup>Questa disposizione non si applica alle autorità comunali, consortili, patriziali e parrocchiali, agli istituti cantonali autonomi e agli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico, che interrogano i testi a semplice informazione e senza formalità di procedura.

### **Art. 30**

- f) disposizioni complete** Per il rifiuto di cooperare delle parti, il rifiuto di cooperare dei terzi e l'allestimento dei verbali si applicano per analogia le disposizioni degli articoli 163-164, 165-167 e 235 del codice di procedura civile del 19 dicembre 2008 (CPC).

### **Art. 31**

- Applicazione del diritto** L'autorità applica il diritto d'ufficio.

### **Art. 32**

- Esame degli atti**  
**a) principio** <sup>1</sup>Chi è parte in un procedimento amministrativo ha diritto di esaminare gli atti e di farsene inoltre rilasciare copia se ciò non comporta per l'autorità un aggravio eccessivo.

<sup>2</sup>Per il rilascio di copie, l'autorità può prelevare una tassa. Il Consiglio di Stato ne stabilisce la tariffa.

### **Art. 33**

- b) eccezioni** <sup>1</sup>Il diritto di esaminare gli atti può essere negato soltanto a protezione di legittimi interessi pubblici o privati o di un'istruttoria in corso. Il rifiuto deve essere motivato e annotato agli atti.

<sup>2</sup>L'atto il cui esame è stato negato a una parte può essere adoperato contro di essa soltanto se l'autorità gliene ha comunicato oralmente o per iscritto il contenuto essenziale e le ha dato inoltre la possibilità di pronunciarsi e di indicare prove contrarie.

### **Art. 34**

- Diritto di essere sentito**  
**a) principio** <sup>1</sup>Le parti hanno il diritto di essere sentite.

<sup>2</sup>Il diritto di essere sentito viene esercitato, di regola, per iscritto.

- Art. 35**
- b) audizione preliminare**
- <sup>1</sup>L'autorità, prima di adottare una decisione, sente le parti.
- <sup>2</sup>Essa non è tenuta a sentirle, prima di prendere:
- a) una decisione incidentale o pregiudiziale non impugnabile con ricorso a titolo indipendente;
  - b) una decisione impugnabile mediante opposizione o reclamo;
  - c) una decisione interamente conforme alle domande delle parti;
  - d) una misura d'esecuzione;
  - e) altre decisioni in un procedimento di prima istanza, quando vi sia pericolo nell'indugio, il ricorso sia dato alle parti e nessun'altra disposizione conferisca loro il diritto di essere preliminarmente sentite.

- Art. 36**
- c) procedura speciale**
- <sup>1</sup>Se da una decisione saranno presumibilmente toccate numerose persone o se la determinazione di tutte le parti provoca oneri eccessivi, l'autorità, prima di pronunciarsi, può pubblicare l'istanza o il progetto di decisione senza motivazione nel Foglio ufficiale e depositare contemporaneamente per pubblica consultazione l'istanza o il progetto di decisione motivato, indicando il luogo di deposito.
- <sup>2</sup>Essa sente le parti, assegnando loro un congruo termine per le obiezioni.

- Art. 37**
- Provvisionali:  
a) competenza**
- <sup>1</sup>L'autorità amministrativa adotta, d'ufficio o su istanza di parte, le opportune misure provvisionali.
- <sup>2</sup>Per il Tribunale cantonale amministrativo la decisione è adottata dal presidente o dal giudice delegato. Per il Consiglio di Stato la decisione è adottata dal presidente.
- <sup>3</sup>La concessione delle misure provvisionali può essere subordinata alla prestazione di una garanzia.
- <sup>4</sup>Le decisioni provvisionali sono immediatamente esecutive. Esse sono suscettibili di ricorso se la vertenza è impugnabile nel merito.

- Art. 38**
- b) risarcimento**
- <sup>1</sup>Se la parte contro la quale è stata pronunciata la misura provvisoria ne subisce un pregiudizio, essa può chiedere alla controparte il risarcimento del danno quando ricorrono gli estremi degli articoli 41 e seguenti del Codice delle obbligazioni.
- <sup>2</sup>L'azione di risarcimento si propone al giudice civile e si prescrive in un anno dalla decadenza della provvisoria.

- Art. 39**
- c) restituzione della garanzia**
- <sup>1</sup>Decaduta la misura provvisoria e ove sia stata prestata una garanzia, l'autorità giudicante assegna all'interessato un termine perentorio per proporre l'eventuale azione di risarcimento.
- <sup>2</sup>Trascorso infruttuoso tale termine, la garanzia viene restituita.

<b>Litisconsorzio a) necessario</b>	<p><b>Art. 40</b></p> <p><sup>1</sup>Più persone devono agire o essere convenute congiuntamente se sono parte di un rapporto giuridico sul quale può essere deciso solo con un unico effetto per tutte.</p> <p><sup>2</sup>Gli atti processuali tempestivi di un litisconsorte vincolano anche i litisconsorti rimasti silenti. Sono eccettuate le impugnazioni.</p>
<b>b) facoltativo</b>	<p><b>Art. 41</b></p> <p><sup>1</sup>Più persone possono agire o essere convenute congiuntamente se si tratta di statuire su diritti od obblighi che si fondano su fatti o atti giuridici comuni.</p> <p><sup>2</sup>Ciascun litisconsorte può condurre la propria causa indipendentemente dagli altri.</p>
<b>c) rappresentanza comune</b>	<p><b>Art. 42</b></p> <p>I litisconsorzi possono designare un rappresentante comune. In caso contrario, le notificazioni sono fatte a ciascuno di loro.</p>
<b>Successione nel procedimento a) a titolo universale</b>	<p><b>Art. 43</b></p> <p>In caso di decesso di una parte o in un altro caso di successione a titolo universale, il successore subentra alla parte nel procedimento.</p>
<b>b) a titolo particolare</b>	<p><b>Art. 44</b></p> <p><sup>1</sup>Se l'oggetto della causa è alienato durante il procedimento, l'acquirente può subentrare nel procedimento al posto dell'alienante.</p> <p><sup>2</sup>La parte subentrante risponde per tutte le spese giudiziarie. La parte che si ritira risponde tuttavia solidalmente per le spese già maturate.</p> <p><sup>3</sup>Se non vi è alienazione dell'oggetto di causa, la sostituzione di parte può avvenire solo con il consenso della controparte.</p>
<b>Chiamata in causa</b>	<p><b>Art. 45</b></p> <p><sup>1</sup>L'autorità giudicante può ordinare d'ufficio o su istanza di parte la chiamata in causa di terzi che hanno un interesse legittimo all'esito del procedimento.</p> <p><sup>2</sup>Il terzo chiamato in causa può esercitare i diritti spettanti alle parti e la decisione gli è in ogni caso opponibile.</p> <p><sup>3</sup>L'intervento in causa è escluso.</p>
<b>Contenuto delle decisioni</b>	<p><b>Art. 46</b></p> <p><sup>1</sup>Ogni decisione dev'essere motivata per iscritto e deve indicare il rimedio giuridico.</p> <p><sup>2</sup>L'indicazione del rimedio deve menzionare il rimedio giuridico ordinario ammissibile, l'autorità competente e il termine per interporlo.</p> <p><sup>3</sup>Se la decisione è interamente conforme alle domande delle parti, la motivazione può essere ridotta all'essenziale.</p>

<b>Spese processuali</b>	<p><b>Art. 47</b></p> <p><sup>1</sup>L'autorità amministrativa può applicare 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:</p> <p>a) da 100 a 5'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere non pecuniario;</p> <p>b) da 100 a 30'000 franchi nei procedimenti amministrativi di carattere pecuniario.</p> <p><sup>2</sup>La condanna nelle spese contro più persone si intende solidalmente fra di loro.</p> <p><sup>3</sup>L'autorità di ricorso può esigere dal ricorrente non dimorante in Ticino o in mora con il pagamento di pubblici tributi cantonali 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.</p> <p><sup>4</sup>L'anticipo per le presunte spese processuali contemplato dal capoverso 3 è dovuto in ogni caso nella procedura davanti al Tribunale cantonale amministrativo. Se motivi particolari lo giustificano, il Tribunale può nondimeno rinunciare in tutto o in parte ad esigere l'anticipo.</p> <p><sup>5</sup>Qualora l'istruzione del procedimento nell'interesse di un privato comporti spese considerevoli, la relativa prova può essere fatta dipendere dalla prestazione di un congruo anticipo.</p> <p><sup>6</sup>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.</p>
<b>Indennità ai testi e ai periti</b>	<p><b>Art. 48</b></p> <p>Le indennità ai testi e ai periti sono quelle previste dalla legge sulla tariffa giudiziaria del 30 novembre 2010.</p>
<b>Spese ripetibili</b>	<p><b>Art. 49</b></p> <p><sup>1</sup>Le autorità di ricorso condannano la parte soccombente al pagamento di un'indennità alla controparte per le spese necessarie causate dalla controversia. Le parti possono presentare una nota delle loro spese.</p> <p><sup>2</sup>Gli enti pubblici e gli organismi incaricati di compiti di diritto pubblico che dispongono di un servizio giuridico non hanno diritto ad un'indennità per ripetibili. Rimangono riservate le procedure in cui agiscono a tutela dei loro interessi pecuniari.</p>
<b>Ricusazione a) motivi</b>	<p><b>Art. 50</b></p> <p>Le persone a cui spetti di prendere o di preparare una decisione devono ricusarsi:</p> <p>a) se hanno un interesse personale nella causa o in altra vertenza su identica questione di diritto;</p> <p>b) se hanno partecipato alla medesima causa in altra veste, segnatamente come membri di un'autorità, patrocinatore di una parte, perito, testimone o mediatore;</p>

