Messaggio

numero	data	Dipartimento
7051	25 febbraio 2015	ISTITUZIONI

Concerne

Soppressione della Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) con attribuzione delle sue competenze al Tribunale cantonale amministrativo del Tribunale di appello

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pregiamo di sottoporvi una proposta di modifica della legge del 21 marzo 1988 di applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LALAFE) finalizzata alla soppressione della Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) e alla successiva attribuzione della competenza di statuire in seconda istanza a favore del Tribunale cantonale amministrativo.

I. INTRODUZIONE

Nell'ambito del progetto "Giustizia 2018", avviato alfine di riordinare proattivamente l'assetto giudiziario cantonale, il gruppo di studio incaricato di analizzare la situazione ha suggerito la soppressione della Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) e l'attribuzione delle sue competenze al Tribunale cantonale amministrativo del Tribunale di appello.
In considerazione anche delle osservazioni della Commissione stessa, il Consiglio di Stato ha approfondito la proposta e, con il presente messaggio, intende attuarla, preso altresì atto dei risultati della relativa procedura di consultazione. L'avamprogetto è stato sottoposto alla Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE), al Tribunale cantonale amministrativo, alle Autorità distrettuali LAFE di prima istanza, all'Autorità legittimata a ricorrere in materia di LAFE, all'Ordine dei notai del Cantone Ticino e all'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino. Le autorità che hanno preso posizione condividono il progetto.

Il 27 gennaio 2015, in occasione del dibattito sul messaggio n. 6891 del 17 dicembre 2013 concernente l'unificazione delle autorità di prima istanza in materia di LAFE, nel Gran Consiglio più voci si sono espresse a favore della soppressione dell'autorità di ricorso in materia di LAFE. Anche nel rapporto di minoranza n. 6891 R2 del 14 gennaio 2015 – che ha ottenuto il sostegno della maggioranza del Parlamento – si riconosce che "*la soppressione dell'autorità di ricorso, con conseguente trasferimento al TRAM, potrebbe apportare anche miglioramenti dal profilo quantitativo*".

1.0063

II. IL SISTEMA ATTUALE

In virtù della delega stabilita dall'articolo 15 capoverso 1 LAFE, il Cantone Ticino ha istituito quale autorità di ricorso di seconda istanza la Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE). La sua composizione è stabilita nell'articolo 9 LALAFE, secondo il quale, il Consiglio di Stato nomina un magistrato (o ex magistrato) dell'ordine giudiziario in qualità di presidente, quattro altri membri e tre membri supplenti. A costoro spetta poi il compito di nominare un vicepresidente. La Commissione si riunisce 4-6 volte l'anno a Bellinzona e la Divisione della giustizia ne cura il segretariato. Mediamente vengono inoltrati alla Commissione fino a una decina di ricorsi l'anno.

III. LA PROPOSTA

In accordo con quanto suggerito nel 1° Rapporto intermedio del Gruppo di studio "Giustizia 2018", si propone dunque di modificare l'articolo 9 LALAFE nel senso di sopprimere l'autorità cantonale di ricorso *ad hoc*, ovvero l'attuale Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE). Nel contempo, in sua vece, è proposta l'attribuzione del ruolo d'autorità di ricorso di seconda istanza al Tribunale cantonale amministrativo, della Sezione di diritto pubblico del Tribunale di appello.

Il Tribunale cantonale amministrativo è stato istituito nel 1966 in seguito all'entrata in vigore della legge del 19 aprile 1966 di procedura per le cause amministrative. La sua competenza generale quale autorità giudiziaria di ricorso contro le decisioni delle autorità amministrative è stabilita nell'articolo 84 della legge del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa (LPAmm) che indica come il ricorso 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.

In aggiunta, il Tribunale cantonale amministrativo può assumere il ruolo di istanza unica secondo l'articolo 92 LPAmm per:

a) 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;
b) 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;
c) le contestazioni relative ai rapporti patrimoniali nei casi di aggregazioni e separazioni di Comuni o di frazioni;
d) in tutti gli altri casi previsti dalla legge.

Da ultimo, in ottemperanza agli articoli 89 e seguenti LPAmm, il Tribunale cantonale amministrativo ha pure giurisdizione in materia di pubblico impiego.

Secondo l'articolo 49 della legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria, esso è composto di sei membri e decide, di regola, nella composizione di tre membri.

