

# Rapporto parziale 1

numero	data	Dipartimento
<b>5994 R parz.1</b>	5 dicembre 2007	ISTITUZIONI
Concerne		

## **della Commissione della legislazione sul messaggio 13 novembre 2007 concernente la Legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa, limitatamente al potenziamento del Tribunale di appello, Tribunale cantonale amministrativo (modifica LOG)**

### **1. INTRODUZIONE**

Il Popolo svizzero ha approvato il 12 marzo 2000 la modifica degli articoli 29a e 191b della Costituzione federale.

Più precisamente l'articolo 29a prevede la garanzia della via giudiziaria stabilendo, per ogni persona, il diritto di sottoporre le controversie al giudizio di un'autorità giudiziaria. Solo in casi eccezionali, la Confederazione e i Cantoni possono escludere la via giudiziaria.

L'articolo 191b riprende questo principio e prescrive che i Cantoni devono istituire autorità giudiziarie per giudicare le controversie di diritto pubblico. Gli articoli 29a e 191b della Costituzione federale sono entrati in vigore il 1° gennaio 2007, simultaneamente alla legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF).

Impone ai Cantoni l'istituzione di tribunali superiori che giudicano quali autorità di grado immediatamente inferiore al Tribunale federale (art. 86 cpv. 2 e 114 LTF). Ciò che è considerato importante dalla dottrina è che il tribunale superiore, che decide quale ultima istanza cantonale, adempia i requisiti dell'indipendenza e abbia pieno potere cognitivo.

Secondo l'articolo 130 capoverso 3 LTF, i Cantoni devono adeguare il diritto cantonale alle nuove esigenze in materia di giurisdizione amministrativa entro due anni dall'entrata in vigore della legge sul Tribunale federale e quindi entro il 1° gennaio 2009.

Il Consiglio di Stato ha conseguentemente proposto con il messaggio n. 5994 il progetto di legge sulla revisione della giurisdizione amministrativa.

### **2. LA PROPOSTA DEL CONSIGLIO DI STATO**

Il Consiglio di Stato propone di attribuire in linea di principio al Tribunale cantonale amministrativo la competenza generale di fungere da autorità giudiziaria di ricorso. In alcuni singoli casi connessi con il settore delle assicurazioni sociali e del diritto fiscale, anziché al Tribunale cantonale amministrativo si prevede invece il ricorso al Tribunale cantonale delle assicurazioni o alla Camera di diritto tributario del Tribunale di appello. Anche il Tribunale di espropriazione è considerato quale tribunale cantonale superiore,

limitatamente ai settori, che giudica quale ultima istanza cantonale, concernenti i contributi di miglioria e le stime immobiliari.

Contro le decisioni del Gran Consiglio è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo solo nei casi espressamente previsti dalla legge (in materia di concessione della cittadinanza cantonale, di istituzione e scioglimento di consorzi di Comuni, di riconoscimento e di disconoscimento di patriziati, di concessione e rifiuto di sussidi obbligatori).

Il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo è dato solo contro le decisioni del Consiglio di Stato; quest'ultimo funge da filtro, il che ha il vantaggio di limitare l'aggravio del Tribunale cantonale amministrativo.

Qualora il diritto cantonale già preveda commissioni indipendenti di ricorso, queste sono di principio mantenute, sia laddove esse intervengono quali autorità inferiori al Tribunale, sia quando esse decidono in modo definitivo.

### **3. LE DECISIONI (PROPOSTE) PRELIMINARI DELLA COMMISSIONE DELLA LEGISLAZIONE**

La Commissione della legislazione ha iniziato l'esame delle proposte di modifiche legislative contenute nel precitato messaggio. Tenuto conto della complessità della materia, e del conseguente tempo necessario per il suo esame, la commissione presenterà il suo rapporto nel corso del prossimo anno.

Tenuto altresì conto del fatto che nella prima metà del prossimo anno verranno rinnovati gli incarichi ai Magistrati di appello, ricordato il tempo necessario per procedere nei necessari incumbenti, tenuto conto del costante aumento di casi pendenti al Tribunale cantonale amministrativo, e meglio come verrà spiegato in seguito nel presente rapporto, al fine di permettere di porre rimedio celermente alle difficoltà di tale autorità; ricordato che la procedura di elezione del nuovo giudice richiede del tempo e il nuovo magistrato potrà verosimilmente assumere la carica solo dopo parecchi mesi dall'entrata in vigore della base legale, la commissione della legislazione sostiene la proposta di aumento di un Giudice e di un vice cancelliere per il Tribunale cantonale amministrativo e approva il presente rapporto che ne propugna l'accoglimento.