- c) se sono o sono stati coniugi o partner registrati di una parte, del suo patrocinatore o di una persona che ha partecipato alla medesima causa come membro dell'autorità inferiore oppure se convivono di fatto con uno di loro;
- d) se sono parenti o affini in linea retta o in linea collaterale fino al terzo grado incluso con una parte, con il suo patrocinatore o con una persona che ha partecipato alla medesima causa come membro dell'autorità inferiore;
- e) se possono avere una prevenzione nella causa, segnatamente in seguito a rapporti di stretta amicizia o di personale inimicizia con una parte o con il suo patrocinatore.

#### **Art. 51**

##### **b) obbligo di comunicazione**

La persona che riconosce in sé un motivo di riconsazione deve darne immediata comunicazione all'autorità superiore o all'autorità collegiale di cui è membro, indicandone le ragioni, e si astiene spontaneamente se ne ritiene dato il motivo.

#### **Art. 52**

##### **c) domanda di riconsazione**

<sup>1</sup>La parte che intende chiedere la riconsazione di una persona deve presentare un'istanza motivata all'autorità superiore o all'autorità collegiale a cui tale persona appartiene non appena viene a conoscenza del motivo di riconsazione.

<sup>2</sup>La domanda viene comunicata all'interessato e alla controparte per le osservazioni.

#### **Art. 53**

##### **d) decisione**

<sup>1</sup>Se il motivo di riconsazione è contestato, decide l'autorità superiore o, trattandosi di un membro di un'autorità collegiale, questa stessa autorità in assenza del membro riconsato.

<sup>2</sup>Se è riconsato l'intero Consiglio di Stato o la maggioranza, la riconsazione è decisa dal Tribunale cantonale amministrativo. Nel caso di riconsazione di quest'ultimo o della maggioranza dei suoi giudici, decide l'intero Tribunale di appello senza la presenza dei giudici riconsati.

<sup>3</sup>In caso di riconsazione in blocco o della maggioranza dei loro membri, il Consiglio di Stato e il Tribunale cantonale amministrativo possono statuire essi stessi su domande di riconsazione manifestamente irricevibili o prive di qualsiasi fondamento.

<sup>4</sup>La decisione è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto se non è emanata da un'autorità cantonale di ultima istanza.

#### **Art. 54**

##### **e) violazione delle norme sulla riconsazione**

<sup>1</sup>Gli atti ai quali ha partecipato una persona tenuta a riconsarsi sono annullati e ripetuti se una parte lo domanda entro dieci giorni da quello in cui è venuta a conoscenza del motivo di riconsazione.

<sup>2</sup>Le misure probatorie non ripetibili possono nondimeno essere prese in considerazione dall'autorità a cui compete la decisione.

<sup>3</sup>Se il motivo di riconsazione è scoperto soltanto dopo la chiusura del procedimento, si applicano le disposizioni sulla revisione.

<b>Disciplina del procedimento</b>	<b>Art. 55</b>	<p><sup>1</sup>Chiunque, durante il procedimento, offende le convenienze o turba l'andamento della causa, è punito con l'ammonizione o con una multa disciplinare fino a 500 franchi. L'autorità può inoltre ordinarne l'allontanamento.</p>
		<p><sup>2</sup>In caso di malafede o temerarietà processuale, la parte e il suo patrocinatore possono essere puniti con una multa disciplinare fino a 500 franchi e, in caso di recidiva, fino a 1'000 franchi.</p>
		<p><sup>3</sup>Il provvedimento disciplinare è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto se non è adottato da un'autorità cantonale d'ultima istanza.</p>
<b>Esecuzione delle decisioni</b>	<b>Art. 56</b>	<p><sup>1</sup>L'autorità amministrativa esegue le proprie decisioni.</p>
		<p><sup>2</sup>L'esecuzione delle decisioni dell'autorità di ricorso è devoluta alla istanza che ha preso il provvedimento impugnato.</p>
		<p><sup>3</sup>L'esecuzione forzata avviene:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) trattandosi di pagamento di una somma di denaro o di prestazione di garanzie, nelle forme della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento dell'11 aprile 1889;</li> <li>b) mediante esecuzione d'ufficio a spese dell'obbligato;</li> <li>c) mediante coercizione diretta nei confronti dell'obbligato; a tale scopo può essere chiesto l'intervento della polizia comunale e, in via sussidiaria, della polizia cantonale.</li> </ul>
		<p><sup>4</sup>Restano riservate le sanzioni del Codice penale per disobbedienza a decisione dell'autorità.</p>
		<p><sup>5</sup>L'esecuzione d'ufficio e l'impiego della forza devono essere preceduti, salvo casi urgenti, da una diffida inappellabile ad adempiere entro breve termine.</p>
		<p><sup>6</sup>La decisione di esecuzione è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto.</p>
<b>Revisione a) motivi</b>	<b>Art. 57</b>	<p>Contro le decisioni cresciute in giudicato di un'autorità di ricorso è dato il rimedio della revisione:</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>a) se la parte dimostra che l'autorità non ha tenuto conto di fatti rilevanti che risultano dagli atti o di determinate conclusioni;</li> <li>b) se la parte adduce fatti o mezzi di prova nuovi e rilevanti, che non ha potuto allegare, senza sua colpa, nella precedente procedura;</li> <li>c) se da un procedimento penale risulta che un crimine o un delitto ha influito sulla decisione a pregiudizio dell'istante; non occorre che sia stata pronunciata una condanna penale; se il procedimento penale non può essere esperito, la prova può essere addotta in altro modo;</li> <li>d) se la parte prova che l'autorità ha violato le norme sulla ricsuzione.</li> </ul>

<b>b) termine</b>	<p><b>Art. 58</b></p> <p><sup>1</sup>L'istanza di revisione dev'essere proposta all'autorità di ricorso entro 30 giorni dalla scoperta del motivo di revisione, ma al più tardi entro dieci anni dall'intimazione della decisione.</p> <p><sup>2</sup>Dopo dieci anni dalla notifica della decisione, la revisione può essere richiesta soltanto in virtù dell'articolo 57 lettera c).</p>
<b>c) forma e scambio di scritti</b>	<p><b>Art. 59</b></p> <p><sup>1</sup>L'istanza di revisione deve indicare il motivo di revisione, la sua tempestività e le conclusioni nel caso di una nuova decisione del ricorso.</p> <p><sup>2</sup>Se non risulta manifestamente inammissibile o manifestamente infondata, l'istanza è comunicata alla controparte alla quale viene assegnato un congruo termine per la risposta.</p> <p><sup>3</sup>Il termine per la presentazione degli allegati di replica e di duplica è di 15 giorni, a decorrere dall'intimazione dell'atto.</p> <p><sup>4</sup>Un dibattimento ha luogo solo eccezionalmente.</p>
<b>d) misure cautelari</b>	<p><b>Art. 60</b></p> <p>Durante la procedura di revisione, il presidente dell'autorità adita o il giudice delegato possono sospendere l'esecuzione della decisione impugnata o ordinare altre misure cautelari.</p>
<b>e) effetto</b>	<p><b>Art. 61</b></p> <p><sup>1</sup>Se l'autorità ammette l'istanza di revisione, annulla la decisione precedente e pronuncia nuovamente sul merito.</p> <p><sup>2</sup>L'annullamento di una decisione di rinvio determina la nullità di quella che fu pronunciata dall'autorità inferiore a seguito del rinvio.</p> <p><sup>3</sup>Il giudizio di revisione è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto se non emana da un'autorità cantonale d'ultima istanza.</p>
<b>Interpretazione, rettifica e correzione</b>	<p><b>Art. 62</b></p> <p><sup>1</sup>Se il dispositivo di una decisione è poco chiaro, ambiguo o incompleto oppure in contraddizione con i considerandi, l'autorità, su richiesta scritta di una delle parti, lo interpreta o lo rettifica. Nella domanda devono essere indicati i punti contestati e le modifiche auspiccate.</p> <p><sup>2</sup>L'articolo 59 capoversi 2-4 e l'articolo 60 sono applicabili per analogia.</p> <p><sup>3</sup>La decisione interpretata o rettificata è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto se non emana da un'autorità cantonale d'ultima istanza.</p> <p><sup>4</sup>L'autorità può correggere in ogni momento gli errori di scrittura o di calcolo o altri errori di svista, che non hanno alcun influsso sul dispositivo né sul contenuto essenziale della motivazione.</p>