In sostanza, con il messaggio si intende attribuire al Tribunale cantonale amministrativo una competenza del tutto in linea con l'attività e con la composizione che già oggi lo caratterizzano. Inoltre, non sarebbe originato alcun eccesso di carico lavorativo, poiché il numero medio di nuovi incarti annuali – una decina – sarebbe trascurabile. La misura si giustifica pure da una prospettiva meramente pratica, in quanto l'esistenza di una commissione *ad hoc*, non fa che complicare l'organizzazione giudiziaria senza peraltro migliorarne la qualità. Accessoriamente, si osserva che il cambiamento implicherebbe un risparmio annuale di 10'000 franchi.

Per concludere, si rimarca come un'operazione analoga, concernente questa volta la legge del 3 ottobre 1995 sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca, sia già stata realizzata. In linea con quanto proposto dal messaggio n. 6859 del 15 ottobre 2013, il Parlamento ha approvato la soppressione della Commissione indipendente di ricorso (organo competente delle decisioni relative ai rapporti dell'Università con studenti, uditori e altri utenti) e l'attribuzione delle sue competenze al Tribunale cantonale amministrativo. In quel caso, il Tribunale federale era giunto alla conclusione che la Commissione indipendente di ricorso non poteva essere considerata un tribunale superiore ai sensi dell'articolo 86 capoverso 2 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF, cfr. sentenze n. 2C_1183/2012 e 2C_868/2013 del 30 dicembre 2013). Va rilevato che tale Commissione indipendente di ricorso, a differenza della Commissione di ricorso in materia di LAFE, non aveva competenze solo in materia di ricorsi ma anche altre funzioni, quale quella di autorità di conciliazione, che non sono compatibili con la nozione di tribunale superiore ai sensi dell'articolo 86 capoverso 2 LTF.

IV. COMMENTO SUI SINGOLI ARTICOLI

Articolo 9

Per attuare la proposta, occorre modificare l'articolo 9 LALAFE, indicando che l'autorità cantonale di ricorso ai sensi dell'articolo 15 capoverso 1 lettera c LAFE è il Tribunale cantonale amministrativo.

Articoli 10 e 11

Occorre adeguare anche gli articoli 10 e 11 LALAFE, togliendo i riferimenti all'attuale Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE). Nell'articolo 10 LALAFE non è più necessario mantenere la norma sul quorum per l'autorità cantonale di ricorso, in quanto il Tribunale cantonale amministrativo decide nella composizione di tre membri. Nell'articolo 11 LALAFE, possono essere abrogate la quarta e la quinta frase del capoverso 1, poiché la ricusa per i giudici del Tribunale cantonale amministrativo è già disciplinata negli articoli 50 e seguenti LPAmm. L'articolo 11 capoverso 2 LALAFE viene aggiornato alla soppressione della Commissione di ricorso.

Articoli 18 e 19

Si propone inoltre di abrogare gli articoli 18 e 19 LALAFE, che determinano la procedura dinanzi all'autorità cantonale di ricorso. L'articolo 68 capoverso 1 LPAmm prevede infatti un termine di ricorso di 30 giorni, uguale a quello fissato dall'articolo 20 capoverso 3 LAFE. Non appare necessario sostituire gli articoli 18 e 19 LALAFE mediante un semplice rinvio alla LPAmm, sia perché quest'ultima legge rivendica la sua applicazione a ogni procedimento amministrativo, riservate le norme speciali previste da altre leggi (art. 1

cpv. 1 e 2 LPAmm), sia perché tale rinvio è già ancorato nell'articolo 27 LALAFE. Qualora si dovessero mantenere gli articoli 18 e 19 LALAFE, ai ricorsi in questa materia si applicherebbero, senza necessità, delle norme di procedura particolari rispetto a quelle della LPAmm, che reggono la trattazione degli altri ricorsi che vengono presentati al Tribunale cantonale amministrativo. Ciò che non è auspicabile per mantenere una certa uniformità della procedura davanti all'autorità giudiziaria.

Norma transitoria

Riteniamo infine opportuno introdurre una norma transitoria, che regola in modo chiaro la competenza di trattare i ricorsi pendenti al momento dell'entrata in vigore delle modifiche della legge. Si tratta di una norma importante, poiché consente di trasferire immediatamente al Tribunale cantonale amministrativo, con l'entrata in vigore delle presenti modifiche, tutti i ricorsi pendenti davanti alla Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE).

