Rapporto

numero	data	Dipartimento
4869 R	9 novembre 1999	ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione
sul messaggio 17 marzo 1999 concernente l'unificazione dei Tribunali di espropriazione e sull'iniziativa parlamentare 8 marzo 1999 presentata dal Gruppo PLRT in materia di unificazione dei Tribunali di espropriazione

1. OSSERVAZIONE PRELIMINARE

La modifica legislativa proposta è conforme alla Costituzione cantonale entrata in vigore il 1° gennaio 1998. L'art. 77 cpv. 1 lett. d) della Costituzione cita espressamente il Tribunale delle espropriazioni tra le autorità giudiziarie che esercitano la giurisdizione amministrativa. Benché l'art. 36 cpv. 1 lett. e) menzioni, tra le competenze del Gran Consiglio, l'elezione "... dei presidenti ..." di tali autorità, lasciando intendere trattarsi di più di una, i lavori preparatori della nuova Costituzione permettono di dire che tocca al legislatore definirne il numero.
Dal profilo giuridico nulla osta all'entrata in materia del Parlamento sulla proposta di modifica legislativa.

2. BREVE ISTORIATO DEI TRIBUNALI DI ESPROPRIAZIONE

Con la legge di espropriazione del 16 gennaio 1940 vennero create 11 commissioni distrettuali di espropriazione. Queste autorità diedero dei problemi dal profilo dell'applicazione unitaria del diritto e della celerità di giudizio. Con il messaggio del 9 luglio 1969, il Consiglio di Stato propose una modifica della legge che sopprimeva le commissioni distrettuali e creava una commissione di espropriazione unica per tutto il Cantone. Tuttavia l'allora Commissione della legislazione non sposò il progetto governativo e propose al Gran Consiglio la creazione di due Tribunali di espropriazione, l'uno con giurisdizione nel Sopraceneri e l'altro con giurisdizione nel Sottoceneri nonché l'attribuzione a queste istanze della nuova competenza a decidere sui ricorsi in materia di contributi di miglioria. Il Parlamento approvò l'impostazione commissionale l'8 aprile 1971.
I problemi di sotto occupazione del Tribunale sopracenerino hanno portato in tempi recenti all'istituzione di un gruppo di lavoro da parte del Consiglio di Stato con il mandato di rivedere queste strutture. Il gruppo ha rimesso il suo rapporto finale il 25 novembre 1998.

3. COMPETENZE ATTUALI DEI TRIBUNALI DELLE ESPROPRIAZIONI

In prima istanza i Tribunali delle espropriazioni giudicano sulle vertenze in materia di espropriazione formale e materiale. Quale autorità di ricorso essi giudicano sulle controversie in materia di contributi di miglioria, di imposizione dei contributi di costruzione degli

1.0064

impianti di evacuazione e depurazione delle acque, di accertamento della stima ufficiale della sostanza immobiliare e di domande di modifica dei progetti delle strade cantonali e comunali nonché sull'approvazione di questi progetti. Esistono poi altre competenze minori raramente applicate.

4. ORGANIZZAZIONE ATTUALE DEI TRIBUNALI DI ESPROPRIAZIONE

Ogni Tribunale, con giurisdizione territoriale, dispone di un presidente magistrato, di sei periti, di un segretario e di un funzionario amministrativo. Nel 1985 una modifica legislativa parziale introdusse un'eccezione al principio della territorialità, permettendo al Consiglio di Stato di attribuire ad un Tribunale sotto occupato incarti pendenti presso un Tribunale sovraccarico. In applicazione di questa deroga nel 1985 sono state attribuite 85 procedure sottocenerine al Tribunale con sede a Bellinzona, ma in seguito questa possibilità legale non è più stata usata.
Va rilevato che, siccome questi Tribunali trattano di controversie specifiche, è lecito attendersi da essi un'organizzazione piuttosto standardizzata delle varie fasi dei diversi tipi di procedimento, organizzazione che permette di rendere più rapido il processo decisionale.

5. ONERI LAVORATIVI DEI TRIBUNALI DI ESPROPRIAZIONE

Il carico lavorativo dei Tribunali di espropriazione non è uniforme nel tempo, dipendendo da un numero di atti dell'ente pubblico non costante quale la realizzazione di opere pubbliche, la modifica delle pianificazioni o la revisione dei valori di stima. Dal 1980 è nota la sotto occupazione del Tribunale sopracenerino. I dati qui ripresi dal messaggio mostrano una sua sotto occupazione di ca. il 25% rispetto a quello sottocenerino.