### **Art. 63**

#### **Domanda di accertamento**

<sup>1</sup>La domanda intesa ad accertare l'esistenza, l'inesistenza o l'estensione di diritti od obblighi può essere proposta all'autorità di prima istanza competente nel merito da chi giustifichi un interesse degno di protezione. In particolare, l'istanza può concernere l'accertamento della nullità di un atto amministrativo.

<sup>2</sup>La decisione di accertamento è impugnabile con i rimedi ordinari di diritto.

<sup>3</sup>Nessun pregiudizio può derivare alla parte che abbia agito fondandosi legittimamente su una decisione di accertamento.

### **Art. 64**

#### **Decisione per atti materiali**

<sup>1</sup>Chiunque ha un interesse degno di protezione può esigere che l'autorità competente per atti materiali che si fondano sul diritto pubblico e che toccano diritti od obblighi:

- a) ometta, cessi o revochi atti materiali illeciti;
- b) elimini le conseguenze di atti materiali illeciti;
- c) accerti l'illiceità di atti materiali.

<sup>2</sup>L'autorità si pronuncia mediante decisione formale, impugnabile con i rimedi ordinari di diritto.

## **TITOLO III**

### **Del ricorso al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo**

#### **Capitolo primo - Norme comuni**

### **Art. 65**

#### **Legittimazione**

<sup>1</sup>Ha diritto di ricorrere chi:

- a) ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo, e;
- b) è particolarmente toccato dalla decisione impugnata, e
- c) ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa.

<sup>2</sup>Ha inoltre diritto di ricorrere ogni persona, organizzazione o autorità a cui una legge speciale riconosce tale diritto.

### **Art. 66**

#### **Decisioni pregiudiziali e incidentali**

<sup>1</sup>Le decisioni pregiudiziali e incidentali notificate separatamente e concernenti la competenza e le domande di ricusa sono suscettibili di ricorso immediato e non possono più essere impuginate ulteriormente.

<sup>2</sup>Le altre decisioni pregiudiziali e incidentali notificate separatamente sono impugnabili a titolo indipendente soltanto se:

- a) possono provocare al ricorrente un pregiudizio irreparabile, o
- b) l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale, consentendo di evitare una procedura probatoria defaticante e dispendiosa.

<sup>3</sup>Se il ricorso non è ammissibile in virtù del capoverso 2 o non è stato interposto, le decisioni pregiudiziali e incidentali possono essere impugnate mediante ricorso contro la decisione finale in quanto influiscano sul contenuto della stessa.

<sup>4</sup>Sono riservate le disposizioni previste da leggi speciali.

#### **Art. 67**

**Denegata e ritardata giustizia**

Può essere interposto ricorso se l'autorità adita nega o ritarda indebitamente l'emanazione di una decisione impugnabile.

#### **Art. 68**

**Termine di ricorso**

<sup>1</sup>Il ricorso dev'essere presentato per iscritto all'autorità di ricorso entro 30 giorni dall'intimazione e, in assenza di questa, dalla conoscenza della decisione impugnata.

<sup>2</sup>Il termine per l'impugnazione delle misure provvisoriale è di 15 giorni.

<sup>3</sup>Sono riservati i termini previsti da altre leggi.

<sup>4</sup>Il ricorso per denegata o ritardata giustizia può essere interposto in ogni momento.

#### **Art. 69**

**Motivi di ricorso**

<sup>1</sup>Il ricorrente può far valere:

- a) la violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento;
- b) l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti;
- c) l'inadeguatezza.

<sup>2</sup>La censura di inadeguatezza è ammissibile davanti al Tribunale cantonale amministrativo nei casi previsti dalla legge.

#### **Art. 70**

**Contenuto e forma del ricorso**

<sup>1</sup>Il ricorso, in tante copie quante sono le parti, più una per l'autorità di ricorso, deve contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova richiesti e la firma del ricorrente o del suo patrocinatore. Devono essere allegati la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova, se sono in possesso del ricorrente.

<sup>2</sup>Il ricorso può addurre fatti nuovi e proporre nuovi mezzi di prova. Non sono ammesse nuove domande.

#### **Art. 71**

**Effetto sospensivo**

Il ricorso ha effetto sospensivo a meno che la legge o la decisione impugnata non dispongano altrimenti. In questo caso, con specifica istanza, il ricorrente può chiedere al presidente dell'autorità di ricorso o al giudice delegato la sospensione della decisione.

<b>Esame preliminare</b>	<p><b>Art. 72</b></p> <p>L'autorità di ricorso può, immediatamente o dopo richiamo degli atti, decidere con breve motivazione di dichiarare l'istanza o il ricorso irricevibili o di respingerli se si rivelano manifestamente infondati.</p>
<b>Risposta</b>	<p><b>Art. 73</b></p> <p><sup>1</sup>Se il ricorso non sembra inammissibile o manifestamente infondato, l'autorità di ricorso lo intima all'autorità che ha pronunciato la decisione impugnata, alle controparti e ad eventuali altri interessati ed assegna loro un congruo termine per la risposta, comminando contemporaneamente le conseguenze dell'inosservanza. Entro lo stesso termine, l'autorità inferiore deve produrre l'incarto completo.</p> <p><sup>2</sup>La risposta dev'essere stesa nella forma e con il contenuto previsti per l'atto di ricorso.</p> <p><sup>3</sup>Se la risposta non viene presentata nel termine fissato dall'autorità o da questa prorogato, il diritto alla risposta si estingue.</p>
<b>Effetto devolutivo del ricorso</b>	<p><b>Art. 74</b></p> <p><sup>1</sup>Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa oggetto della decisione impugnata passa all'autorità di ricorso.</p> <p><sup>2</sup>L'istanza inferiore può nondimeno modificare la propria decisione nel senso delle domande del ricorrente, di regola fino all'insinuazione della risposta.</p> <p><sup>3</sup>Essa emana una nuova decisione, che dev'essere comunicata all'autorità di ricorso, e decide sulle spese.</p> <p><sup>4</sup>L'autorità di ricorso esamina il ricorso solo nella misura in cui non sia divenuto privo d'oggetto.</p>
<b>Replica e duplica</b>	<p><b>Art. 75</b></p> <p><sup>1</sup>La risposta al ricorso viene notificata al ricorrente, che può presentare un allegato di replica entro un termine di 15 giorni.</p> <p><sup>2</sup>In questo caso, l'allegato di replica viene notificato all'autorità che ha pronunciato la decisione impugnata, alle controparti e agli eventuali altri interessati, che possono presentare un allegato di duplica entro un termine di 15 giorni.</p> <p><sup>3</sup>Il termine per l'inoltro della replica e della duplica è pari al termine di ricorso se, in virtù di una legge speciale, questo termine è inferiore a 15 giorni.</p> <p><sup>4</sup>L'autorità di ricorso può ordinare eccezionalmente un ulteriore scambio di scritti.</p>