### **4. LA SITUAZIONE DEL TRIBUNALE CANTONALE AMMINISTRATIVO**

I rapporti degli ultimi anni del Presidente del Tribunale cantonale amministrativo segnalano le costanti difficoltà nell'evadere sollecitamente tutti i ricorsi pendenti, e ciò malgrado l'importante e costante impegno dei suoi Giudici.

Nel suo ultimo rapporto, il presidente sottolineava che, benché il risultato del settore della pianificazione del territorio fosse lusinghiero e ciò avesse permesso di ridurre le giacenze in quello specifico settore, purtroppo le pendenze dello stesso erano ancora elevate e rappresentavano quasi la metà di quelle dell'intero TRAM.

Il Presidente ricordava nel suo precitato ultimo rapporto la richiesta, già preavvisata favorevolmente dal Consiglio della Magistratura e tuttora pendente davanti al Consiglio di Stato, di aumentare di un'unità il numero dei giudici. Si ricorda che attualmente il Tribunale cantonale amministrativo, nel quale è stato integrato nel corso del 2006 il Tribunale della pianificazione del territorio, è composto da quattro giudici e sette vicecancellieri.

Con le modifiche proposte nel messaggio n. 5994 del Consiglio di Stato, al Tribunale cantonale amministrativo è attribuita una competenza di carattere generale. L'estensione delle competenze del tribunale comporterà sicuramente un massiccio aumento del numero dei ricorsi, che, per quanto difficile da quantificare, può essere valutato nell'ordine di almeno un centinaio di casi all'anno. La postulata proposta di aumento di un giudice (da 4 a 5) e di un vicecancelliere appare dunque il minimo e indispensabile intervento.

Per la cronaca, ma non solo, si vuole qui ricordare che nel 2006 il Tribunale cantonale amministrativo ha evaso ricorsi in cui erano in gioco interessi per un valore complessivo di oltre mezzo miliardo di franchi. Il totale delle tasse di giustizia applicate non ha superato l'uno per mille.

Si riprendono in questa sede le statistiche 2006 elaborate dal Tribunale cantonale amministrativo:

<b><u>CAUSE AMMINISTRATIVE</u></b>				
pendenti a fine	2005	266		
introdotte nel	2006	451	=	717
decise nel	2006			<u>485</u>
pendenti a fine	2006			232

<b><u>CAUSE DI PIANIFICAZIONE</u></b>				
pendenti a fine	2005	245		
introdotte nel	2006	83		328
decise nel	2006			<u>122</u>
pendenti a fine	2006			206

<b><u>CAUSE DI ESPROPRIAZIONE</u></b>				
pendenti a fine	2005	31		
introdotte nel	2006	8	=	39
decise nel	2006			<u>21</u>
pendenti a fine	2006			18

<b>TOTALE DELLE CAUSE DECISE NEL 2006: 628</b>
--

Tabella riassuntiva delle cause amministrative, di pianificazione e di espropriazione pendenti al 31 dicembre 2006.

1994/2002	146
2003	30
2004	38
2005	50
2006	192
<b>Totale</b>	<b>456</b>

Infine i dati nel corso degli ultimi anni.

<b>Tribunale cantonale amministrativo, cause trattate dal 1997 al 2006</b>							
	Pendenti	Introdotte	Totale	Decise	Altrimenti	Totale	Pendenti
	01.01		da evadere		definite	evase	31.12
<b>Amministrative</b>							
<b>Espropriazione</b>							
Totale 2006	297	459	756	432	74	506	250
2005	299	489	788	420	70	490	298
2004	330	457	787	340	146	486	301
2003	468	441	909	427	152	579	330
2002	439	905	1'344	664	212	876	468
2001	316	855	1'171	535	197	732	439
2000	354	691	1'045	553	176	729	316
1999	376	787	1'163	636	174	810	353
1998	362	845	1'207	644	187	831	376
1997	337	852	1'189	614	213	827	362
<b>Tribunale della pianificazione del territorio, cause trattate dal 1997 al 2006</b>							
	Pendenti	Introdotte	Totale	Decise	Altrimenti	Totale	Pendenti
	01.01		da evadere		definite	evase	31.12
1997	301	190	491	77	49	126	365
1998	365	172	537	76	61	137	400
1999	400	95	495	56	49	105	390
2000	390	87	477	58	37	95	382
2001	382	120	502	56	52	108	394
2002	394	175	569	79	46	125	444
2003	443	114	557	129	40	169	388
2004	390	80	470	98	91	189	281
2005	281	93	374	87	42	129	245
2006	245	83	328	88	34	122	206