	Tribunale Sottocenerino		**Tribunale Sopracenerino**	
Procedure inoltrate 1997				
• espropriazioni	312	(1555)	174	(895)
• contributi	489		313	
• stima	759		1045	
Procedure evase 1997				
• espropriazioni	1500		1048	
• contributi	424		334	
• stima	897		648	
Transazioni 1997				
• espropriazioni	73%		86%	
• contributi	33%		60%	
• stima	30%		22%	
Procedure pendenti al 31 dicembre 1997				
• espropriazioni	109	(188)	51	(101)
• contributi	150		47	
• stima	205		467	

La sotto occupazione del Tribunale sopracenerino aumenta negli ultimi anni. Anche i dati del 1998 confermano questa situazione.

5. LA PROPOSTA GOVERNATIVA

Scartata l'ipotesi dell'abolizione dei Tribunali di espropriazione sostituendoli con una nuova istanza o attribuendo ad altre autorità le loro competenze (Tribunale cantonale amministrativo), scartata l'ipotesi di attribuire agli attuali Tribunali nuove competenze per evitare la loro sotto occupazione, restava da valutare l'alternativa tra la permanenza di due Tribunali indipendenti e la riunione dei due Tribunali attuali in un unica autorità.
Il Governo ha scelto la strada dell'unificazione, per motivi di uniformità della prassi, di razionalizzazione organizzativa e di risparmio.

6. L'ESAME COMMISSIONALE

La Commissione della legislazione ha dedicato diverse sedute alla riforma in esame, segnatamente sentendo il direttore del Dipartimento delle istituzioni on. Luigi Pedrazzini, il direttore della Divisione della giustizia avv. Giorgio Battaglioni e il presidente del gruppo di lavoro ad hoc giudice Raffaello Balerna. Da queste audizioni è in particolare emerso

- che la riforma qui in esame non urta alla prospettata revisione globale della giustizia annunciata dal Dipartimento delle Istituzioni, per la quale sono prevedibili tempi mediolunghi. Gli attuali due Tribunali ed il nuovo Tribunale unificato delle espropriazioni risultano essere delle appendici del sistema giudiziario per cui la loro unificazione non porterebbe alcun pregiudizio a scelte importanti che potrebbero essere decise in futuro e che, con tutta probabilità, dovranno passare da una revisione costituzionale;
- che il momento scelto per questa riforma è tutto sommato abbastanza propizio, tenuto conto della attuale vacanza della presidenza del Tribunale Sopracenerino e del probabile arrivo di un carico di lavoro importante a causa dell'entrata in vigore delle nuove stime nel 2001 e della costruzione di importanti opere pubbliche. La Commissione è infatti del parere che una struttura unificata saprà far fronte a questi oneri supplementari meglio degli attuali due Tribunali;
- che, in caso di lavoro eccessivo, il nuovo Tribunale unificato potrà far capo a dei presidenti supplenti, mentre in caso di sotto occupazione, il presidente titolare potrebbe temporaneamente assumere altre funzioni minori nell'ambito dell'ordine giudiziario;
- che il segretario giurista aiuterà il giudice nello studio degli incarti e nella redazione delle sentenze. Ritenuto tuttavia che in materia di stima il sopralluogo, peraltro irrinunciabile, viene esperito dai due periti, di regola questo potrà essere fatto con l'assistenza del segretario, che ne redigerà il verbale. Il segretario potrà poi preparare, sulla scorta di un certo modello collaudato e sulla base del calcolo dei periti, il progetto di sentenza.

Particolarmente interessanti e degne di rilievo le indicazioni del giudice Balerna che, quanto al lavoro straordinario connesso ad importanti opere stradali, ha segnalato la possibilità per i Cantoni di dichiarare applicabile, per le espropriazioni connesse alla costruzione di arterie importanti (cfr. art. 16 della LF concernente l'utilizzazione dell'imposta sugli oli minerali a destinazione vincolata - e, per il loro elenco, l'Ordinanza sulle strade principali), la LF di espropriazione, per cui la competenza per le espropriazioni passerebbe alla Commissione federale, nel senso che il Cantone esproprierebbe ancora, senza però andare a gravare le istanze cantonali, altrimenti competenti in materia. Questa soluzione potrebbe essere una valvola di sfogo importante, ma una simile devoluzione presuppone una disposizione legale cantonale attualmente inesistente.