<b>Congiunzione, disgiunzione e sospensione delle cause</b>	<p><b>Art. 76</b></p> <p><sup>1</sup>Quando siano proposti davanti alla stessa autorità più ricorsi il cui fondamento di fatto sia il medesimo, l'autorità può ordinare la congiunzione delle istruttorie, decidere i ricorsi con una sola decisione o sospendere una o più procedure in attesa dell'istruzione o della decisione delle altre.</p> <p><sup>2</sup>L'autorità di ricorso può ordinare la disgiunzione delle procedure in ogni momento, quando lo reputa necessario e segnatamente quando la loro trattazione congiunta potrebbe complicarne lo svolgimento.</p>
<b>Discussione finale</b>	<p><b>Art. 77</b></p> <p>In caso di assunzione di prove, deve essere data alle parti facoltà di discussione verbale o scritta.</p>
<b>Udienza d'istruzione</b>	<p><b>Art. 78</b></p> <p>In ogni stadio del procedimento, l'autorità di ricorso può convocare le parti ad un'udienza d'istruzione e ordinare un dibattimento.</p>
<b>Pubblicazione delle decisioni</b>	<p><b>Art. 79</b></p> <p><sup>1</sup>Le autorità di ricorso procedono alla pubblicazione delle loro decisioni cresciute in giudicato. La pubblicazione avviene per principio in forma anonimizzata.</p> <p><sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne stabilisce le modalità.</p>

**Capitolo secondo - Del Consiglio di Stato quale autorità di ricorso**

<b>Competenza</b>	<p><b>Art. 80</b></p> <p>Il ricorso al Consiglio di Stato è ammissibile contro:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) le decisioni della autorità comunali, patriziali, consortili e parrocchiali, se la legge non prevede il ricorso ad altra autorità;</li> <li>b) le decisioni dei Dipartimenti, della Cancelleria dello Stato, delle istanze subordinate e di commissioni speciali come pure di organismi incaricati di compiti di diritto pubblico, se la legge non prevede il ricorso diretto al Tribunale cantonale amministrativo o ad altra autorità di ricorso.</li> </ol>
<b>Istruzione del ricorso</b>	<p><b>Art. 81</b></p> <p><sup>1</sup>L'istruzione del ricorso e l'assunzione delle prove sono affidate dal Consiglio di Stato ad un servizio ad esso direttamente subordinato. Il Consiglio di Stato stabilisce le eccezioni.</p> <p><sup>2</sup>Il ricorso non dev'essere trattato dal funzionario che ha istruito il procedimento di prima istanza.</p> <p><sup>3</sup>Le udienze d'istruzione non sono pubbliche.</p>

### **Art. 82**

#### **Astensione**

Il consigliere di Stato, contro il cui Dipartimento è diretto il ricorso, si astiene nella decisione del Consiglio di Stato.

### **Art. 83**

#### **Decisione**

<sup>1</sup>Se il Consiglio di Stato annulla la decisione impugnata, esso decide nel merito o rinvia gli atti all'istanza inferiore per una nuova decisione.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato può modificare la decisione impugnata a vantaggio o a pregiudizio di una parte.

<sup>3</sup>Se il Consiglio di Stato intende modificare la decisione impugnata a pregiudizio di una parte, deve informarla della sua intenzione e darle la possibilità di esprimersi.

## **Capitolo terzo - Del Tribunale cantonale amministrativo quale autorità di ricorso**

### **Art. 84**

#### **Competenza**

Il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo è ammissibile contro:

- a) le decisioni del Consiglio di Stato che non sono dichiarate definitive dalla legge, né impugnabili davanti ad un'altra autorità di ricorso;
- b) le decisioni di altre autorità di ricorso che non sono dichiarate definitive dalla legge;
- c) le decisioni di diritto amministrativo degli enti cantonali autonomi, nei casi previsti dalla legge;
- d) le decisioni del Gran Consiglio, nei casi previsti dalla legge;
- e) altre decisioni in settori specifici, nei casi previsti dalla legge.

### **Art. 85**

#### **Istruzione del ricorso**

L'istruzione e l'assunzione delle prove avvengono da parte del giudice delegato.

### **Art. 86**

#### **Decisione**

<sup>1</sup>Se il Tribunale cantonale amministrativo annulla la decisione impugnata, esso decide nel merito.

<sup>2</sup>Il Tribunale cantonale amministrativo può annullare la decisione impugnata e rinviare la causa per nuovo giudizio all'istanza inferiore, segnatamente nei casi in cui quest'ultima non è entrata nel merito, ha accertato la fattispecie in modo incompleto o ha violato norme essenziali di procedura.

<sup>3</sup>I motivi della sentenza di rinvio devono essere posti a fondamento della nuova decisione.

<sup>4</sup>Il Tribunale cantonale amministrativo può modificare la decisione impugnata a vantaggio o a pregiudizio di una parte.

<sup>5</sup>Se il Tribunale cantonale amministrativo intende modificare la decisione impugnata a pregiudizio di una parte, deve informarla della sua intenzione e darle la possibilità di esprimersi.

### **Art. 87**

#### **Esecutività**

Le decisioni del Tribunale cantonale amministrativo sono immediatamente esecutive.

### **Art. 88**

#### **Pubblicità**

<sup>1</sup>Le sedute davanti al Tribunale cantonale amministrativo sono pubbliche, le deliberazioni segrete.

<sup>2</sup>Se vi è motivo di temere un pericolo per la sicurezza, l'ordine pubblico o i buoni costumi o se l'interesse di un partecipante al procedimento lo giustifica, il Tribunale cantonale amministrativo può ordinare che si proceda in tutto o in parte a porte chiuse.

## **Capitolo quarto - Della giurisdizione del Tribunale cantonale amministrativo nell'ambito del pubblico impiego**

### **Art. 89**

#### **In materia di assunzioni e di nomine**

<sup>1</sup>Se il Tribunale cantonale amministrativo giudica l'assunzione o la nomina di un dipendente illegittima, esso lo accerta nella propria sentenza.

<sup>2</sup>Il Tribunale cantonale amministrativo non può obbligare l'autorità competente ad assumere o nominare un candidato escluso.

### **Art. 90**

#### **In materia disciplinare o in caso di scioglimento del rapporto d'impiego a) potere d'esame**

In caso di provvedimento disciplinare, di disdetta del rapporto d'impiego o di mancata conferma alla scadenza del periodo di nomina, il Tribunale cantonale amministrativo esamina liberamente tutte le questioni di fatto, di diritto e di adeguatezza della decisione impugnata.

### **Art. 91**

#### **b) sentenza**

<sup>1</sup>Se il Tribunale cantonale amministrativo giudica il licenziamento disciplinare o la disdetta o la mancata conferma ingiustificati, esso lo accerta nella propria sentenza.

<sup>2</sup>Secondo la procedura come istanza unica, il Tribunale cantonale amministrativo stabilisce la relativa indennità sia che l'autorità competente non intenda più riassumere il funzionario o egli non intenda più essere riassunto, sia in caso di riassunzione.

<sup>3</sup>Se il Tribunale cantonale amministrativo giudica ingiustificata un'altra misura disciplinare, la annulla e può sostituirla con un provvedimento meno grave.

## TITOLO IV

### Del Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica

	<b>Art. 92</b>
<b>Competenza</b>	<p>Il Tribunale cantonale amministrativo giudica quale istanza unica:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>le contestazioni patrimoniali tra il titolare di una concessione e lo Stato o un altro ente pubblico, inerenti agli obblighi e ai diritti derivanti dall'atto di concessione;</li><li>le contestazioni che sorgono da contratti di diritto pubblico in cui lo Stato o un Comune o un ente cantonale autonomo o un organismo indipendente incaricato di compiti di diritto pubblico è parte;</li><li>le contestazioni relative ai rapporti patrimoniali nei casi di aggregazioni e separazioni di Comuni o di frazioni;</li><li>in tutti gli altri casi previsti dalla legge.</li></ol>
	<b>Art. 93</b>
<b>Petizione</b>	<p>La petizione dev'essere presentata al Tribunale cantonale amministrativo in tanti esemplari quante sono le parti, più una per il giudice, nella forma prevista dall'articolo 221 CPC.</p>
	<b>Art. 94</b>
<b>Risposta</b>	<p>Al convenuto viene assegnato un congruo termine per la risposta, la quale deve essere stesa nella forma prevista dall'articolo 222 CPC.</p>
	<b>Art. 95</b>
<b>Replica e duplica</b>	<p><sup>1</sup>La risposta viene notificata all'attore, che può presentare un allegato di replica entro un termine di 15 giorni.</p> <p><sup>2</sup>In questo caso, la replica viene notificata al convenuto, che può presentare un allegato di duplica entro un termine di 15 giorni.</p> <p><sup>3</sup>Il Tribunale cantonale amministrativo può ordinare eccezionalmente un ulteriore scambio di scritti.</p>
	<b>Art. 96</b>
<b>Udienza d'istruzione</b>	<p>In ogni stadio del procedimento, il Tribunale cantonale amministrativo può convocare le parti a un'udienza d'istruzione e ordinare un dibattimento.</p>
	<b>Art. 97</b>
<b>Potere d'esame</b>	<p>Il Tribunale cantonale amministrativo esamina liberamente tutte le questioni di fatto, di diritto e di adeguatezza.</p>

## TITOLO V

### Azioni connesse con il diritto civile di competenza dell'autorità amministrativa

#### Art. 98

##### In generale

<sup>1</sup>Le procedure in materia di stato delle persone, di fondazioni e di diritto di famiglia che non sono devolute al giudice devono essere proposte all'autorità amministrativa competente secondo la legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911 e le altre leggi speciali.