Ancor più recentemente, in occasione della conferenza stampa di presentazione del messaggio oggetto del presente rapporto, il Giudice avv. dr. Lorenzo Anastasi, illustrando i compiti e le risorse del Tribunale cantonale amministrativo, ha così riferito.

Compito del Tribunale cantonale amministrativo è quello di assicurare una giurisdizione efficace; essa può essere considerata efficace quando fornisce risposte conformi alla legge nel minor tempo possibile. Il conseguimento di questo obiettivo dipende in primo luogo da due fattori: il numero e la complessità dei casi e le risorse di personale a disposizione.

Il Giudice ha ricordato che il numero dei casi è variabile con tendenza costante all'aumento; i dati riassuntivi (contravvenzioni escluse) sono i seguenti:

+ di 200 casi	1970
+ di 300 casi	1984
+ di 400 casi	1991
+ di 500 casi	2001
+ di 600 casi	2007

Al tribunale sono state assegnate nuove competenze. Fra i vari fattori che hanno determinato particolari aumenti delle entrate mi limito a ricordare l'assegnazione delle seguenti nuove competenze: la riforma dell'art. 98a OG nel 1997 ha comportato più di 100 casi; l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le commesse pubbliche nel 2001 ha comportato più di 100 casi; l'integrazione del Tribunale della pianificazione nel tribunale amministrativo avvenuta nel 2006 ha comportato più di 150 casi. L'unica riduzione delle competenze in 40 anni (intervenuta nel 2002) è stata l'attribuzione alla neo istituita Pretura Penale per quanto concerne i ricorsi in materia di contravvenzioni (400 all'anno corrispondenti ad una decina di giorni di lavoro per un giudice all'anno). La diminuzione del carico di lavoro è stata tuttavia insignificante, poiché i 400 ricorsi venivano evasi, sotto la responsabilità di un giudice delegato, da 1-2 vicecancellieri, uno dei quali passato alla Pretura penale.

Il Giudice ha pure ricordato che il Tribunale cantonale amministrativo è stato costituito nel 1966 come camera del Tribunale d'appello con una dotazione di 3 giudici: 2 a tempo pieno ed 1 a metà tempo in quanto attivo in altre camere. La dotazione di giudici è rimasta stabile per 25 anni, corrispondente a 5'000 ore di lavoro giudice disponibili all'anno. Tenuto conto dell'aumento costante del numero dei casi da trattare ha tuttavia comportato una significativa riduzione del numero di ore disponibili per caso: nel 1975 per 200 casi si avevano 25 ore per caso (corrispondenti a 3 giorni), nel 1990 per 300 casi si avevano 16 ore per caso (corrispondenti a 2 giorni).

A partire dal 1991 il Tribunale amministrativo ha avuto a disposizione 3 giudici a tempo pieno. Il beneficio è stato tuttavia passeggero, poiché con l'inarrestabile aumento del numero dei casi le ore lavorative disponibili per singolo caso già nel 1997 sono scese ai livelli precedenti, ovvero nel 1997 per 400 casi si avevano 15 ore per caso (corrispondenti a ca. 2 giorni)

Nel 2006 il Tribunale della pianificazione del territorio è stato integrato nel Tribunale amministrativo. Le ore di lavoro di lavoro/giudice all'anno sono aumentate da 6'000 a 8'000, ma le entrate annue sono dal canto loro aumentate da oltre 400 a oltre 600; ne consegue che nel 2007 per oltre 600 casi si avevano 13 ore per caso (corrispondenti a meno di 2 giorni). Per far fronte a questa evoluzione è stato messo a disposizione del Tribunale amministrativo un numero crescente di vicecancellieri redattori. Questo rimedio

si è dimostrato scarsamente efficace, se si pone mente al fatto che un vice cancelliere non rende prima di aver acquisito un anno di esperienza; negli ultimi 15 anni si sono avvicendati al Tribunale amministrativo ben 33 vicecancellieri, con una permanenza media di 6 mesi, e soltanto 2 dei 6.5 vicecancellieri attualmente in servizio hanno più di un anno di esperienza.