La Commissione, dopo una verifica nei gruppi, ha deciso di raccomandare l'adozione della riforma riprendendo le tre motivazioni addotte dal Consiglio di Stato.
Quanto alla necessità di uniformare la prassi e il diritto, sebbene va rilevato che la giurisprudenza è sufficientemente precisa per scongiurare applicazioni palesemente difformi della legge, è comunque innegabile che la creazione di un unico Tribunale ovvierebbe definitivamente a questi possibili problemi e che da questo punto di vista essa appare opportuna. Del resto tale opportunità non viene contestata dagli attuali addetti ai lavori.
Quanto alla razionalizzazione organizzativa, è invece evidente come la nuova struttura permetterà di impiegare meglio il personale ora in forza ai due Tribunali, malgrado l'abolizione di un presidente magistrato (sostituito da due supplenti) e grazie alla nuova figura del segretario giurista, che dal profilo pratico sarà il perno della nuova organizzazione. Qualche dubbio rimane comunque sulla necessità di citare espressamente nella legge il numero dei segretari.
Infine, quanto al risparmio possibile, tenuto conto della riduzione del numero dei magistrati e delle unità amministrative, dei risparmi logistici ma anche dei maggiori esborsi per il segretario giurista e per oneri di trasferte, il costo di questa nuova autorità dovrebbe permettere un risparmio di fr. 195'000.- all'anno, cifra piuttosto teorica ma abbastanza attendibile e che dovrà essere confermata dalla pratica.
Visto che la sede del nuovo Tribunale unificato sarà a Lugano, appare determinante, laddove ciò non urti al buon funzionamento della struttura, rispettare l'esigenza di espletare la giustizia per i casi che riguardano il Sopraceneri in questa parte del Cantone. Del resto, dal momento che la nuova sede, prevista nello stabile ex UBS, non sarà agibile prima dell'inizio del 2001, sarà necessario prevedere una sede logistica provvisoria in modo che l'unificazione della struttura possa avvenire prima di tale scadenza.
Alcuni commissari mantengono dei dubbi sull'opportunità di operare la riunificazione in concomitanza con atti pianificatori o legislativi da parte dell'ente pubblico che, in certe occasioni, potrebbero creare dei problemi di sovraccarico al nuovo Tribunale. A parere della Commissione tali problemi straordinari vanno comunque risolti ricorrendo ad una certa flessibilità della nuova organizzazione (supplenti) e con provvedimenti ad hoc, per esempio facendo capo alla devoluzione di alcune competenze alla Commissione federale di stima, come suggerito dal giudice Balerna durante la sua audizione. Un primo banco di prova lo si avrà con la prossima entrata in vigore delle nuove stime ufficiali degli immobili prevista per il 2001; per affrontare in maniera corretta il probabile lavoro straordinario causato da questo avvenimento, circostanza che del resto avrebbe dovuto essere affrontata anche con il mantenimento della struttura attuale, la Commissione si augura che il Consiglio di Stato possa presentare in tempi brevi le eventuali misure straordinarie necessarie.

7. ATTI PARLAMENTARI PENDENTI

Con il presente rapporto si intende evasa anche l'iniziativa parlamentare generica 8 marzo 1999 presentata del Gruppo PLRT in materia di unificazione dei Tribunali di espropriazione.

8. BREVE COMMENTO AGLI ARTICOLI DI LEGGE

Art. 24 cpv. 2

Modifica redazionale.

Art. 28 cpv. 1

Modifica redazionale.

Art. 35

Viene fissato il principio del Tribunale unico (cpv. 1), le figure di nomina parlamentare (cpv. 2) e i loro requisiti (cpv. 3). I requisiti dei periti vengono opportunamente rinforzati. Viene stabilito il principio della presenza di un segretario giurista (cpv. 4).

Art. 36

Questa disposizione regola la composizione del collegio giudicante e i meccanismi in caso di aggravio straordinario di lavoro.

Art. 37 cpv. 1

Modifica redazionale.

Art. 38 cpv. 1

Modifica redazionale.

Art. 68

Modifica redazionale.

Art. 74a

La presidente del Tribunale sottocenerino è in carica sino al 31 marzo 2002. Il presidente supplente del Tribunale sopracenerino è in carica in virtù di un mandato governativo sino al 31 dicembre 1999. I periti sono in carica su mandato governativo sino al 31 dicembre 1999. La norma transitoria fissa la nomina del presidente, dei supplenti e dei periti entro 3 mesi dall'entrata in vigore dell'unificazione.

Modifiche di altre leggi

Senza alcuna portata.

⌘ ⌘ ⌘ ⌘ ⌘

Fatte queste considerazioni, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio in esame e il relativo disegno di legge.

Per la Commissione della legislazione:

Manuele Bertoli, relatore
Bergonzoli S. - Bobbià - Canonica G. -
Carobbio W. - Dell'Ambrogio - Fiori -
Ghisletta - Nova - Pantani - Righinetti