<sup>2</sup>La presente legge è applicabile a titolo sussidiario, ove non sia disposto diversamente, per le procedure dinanzi all'autorità amministrativa.

<sup>3</sup>Le decisioni delle competenti autorità amministrative sono impugnabili mediante ricorso, entro il termine di 30 giorni, al Tribunale di appello.

#### Art. 99

##### Ricorso

<sup>1</sup>Il ricorso ha effetto sospensivo, a meno che la decisione impugnata non disponga altrimenti. In tal caso, il ricorrente può domandare al presidente dell'autorità di ricorso o al giudice delegato la sospensione della decisione.

<sup>2</sup>Alle parti è data facoltà di presentare nuove allegazioni e nuove prove.

<sup>3</sup>Il Tribunale di appello può citare le parti per interrogarle sui fatti di causa e assumere prove o informazioni supplementari, valendosi se necessario dell'opera di magistrati della giurisdizione penale e amministrativa. Alle parti dev'essere garantito il diritto di esprimersi sulle nuove risultanze.

<sup>4</sup>Per il resto, si applicano le norme della procedura di ricorso davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

## TITOLO VI

### Del Gran Consiglio quale autorità di ricorso

#### Art. 100

##### Competenza e diritto applicabile

<sup>1</sup>Il ricorso al Gran Consiglio è dato nei casi previsti dalla legge.

<sup>2</sup>Le norme generali di procedura previste dalla presente legge sono applicabili anche ai ricorsi al Gran Consiglio, in quanto le leggi speciali non dispongano altrimenti.

#### Art. 101

##### Legittimazione

<sup>1</sup>Hanno diritto di ricorrere le persone e le autorità che:

- a) hanno partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o sono state private della possibilità di farlo, e;
- b) sono particolarmente toccate dalla decisione impugnata, e
- c) hanno un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa.

<sup>2</sup>Sono riservate le condizioni previste da altre leggi.

<b>Termine di ricorso</b>	<p><b>Art. 102</b></p> <p><sup>1</sup>Il ricorso dev'essere presentato per iscritto entro 30 giorni dall'intimazione e, in assenza di questa, dalla conoscenza della decisione impugnata.</p> <p><sup>2</sup>Sono riservati i termini previsti da leggi speciali.</p> <p><sup>3</sup>Il ricorso per ritardata o denegata giustizia può essere interposto in ogni momento.</p>
<b>Motivi di ricorso</b>	<p><b>Art. 103</b></p> <p>Il ricorrente può far valere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la violazione del diritto, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento;</li> <li>b) l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti;</li> <li>c) l'inadeguatezza.</li> </ul>
<b>Contenuto e forma del ricorso</b>	<p><b>Art. 104</b></p> <p><sup>1</sup>Il ricorso, in tanti esemplari quante sono le parti, più una per il Gran Consiglio, deve contenere le conclusioni, i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova richiesti e la firma del ricorrente o del suo patrocinatore. Devono essere allegati la decisione impugnata e i documenti indicati come mezzi di prova, se sono in possesso del ricorrente.</p> <p><sup>2</sup>Il ricorso può addurre fatti nuovi e proporre nuovi mezzi di prova. Non sono ammesse nuove domande.</p>
<b>Effetto sospensivo</b>	<p><b>Art. 105</b></p> <p>Il ricorso non ha effetto sospensivo, salvo decisione contraria della Commissione competente secondo l'articolo 108, adottata d'ufficio o ad istanza di parte.</p>
<b>Risposta</b>	<p><b>Art. 106</b></p> <p><sup>1</sup>Se il ricorso non sembra inammissibile o manifestamente infondato, i servizi del Gran Consiglio lo intimano all'autorità che ha pronunciato la decisione impugnata, alle controparti e ad eventuali altri interessati ed assegnano loro un congruo termine per la risposta, comminando contemporaneamente le conseguenze dell'inosservanza. Entro lo stesso termine, l'autorità inferiore deve produrre l'incarto completo.</p> <p><sup>2</sup>La risposta dev'essere stesa nella forma e con il contenuto previsti per l'atto di ricorso.</p> <p><sup>3</sup>Se la risposta non viene presentata nel termine fissato dall'autorità o da questa prorogato, il diritto alla risposta è perentorio.</p>

<b>Effetto devolutivo del ricorso</b>	<p><b>Art. 107</b></p> <p><sup>1</sup>Con il deposito del ricorso, la trattazione della causa oggetto della decisione impugnata passa al Gran Consiglio.</p> <p><sup>2</sup>L'istanza inferiore può nondimeno modificare la propria decisione nel senso delle domande del ricorrente, di regola fino all'insinuazione della risposta.</p> <p><sup>3</sup>Essa emana una nuova decisione, che dev'essere comunicata al Gran Consiglio, e decide sulle spese.</p> <p><sup>4</sup>Il Gran Consiglio esamina il ricorso solo nella misura in cui non sia divenuto privo di oggetto.</p>
<b>Istruzione del ricorso</b>	<p><b>Art. 108</b></p> <p><sup>1</sup>Il Gran Consiglio designa la Commissione competente per l'istruzione del ricorso e per il rapporto.</p> <p><sup>2</sup>Le prove vengono assunte dalla Commissione o da una sua delegazione.</p>
<b>Replica e duplica</b>	<p><b>Art. 109</b></p> <p><sup>1</sup>La risposta al ricorso viene intimata al ricorrente, che può presentare un allegato di replica entro un termine di 15 giorni.</p> <p><sup>2</sup>In questo caso, la replica viene intimata all'autorità che ha pronunciato la decisione, alle controparti e ad eventuali altri interessati, che possono presentare un allegato di duplica entro un termine di 15 giorni.</p> <p><sup>3</sup>Il termine per l'inoltro della replica e della duplica è pari al termine di ricorso se, in virtù di una legge speciale, questo termine è inferiore a 15 giorni.</p> <p><sup>4</sup>La Commissione competente può ordinare eccezionalmente un ulteriore scambio di scritti.</p>
<b>Decisione</b>	<p><b>Art. 110</b></p> <p><sup>1</sup>La decisione del Gran Consiglio è intimata a cura dei servizi del Gran Consiglio ed è accompagnata dal rapporto o dai rapporti commissionali. Il dispositivo della decisione è pubblicato nel Foglio ufficiale.</p> <p><sup>2</sup>I servizi del Gran Consiglio, a richiesta delle parti, comunicano in seguito il verbale della seduta del Gran Consiglio.</p>
<b>Impugnabilità della decisione</b>	<p><b>Art. 111</b></p> <p>Contro la decisione del Gran Consiglio è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo nei casi previsti dalla legge.</p>

## **TITOLO VII**

### **Disposizioni finali**

#### **Art. 112**

**Modifica di altre leggi** La modifica del diritto vigente è disciplinata negli allegati I e II.

#### **Art. 113**

**Norme transitorie** <sup>1</sup>La presente legge si applica alle procedure pendenti al momento della sua entrata in vigore.

<sup>2</sup>Alle procedure di ricorso si applica soltanto se la decisione impugnata è stata emanata dopo la sua entrata in vigore.

#### **Art. 114**

**Disposizione abrogativa** Riservata la norma dell'articolo 113, la legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 è abrogata.

#### **Art. 115**

**Entrata in vigore** <sup>1</sup>Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi e il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.

<sup>2</sup>L'entrata in vigore degli articoli 10 capoversi 2 e 3, 11 capoverso 2 e 18 viene differita e sarà fissata successivamente.

## **ALLEGATO I**

Le leggi cantonali qui appresso sono modificate come segue:

### **1. Legge di applicazione alla legge federale sui documenti di identità dei cittadini svizzeri del 16 dicembre 2002**

#### **Art. 4**

**Rimedi di diritto** <sup>1</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

### **2. Legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere dell'8 giugno 1998**

#### **Art. 9**

**Rimedi giuridici** <sup>1</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato, a meno che la legge non preveda diversamente.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

#### **Art. 10**

*Abrogato*

### **3. Legge sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le Polizie comunali del 16 marzo 2011**

#### **Art. 13**

**Autorità di ricorso** Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

### **4. Legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato del 15 marzo 2011**

#### **Art. 20 cpv. 1 e 3**

**Ricorsi** <sup>1</sup>Contro la decisione dell'autorità responsabile è dato ricorso alla Commissione cantonale per la protezione dei dati.