V. PROCEDURA DI CONSULTAZIONE

L'avamprogetto è stato sottoposto alla Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE), al Tribunale cantonale amministrativo del Tribunale di appello, alle Autorità distrettuali LAFE di prima istanza, all'Autorità legittimata a ricorrere in materia di LAFE, all'Ordine dei notai del Cantone Ticino e all'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino.

Tutte le autorità che hanno preso posizione condividono il progetto di soppressione della Commissione di ricorso in materia di legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE) e alla successiva attribuzione della competenza di statuire in seconda istanza a favore del Tribunale cantonale amministrativo.

Va indicata in particolare la posizione dell'attuale Commissione di ricorso che si è riconfermata in quanto già indicato nella fase di consultazione del 1° Rapporto intermedio del Gruppo di studio denominato "*Giustizia 2018*". L'attuale Commissione ha caldeggiato la propria soppressione in ragione della preponderanza degli aspetti negativi rispetto a quelli positivi riscontrabili oggigiorno. In particolare:

- l'elezione dei membri secondo criteri politici-partitici, e non prevalentemente sulla formazione e l'esperienza, fa sì che la Commissione sia composta da persone aventi attività professionali non sempre temporalmente conciliabili con l'attività della Commissione;
- la durata della carica è troppo breve per garantire la continuità necessaria, così che la sicurezza del diritto risulta essere in pericolo;
- la mancanza di specialisti, la complessità degli incarti e la difficoltà di riunirsi in tempi brevi può comportare tempi abbastanza lunghi per l'emanazione delle decisioni;
- il fabbisogno finanziario è limitato, tuttavia membri e supplenti hanno diritto ad un'indennità.

Nel contempo, la stessa Commissione ha salutato con favore l'intenzione di trasmettere la propria competenza al Tribunale cantonale amministrativo del Tribunale di appello, da essa ritenuto idoneo al compito, considerato che buona parte degli aspetti negativi attuali saranno eliminati.

VI. TEMPISTICA

Riprendendo il rapporto del gruppo di studio *Giustizia 2018*, si osserva che la modifica proposta può essere attuata in qualsiasi momento. Tuttavia, va ricordato che il 31 dicembre 2015 scadrà il periodo di nomina dei componenti della Commissione di ricorso. Il termine rappresenta di conseguenza un'ottima occasione per attuare il cambiamento. In effetti, se quest'ultimo sarà fatto coincidere con la naturale scadenza delle nomine, non sarà necessario prorogare il periodo di nomina della commissione attuale.

VII. CONGRUENZA CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO

La modifica legislativa proposta si inserisce coerentemente nel più ampio disegno definito dal progetto *"Giustizia 2018"*.

A livello pratico, l'adozione della misura si manifesterà in una diminuzione della burocrazia, in una semplificazione della procedura amministrativa e in un contenimento, seppur limitato, dei costi. In questo senso, la proposta abbraccia i principali temi promossi nelle linee direttive e nel piano finanziario 2012-2015.

In ragione di quanto sopra, vi invitiamo ad approvare il disegno di legge allegato.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli
Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 21 marzo 1988; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 25 febbraio 2015 n. 7051 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge di applicazione alla legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero del 21 marzo 1988 è modificata come segue:

Titolo

Legge di applicazione della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LALAFE)

Art. 9

L'autorità cantonale di ricorso ai sensi dell'articolo 15 capoverso 1 lettera c LAFE è il Tribunale cantonale amministrativo.

Art. 10

L'autorità legittimata a ricorrere siede al completo.

Art. 11 cpv. 1 e cpv. 2

[1]In caso di assenza o di impedimento legale secondo l'articolo 50 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (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.

[2]La domanda di ricusa dei membri dell'autorità di prima istanza è decisa dal presidente dell'autorità cantonale di ricorso; quella dei membri dell'autorità legittimata a ricorrere dal presidente del Tribunale di appello.

Art. 18 e 19

Abrogati

Art. 20 (marginale)

4. Legittimazione a ricorrere del Comune

II.

Disposizione transitoria della modifica del …

I ricorsi pendenti davanti alla Commissione cantonale di ricorso al momento dell'entrata in vigore della presente modifica di legge sono deferiti al Tribunale cantonale amministrativo.

III.

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.

[3]Ai sensi dell'articolo 36 capoverso 3 LAFE, è data comunicazione all'Ufficio federale di giustizia della pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.