In conclusione, ricordato quanto sopra esposto dai magistrati, vi è una sola possibile conclusione: per rispondere adeguatamente all'aumento delle entrate del tribunale il numero di giudici in organico al Tribunale amministrativo dev'essere almeno aumentato da 4 a 5.

L'imminente riforma della giurisdizione amministrativa generalizza la possibilità di ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo. Non è oggi possibile quantificare l'aumento del numero di ricorsi conseguente all'assegnazione di nuove competenze.

Il Consiglio di Stato ha formulato una previsione di più di 120 casi estrapolando i dati dell'anno 2006. L'esecutivo ha conseguentemente proposto di potenziare l'organico del tribunale con un giudice a tempo pieno ed un vicecancelliere. Il nuovo giudice non coprirà comunque il deficit accertato nel 2003 e tuttora scoperto.

Fatta astrazione del contributo fornito dai vicecancellieri, dal 2009 il Tribunale avrà a disposizione 10'000 ore di lavoro/ giudice all'anno per 660 casi corrispondenti a ca. 15 ore per caso.

## **5. CONSEGUENZE FINANZIARIE**

La Commissione della legislazione ha preso atto che l'attribuzione al Tribunale cantonale amministrativo di un ulteriore giudice e di un nuovo vicecancelliere cagionerà allo Stato, compresi gli oneri sociali, spese annue supplementari pari a circa fr. 410'000.-. A livello logistico saranno necessari dei piccoli interventi, i cui costi verranno caricati sulle voci di gestione corrente.

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

La revisione del diritto cantonale per estendere la facoltà di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo e per potenziare questa autorità giudiziaria figura nel rapporto del dicembre 2003 del Consiglio di Stato al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2004-2007 e negli aggiornamenti del dicembre 2004 e del novembre 2005 (obiettivo n. 10, scheda n. 2: un apparato giudiziario efficace).

## **7. CONCLUSIONI**

La Commissione della legislazione ha discusso l'aumento di un Giudice e di un vice cancelliere al Tribunale cantonale amministrativo ritenendo opportuno procedere subito all'aumento dell'organico, e riservandosi conseguentemente di discutere e approvare le modifiche legislative necessarie e indicate nel precitato messaggio.

La Commissione della legislazione ha approvato quanto proposto, votando l'entrata in materia e il presente rapporto.

\* \* \* \* \*

Sulla base delle considerazioni contenute in questo rapporto, la Commissione della legislazione chiede al Parlamento di approvare le modifiche legislative così come sono state proposte dal Consiglio di Stato nel messaggio n. 5994, e meglio le modifiche alla legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria agli articoli 42 cpv. 1 e 49 cpv. 1.

Per la Commissione legislazione:

Felice Dafond, relatore

Bergonzoli - Caimi - Carobbio - Colombo - Ducry -

Ghisletta D. - Gianoni - Guidicelli - Kandemir Bordoli -

Martignoni - Pantani (con riserva) - Pedrazzini -

Pestoni - Quadri (con riserva)

Disegno di

## **LEGGE**

### **sulla revisione della giurisdizione amministrativa**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 13 novembre 2007 n. 5994 del Consiglio di Stato;

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

#### **I. (XVII. Messaggio)**

La legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria è modificata come segue:

##### **Art. 42 cpv. 1**

<sup>1</sup>Il Tribunale di appello è composto di 22 giudici e 12 supplenti ed è suddiviso in tre Sezioni:

a)-c) *invariate*.

##### **Art. 49 cpv. 1**

<sup>1</sup>La Sezione di diritto pubblico è composta di 10 giudici e comprende:

a) *invariata*;

b) il Tribunale cantonale amministrativo, composto di 5 membri, che giudica quale istanza unica o di ricorso le contestazioni che gli sono attribuite dalla legge;

c) *invariata*.

#### **II.**

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 ed entra in vigore immediatamente.