<sup>3</sup>È applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ....

## **5. Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici del 15 marzo 2011**

### **Art. 24 cpv. 5**

<sup>5</sup>In difetto di norme particolari della presente legge, alla procedura sono applicabili i disposti della legge sulla procedura amministrativa del ....

## **6. Legge organica comunale del 10 marzo 1987**

### **Art. 134 cpv. 4**

<sup>4</sup>Il Municipio può sospendere anche immediatamente dalla carica e privare totalmente o parzialmente dello stipendio, oppure trasferire provvisoriamente ad altra funzione, il dipendente nei confronti del quale è stata aperta un'inchiesta disciplinare. Al dipendente va garantito il diritto di essere sentito, riservata l'urgenza. La decisione provvisoria, debitamente motivata e con l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso, è notificata immediatamente all'interessato. Contro la decisione è data facoltà di ricorso entro trenta giorni al Consiglio di Stato, la cui decisione è impugnabile dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo. I ricorsi non hanno effetto sospensivo.

### **Art. 134a cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro i provvedimenti disciplinari è dato ricorso al Consiglio di Stato, la cui decisione è impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo.

### **Art. 187**

#### **Esposizione**

I regolamenti comunali devono essere esposti al pubblico previo avviso all'albo comunale:

- a) in tutti i comuni per il periodo di trenta giorni durante il quale è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato;
- b) nei comuni a regime di consiglio comunale per il periodo di quarantacinque giorni durante il quale è data facoltà di referendum.

### **Art. 213 cpv. 2**

<sup>2</sup>Negli altri casi, il ricorso deve essere inoltrato per iscritto, entro trenta giorni dall'intimazione o dalla data di pubblicazione della decisione impugnata.

## **7. Legge sul consorzio dei Comuni del 22 febbraio 2010**

### **Art. 37 cpv. 2**

<sup>2</sup>I regolamenti sono esposti al pubblico in tutti i Comuni consorziati per un periodo di trenta giorni durante il quale ogni persona o ente direttamente interessato può presentare ricorso al Consiglio di Stato contro le disposizioni in essi contenute.

## **8. Legge organica patriziale del 28 aprile 1992**

### **Art. 62**

b) termini

Il ricorso contro il registro e le sue variazioni deve essere interposto entro quindici giorni dalla scadenza del periodo di pubblicazione.

### **Art. 125 lett. a**

a) per il periodo di trenta giorni durante il quale è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato;

### **Art. 151 cpv. 2**

<sup>2</sup>Negli altri casi, il ricorso deve essere inoltrato per iscritto, entro trenta giorni dall'intimazione o dalla data di pubblicazione della decisione impugnata.

## **9. Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002**

### **Art. 38 cpv. 5**

<sup>5</sup>All'assunzione di prove è applicabile, per analogia, per quanto non regolato dalla presente legge, la legge sulla procedura amministrativa del ....

### **Art. 134 cpv. 2**

<sup>2</sup>Contro la decisione del Gran Consiglio è ammesso il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; è applicabile la legge sulla procedura amministrativa.

### **Art. 168 cpv. 8**

<sup>8</sup>Rimane riservata l'applicazione dell'art. 91 della legge sulla procedura amministrativa in caso di disdetta ingiustificata.

## **10. Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928**

### **Art. 4 cpv. 4**

<sup>4</sup>*Abrogato*

**11. Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995**

**Art. 66 cpv. 2 e 4**

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre magistrature permanenti è dato ricorso alla Commissione di ricorso sulla magistratura. Sono applicabili le norme sul ricorso al Tribunale cantonale amministrativo secondo la legge sulla procedura amministrativa del ....

<sup>4</sup>Rimane riservata l'applicazione dell'articolo 91 della legge sulla procedura amministrativa in caso di disdetta ingiustificata del ....

**12. Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato del 14 settembre 1976**

**Art. 57 cpv. 3**

<sup>3</sup>Sono applicabili la legge sulla procedura amministrativa del ... e la legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni del 23 giugno 2008.

**13. Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006**

**Art. 27**

<sup>1</sup>Le autorità giudiziarie procedono alla pubblicazione delle loro sentenze cresciute in giudicato. La pubblicazione avviene per principio in forma anonimizzata.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne stabilisce le modalità.

**Art. 85a cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro la sentenza del Consiglio della magistratura è dato ricorso a una commissione di ricorso sulla magistratura entro il termine di trenta giorni; la decisione della commissione di ricorso è inappellabile e immediatamente esecutiva.

**14. Legge sull'avvocatura del 13 febbraio 2012**

**Art. 28 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni della Commissione per l'avvocatura, della Commissione esaminatrice e della Commissione di disciplina è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**Art. 30**

A tutte le procedure in prima istanza e su ricorso è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ....

**15. Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento del 12 marzo 1997**

**Art. 24 cpv. 2**

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato al Tribunale cantonale amministrativo.

**16. Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911**

**Art. 187a**

**2. Ricorso** Contro ogni decisione del Consiglio di Stato e del Dipartimento competente in materia di prestito a pegno è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**17. Legge sulle tariffe per le operazioni nel Registro fondiario del 16 ottobre 2006**

**Art. 39 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro la valutazione dell'Ufficio dei registri può essere presentato reclamo a quest'ultimo, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.

**Art. 40 cpv. 1 e 3**

<sup>1</sup>Contro la decisione su reclamo è dato ricorso al Dipartimento; è in facoltà del Dipartimento di assumere, anche d'ufficio, tutte le informazioni ritenute opportune.

<sup>3</sup>Contro la decisione del Dipartimento è dato ricorso alla Camera di diritto tributario del Tribunale di appello; sono applicabili le disposizioni procedurali della legge tributaria.

**18. Legge cantonale di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 21 marzo 1988**

**Art. 11 cpv. 1 e 3**

<sup>1</sup>In caso di assenza o di impedimento legale secondo l'articolo 50 della legge sulla procedura amministrativa del ... (LPamm), i supplenti sostituiscono i membri delle autorità. Il vice presidente sostituisce il presidente. L'istanza di ricusa di un membro della commissione di prima istanza o dell'autorità legittimata a ricorrere deve essere presentata unitamente alla domanda di approvazione. La ricusa di un membro dell'autorità cantonale di ricorso deve essere fatta unitamente al gravame. Se quest'ultimo è presentato dall'autorità legittimata a ricorrere, ognuna delle parti ha facoltà di presentare la domanda di ricusa ai membri dell'autorità giudicante entro 5 giorni a partire dalla data in cui le è stato notificato il ricorso.

<sup>3</sup>All'astensione si applicano gli articoli 50 e 51 LPamm. Le autorità che decidono sull'astensione sono quelle di cui al capoverso precedente.

**Art. 26**

**XI. Tasse**

Sono a carico del richiedente le spese e le tasse di giustizia. Queste ultime sono stabilite conformemente all'articolo 47 LPamm.

**19. Legge cantonale di applicazione alla legge federale sul credito al consumo del 2 giugno 2003**

**Art. 6**

L'Autorità competente ordina tutte le misure atte ad interrompere una situazione di fatto contraria alla legge, e segnatamente la cessazione dell'attività di concessione e mediazione di crediti al consumo.

**Art. 8 cpv. 4**

<sup>4</sup>*Abrogato*

**20. Legge sulla pedagogia speciale del 15 dicembre 2011**

**Art. 19 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup>Le decisioni del Dipartimento e dei servizi competenti sono impugnabili al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Le decisioni del Consiglio di Stato sono impugnabili al Tribunale cantonale amministrativo.

**21. Legge della scuola del 1° febbraio 1990**

**Art. 97 cpv. 1**

<sup>1</sup>Ai ricorsi è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ...; il termine di ricorso è di quindici giorni.

**22. Legge sui musei etnografici regionali del 18 giugno 1990**

**Art. 13 cpv. 3**

<sup>3</sup>Contro le decisioni di cui al capoverso 1 è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ....

### **23. Legge sul cinema del 9 novembre 2005**

#### **Art. 11**

**Rimedi di diritto** <sup>1</sup>Contro le decisioni dell'autorità competente è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Le decisioni del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti il Tribunale cantonale amministrativo.

### **24. Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989**

#### **Art. 10b cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Comitato etico l'istante può interporre ricorso davanti a una speciale Commissione di ricorso entro trenta giorni; la procedura è scritta.

#### **Art. 97 cpv. 3**

<sup>3</sup>È applicabile l'articolo 56 della legge sulla procedura amministrativa del ....

### **25. Legge d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 19 giugno 1978**

#### **Art. 10 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Delegato in materia di garanzia e/o assunzione delle spese di presa a carico derivanti dalla cura, dal trattamento e/o dal collocamento in centri residenziali di persone con problemi legati all'uso di stupefacenti, è data facoltà di reclamo entro 30 giorni.

### **26. Legge sulla coltivazione della canapa e sulla vendita al dettaglio dei suoi prodotti del 24 giugno 2002**

#### **Art. 14**

**Rimedi diritto** Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

### **27. Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008**

#### **Art. 17 cpv. 1 e titolo marginale**

**II. Tribunale cantonale amministrativo** <sup>1</sup>Contro la decisione del Consiglio di Stato è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**Art. 21 cpv. 4**

<sup>4</sup>Contro la decisione di revoca del riconoscimento cantonale o di ammissione all'esercizio, la Cassa può interporre ricorso al Tribunale cantonale amministrativo; al procedimento è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ....

**Art. 24 cpv. 4**

<sup>4</sup>Contro la decisione di scioglimento o di cessazione dell'attività, la Cassa può interporre ricorso al Tribunale cantonale amministrativo. Al procedimento è applicabile la legge sulla procedura amministrativa.

**28. Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni del 15 settembre 2003**

**Art. 44 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato.

**29. Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane del 30 novembre 2010**

**Art. 27 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup>Contro le decisioni dell'autorità competente è dato ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**30. Decreto legislativo di applicazione della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e superstiti del 28 gennaio 1948**

**Art. 4**

**Sostituzione del gerente; ricorso**

Il municipio non può procedere alla sostituzione di un gerente nominato se motivi fondati non giustificano il cambiamento. La mancata riconferma di un gerente in funzione e la sua destituzione sono soggette all'approvazione del dipartimento competente. Contro le decisioni del dipartimento è ammesso ricorso al Consiglio di Stato.

**31. Legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997**

**Art. 76a**

Le controversie derivanti dall'applicazione dei contratti di prestazioni sono di competenza del Tribunale cantonale amministrativo quale istanza unica ai sensi dell'articolo 91 lettera b) della legge sulla procedura amministrativa del ....

### **32. Legge sull'assistenza e cura a domicilio del 30 novembre 2010**

#### **Art. 46 cpv. 2**

<sup>2</sup>Contro le decisioni su reclamo è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo; è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ....

#### **Art. 47**

#### **C. In ambito di prestazioni**

<sup>1</sup>Contro le decisioni concernenti l'erogazione delle prestazioni di assistenza e cura a domicilio finanziate ai sensi della presente legge è dato ricorso al Dipartimento.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo; è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ....

### **33. Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011**

#### **Art. 30 cpv. 3**

<sup>3</sup>Per i motivi di ricorso e la procedura si applica la legge sulla procedura amministrativa del ....

### **34. Decreto legislativo concernente il recupero di rustici da locare quali alloggi turistici del 2 giugno 2008**

#### **Art. 13**

#### **Ricorsi**

Contro le decisioni prese in applicazione di questo decreto è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo secondo le norme della legge di procedura per le cause amministrative del ....

### **35. Legge commesse pubbliche del 20 febbraio 2001**

#### **Art. 36 cpv. 2**

<sup>2</sup>Non vi sono ferie giudiziarie.

#### **Art. 40 cpv. 3**

<sup>3</sup>In materia di misure provvisorie sono applicabili le disposizioni della legge sulla procedura amministrativa del ....

**36. Legge cantonale sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto del 24 marzo 2004**

**Art. 25 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni dell'OTIA rese in applicazione della presente legge è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**Art. 26**

**Commesse pubbliche**

<sup>1</sup>Le decisioni delle pubbliche amministrazioni in materia di assegnazione di mandati, prese in contrasto con la presente legge, possono essere oggetto di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

<sup>2</sup>Sono legittimate a ricorrere i titolari di un interesse legittimo e l'OTIA.

**37. Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971**

**Art. 3 cpv. 4**

<sup>4</sup>I ricorsi devono essere proposti entro trenta giorni dall'intimazione, rispettivamente dalla pubblicazione della risoluzione sul Foglio ufficiale; la procedura è retta dalla legge di procedura per le cause amministrative del ....

**38. Legge sul raggruppamento e la permuta dei terreni del 23 novembre 1970**

**Art. 70**

**Ricorsi contro le decisioni degli organi consortili**

<sup>1</sup>Le decisioni della delegazione consortile e dell'assemblea possono essere impugnate con ricorso al Consiglio di Stato:

- a) entro trenta giorni dal giorno dell'assemblea;
- b) entro trenta giorni da quando è nota la decisione della delegazione. Tale diritto decade in tutti i casi con l'approvazione della gestione annuale da parte dell'assemblea.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato che non siano demandate dalla presente legge ad altra istanza è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, in applicazione per analogia delle norme della legge organica comunale del 10 marzo 1987.

**39. Legge sul coordinamento pianificatorio e finanziario in materia di infrastrutture e di servizi di trasporto del 12 marzo 1997**

**Art. 11 cpv. 4**

<sup>4</sup>Contro la decisione del Consiglio di Stato, i comuni hanno la facoltà di ricorso al Gran Consiglio; è applicabile la legge sulla procedura amministrativa del ....

**40. Legge di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la  
tassa sul traffico pesante del 24 settembre 1985**

**Art. 10 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni amministrative adottate in prima istanza dal Dipartimento competente è dato ricorso al Consiglio di Stato.

**41. Legge sulle funi metalliche del 17 dicembre 2009**

**Art. 12 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato rese in applicazione della presente legge è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**42. Legge sul turismo del 30 novembre 1998**

**Art. 39**

**Rimedi di diritto** <sup>1</sup>Contro le decisioni di diritto amministrativo degli enti è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

<sup>2</sup>Le controversie riguardanti i rapporti di lavoro sottostanno alla giurisdizione civile.

**43. Legge sui cani del 19 febbraio 2008**

**Art. 22**

**Rimedi giuridici** Contro le decisioni amministrative è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

**44. Legge cantonale sui provvedimenti per combattere le epizootie del 3 giugno  
1969**

**Art. 23 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del veterinario cantonale e del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**45. Legge cantonale sulle foreste del 21 aprile 1998**

**Art. 42 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup>Contro le decisioni rese in applicazione della presente legge è dato ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**46. Legge sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici dell'11 dicembre 1990**

**Art. 32 cpv. 5**

<sup>5</sup>Contro la decisione di ritiro dell'Ufficio della caccia e della pesca è dato ricorso al Consiglio di Stato; il ricorso non ha suspensivo.

**Art. 48 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato; è riservata la regolamentazione prevista al capitolo VIII.

**47. Legge sulle acque sotterranee del 12 settembre 1978**

**Art. 25 cpv. 2**

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato.

**Art. 32 cpv. 3**

<sup>3</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato, le cui decisioni sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

**48. Decreto legislativo che designa l'autorità competente ad esercitare la sorveglianza sugli impianti di accumulazione del 18 aprile 2005**

**Art. 2**

**Rimedi giuridici** Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**49. Legge di applicazione alla legge federale sugli esplosivi del 10 novembre 2010**

**Art. 7 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

**50. Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 13 ottobre 1997**

**Art. 30 cpv. 3**

<sup>3</sup>Contro le altre decisioni emesse in applicazione della presente legge e della LC è dato ricorso al Consiglio di Stato.

**51. Legge di applicazione della legge federale sul commercio ambulante e della legge federale sul gioco d'azzardo e sulle case da gioco del 27 gennaio 2003**

**Art. 16 cpv. 2 e 3**

<sup>2</sup>Contro le decisioni amministrative del dipartimento competente è dato ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>3</sup>Le decisioni del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

**52. Legge cantonale di applicazione della legge federale sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni del 20 aprile 2009**

**Art. 11 cpv. 1 e 2**

<sup>1</sup>La decisione del Dipartimento è impugnabile al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>La decisione del Consiglio di Stato è impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo.

**53. Legge sulle lotterie e giochi d'azzardo del 4 novembre 1931**

**Art. 2 cpv. 1**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato.

**54. Legge sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 1° dicembre 2009**

**Art. 25 cpv. 2**

<sup>2</sup>È applicabile l'articolo 56 della legge sulla procedura amministrativa del ....

**55. Legge d'applicazione della legge federale sulla politica regionale del 22 giugno 2009**

**Art. 20**

**Diritto di ricorso** Contro le decisioni del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

## **56. Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione del 1° giugno 2010**

### **Art. 50**

#### **In generale**

<sup>1</sup>Contro le decisioni dei municipi e del Dipartimento è dato ricorso al Consiglio di Stato. È riservato l'art. 52.

<sup>2</sup>Le decisioni del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

## **57. Legge sui campeggi del 26 gennaio 2004**

### **Art. 30**

#### **Autorità di ricorso**

<sup>1</sup>Contro le decisioni del Municipio l'interessato può ricorrere al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Contro le decisioni del Consiglio di Stato è data facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

## **58. Legge di applicazione alla legislazione federale in materia di indicazione dei prezzi del 3 novembre 2003**

### **Art. 7**

#### **Rimedi di diritto**

<sup>1</sup>Contro le decisioni amministrative del dipartimento competente è dato ricorso al Consiglio di Stato.

<sup>2</sup>Le decisioni del Consiglio di Stato sono impugnabili davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

## **ALLEGATO II**

Nelle seguenti disposizioni, l'espressione "*legge di procedura per le cause amministrative*" e l'espressione "*legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966*" sono sostituite dall'espressione "*legge sulla procedura amministrativa del ...*":

- articolo 23 capoverso 1 della legge dell'8 novembre 1976 sulle attività private di investigazione e di sorveglianza;
- articolo 50 capoverso 2 della legge del 26 febbraio 2007 sulla protezione civile;
- articolo 27 capoverso 2 della legge del 26 febbraio 2007 sulla protezione della popolazione;
- articolo 28 della legge del 9 marzo 1987 sulla protezione dei dati personali;
- articolo 147 capoverso 3 e articolo 213 capoverso 3 della legge organica comunale del 10 marzo 1987;
- articolo 42 della legge del 12 dicembre 1907 sulla municipalizzazione dei servizi pubblici;
- articolo 151 capoverso 3 della legge organica patriziale del 28 aprile 1992;
- articolo 22 capoverso 3 della legge del 16 dicembre 2002 sulla Chiesa cattolica;
- articolo 6 capoverso 2 della legge del 14 aprile 1997 sulla Chiesa evangelica riformata nel Cantone Ticino;
- articolo 109 della legge del 17 dicembre 2002 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato;
- articolo 17 capoverso 1 della legge dell'8 novembre 2005 sull'assegnazione e sull'uso di posteggi nell'amministrazione cantonale;
- articolo 22 capoverso 2 della legge del 24 ottobre 1988 sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici;
- articolo 88 della legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria;
- articolo 5 capoverso 1 della legge del 27 aprile 1992 sulla procedura di ricorso in materia di esecuzione e fallimento;
- articolo 15b capoverso 2 della legge del 18 aprile 1911 di applicazione e complemento del Codice civile svizzero;
- articolo 6 capoverso 2 della legge cantonale del 12 marzo 1997 sul registro di commercio;
- articoli 21 e 51 cpv. 2 della legge dell'8 marzo 1999 sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele;
- articolo 6 della legge del 2 febbraio 1998 sul registro fondiario;
- articolo 23 capoverso 4, articolo 25 capoverso 3, articolo 36 capoverso 1 e articolo 80 capoverso 3 della legge del 5 novembre 2005 sulla misurazione ufficiale;
- articolo 40 capoverso 3 della legge del 22 ottobre 1985 sull'abitazione;
- articolo 9 capoverso 2 del decreto legislativo del 26 marzo 2001 concernente l'autorizzazione delle attrezzature medico-tecniche di diagnosi o di cura a tecnologia avanzata o particolarmente costosa (clausola del bisogno);
- articolo 10 capoverso 3 e articolo 43 capoverso 2 della legge del 19 giugno 1978 d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 3 ottobre 1951;
- articolo 7 della legge cantonale del 21 gennaio 2008 di applicazione della legge federale sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi;

- articolo 50 capoverso 3 e articolo 56 della legge del 2 febbraio 1999 sull'assistenza sociopsichiatrica;
- articolo 8 della legge del 5 novembre 1997 sul servizio medico nelle zone di montagna;
- articolo 17 capoverso 2 della legge del 18 dicembre 2008 sugli assegni di famiglia;
- articolo 44 capoverso 3 e articolo 45 capoverso 2 della legge del 15 settembre 2003 sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni;
- articolo 18 capoverso 3 della legge del 2 ottobre 1996 sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili;
- articolo 27 capoverso 3 della legge del 30 novembre 2010 concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane;
- articolo 45 della legge del 30 novembre 2010 sull'assistenza e cura a domicilio;
- articolo 76 capoverso 1 della legge del 26 giugno 1997 di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie;
- articolo 6b capoverso 3 della legge del 29 marzo 1972 concernente il miglioramento delle condizioni di abitazioni nelle regioni di montagna;
- articolo 50 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991;
- articolo 4 capoverso 2 del decreto legislativo concernente l'adesione del Cantone Ticino al concordato intercantonale sugli appalti pubblici del 25 novembre 1994/15 marzo 2001;
- articolo 21 capoverso 2 e articolo 25 capoverso 2 della legge cantonale del 24 marzo 2004 sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto;
- articolo 17 capoverso 1 della legge del 1° dicembre 1997 sull'esercizio della professione di impresario costruttore;
- articolo 25 della legge del 23 marzo 1983 sulle strade;
- articolo 50 capoverso 3 e articolo 70 della legge dell'8 marzo 1971 di espropriazione;
- articolo 111 della legge del 23 novembre 1970 sul raggruppamento e la permuta dei terreni;
- articolo 23 della legge del 24 aprile 1990 sui contributi di miglioria;
- articolo 10 capoverso 3 della legge del 24 settembre 1985 di applicazione alla legislazione federale sulla circolazione stradale e la tassa sul traffico pesante;
- articolo 7 capoverso 2 della legge del 26 febbraio 2007 sugli impianti pubblicitari;
- articolo 12 capoverso 2 della legge del 17 dicembre 2009 sulle funi metalliche;
- articolo 8 capoverso 4 della legge cantonale del 22 novembre 1982 di applicazione alla legge federale del 3 ottobre 1975 sulla navigazione interna;
- articolo 14 capoverso 3 della legge del 3 dicembre 2002 sull'agricoltura;
- articolo 20 capoverso 4 della legge del 30 gennaio 2007 sul diritto fondiario rurale e sull'affitto agricolo;
- articolo 8 capoverso 3 della legge del 10 febbraio 1987 di applicazione alla legge federale sulla protezione degli animali;
- articolo 23 capoverso 3 della legge cantonale del 3 giugno 1969 sui provvedimenti per combattere le epizootie;
- articolo 10 capoverso 2 della legge del 20 settembre 2010 di applicazione alla ordinanza concernente l'eliminazione dei sottoprodotti di origine animale del 23 giugno 2004;

- articolo 42 capoverso 3 della legge cantonale del 21 aprile 1998 sulle foreste;
- articolo 48 capoverso 3 della legge dell'11 dicembre 1990 sulla caccia e la protezione dei mammiferi e degli uccelli selvatici;
- articolo 36 capoverso 3, articolo 41 capoverso 3 e articolo 104 capoverso 2 della legge del 2 aprile 1975 d'applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque dell'8 ottobre 1971;
- articolo 6 capoverso 3 della legge del 12 settembre 1978 sulle acque sotterranee;
- articolo 17 capoverso 3 della legge cantonale del 30 novembre 2009 di applicazione della legge federale sull'approvvigionamento elettrico del 23 marzo 2007;
- articolo 25 capoverso 2 della legge cantonale del 24 marzo 2004 di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente;
- articolo 26 capoverso 4 della legge cantonale dell'11 novembre 1968 sul lavoro;
- articolo 7 capoverso 2 della legge di applicazione della legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio e della legge federale sul lavoro a domicilio del 14 marzo 2012;
- articolo 9 capoverso 1 della legge dell'11 marzo 2008 d'applicazione della legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali (LDist) e della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero (LLN);
- articolo 22 capoverso 2 della legge del 22 giugno 1994 sui sussidi cantionali;
- articolo 39 capoverso 1 della legge del 13 novembre 1996 sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare;
- articolo 7 capoverso 2 della legge cantonale del 12 marzo 1997 di esecuzione della legge federale 9 giugno 1977 sulla metrologia;
- articolo 2 capoverso 3 della legge del 4 novembre 1931 sulle lotterie e giochi d'azzardo;
- articolo 22 capoverso 1 e articolo 27 della legge del 1° dicembre 2009 sull'esercizio delle professioni di fiduciario.