

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Fiorenzo Dadò e cofirmatari "Istituire un Tribunale amministrativo (indipendente e imparziale) di prima istanza anche in Ticino"

del 12 aprile 2021

Nel Canton Ticino contro le decisioni delle Autorità amministrative è dato di regola ricorso al Consiglio di Stato, contro la cui decisione è possibile ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo.

Secondo la Legge sulla procedura amministrativa (LPAm) un cittadino può presentare ricorso all'attenzione del Consiglio di Stato contro una decisione presa nei suoi confronti da un Dipartimento, da suo Servizio e da uno direttamente sottoposto al Consiglio di Stato, come pure da una risoluzione presa da enti locali autonomi di diritto pubblico (Comuni, Patriziati, Parrocchie, Consorzi e altri enti) e la relativa proposta di decisione.

Non tutte le decisioni emanate dall'Amministrazione sono sottoposte a questa procedura. In materia fiscale, per esempio, chi intende contestare la decisione di tassazione deve presentare reclamo all'Ufficio circondariale di tassazione. La procedura prevede che l'ulteriore contestazione venga presentata presso la Camera di diritto tributario del Tribunale d'appello.

Ciò premesso, per quanto attiene alla procedura prevista dalla LPAm, quale prima istanza è dunque il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato che esamina e istruisce il ricorso presentato al Consiglio di Stato. La decisione del Servizio dei ricorsi può in seguito essere impugnata davanti al Tribunale cantonale amministrativo (TRAM).

Per lo svolgimento di questa competenza, è stato istituito il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato, aggregato amministrativamente alla Cancelleria dello Stato, ma dipendente direttamente dal Governo, composto di diversi giuristi, a cui è affidato il compito di istruire e preparare i progetti di decisioni all'indirizzo del Collegio governativo.

Il Servizio dei ricorsi rappresenta "l'unico Servizio giuridico dell'Amministrazione cantonale direttamente dipendente dal Consiglio di Stato al quale quest'ultimo affida l'istruzione di tutti i gravami che vedono il Governo Cantonale agire quale tribunale di prima istanza in ambito amministrativo" (www4.ti.ch/can/srcs/chi-siamo/presentazione/).

In media il Consiglio di Stato emana 1500 decisioni su ricorso l'anno (1570 nel 2019, ma fino a 1903 nel 2012; cfr. tabella 1T16 nell'allegato statistico del Rendiconto 2019 del Consiglio di Stato).

La competenza del Governo a statuire sui ricorsi amministrativi esiste sin dalla creazione del Cantone Ticino. Essa rientra in quelle prerogative di verifica gerarchica dell'Esecutivo cantonale rispetto all'Amministrazione cantonale e agli Enti locali (Comuni, Patriziati e Consorzi). Fino agli anni '60 molte decisioni governative erano poi impugnabili al Gran Consiglio o all'allora Commissione dell'Amministrativo (commissione parlamentare che fungeva a tutti gli effetti da giudice amministrativo ante literam).

Dal secondo Dopoguerra si è sviluppata in tutta la Svizzera la Giustizia amministrativa. Le competenze dei Parlamenti e dei Governi sono passate a poco a poco a Tribunali amministrativi autonomi o a Camere costituite nel seno delle supreme autorità giudiziarie cantonali e federali. Il Cantone Ticino ha scelto questa seconda possibilità, istituendo nel Tribunale di appello il Tribunale amministrativo, il Tribunale delle assicurazioni e la Camera di diritto tributario.

Con l'entrata in vigore della Legge sul Tribunale federale (LTF) il legislatore federale ha imposto ai Cantoni di istituire (art. 86 cpv. 2 LTF) per l'intero campo amministrativo almeno un'istanza di ricorso giudiziaria. Tramite la legge sulla revisione della giustizia amministrativa il 2 dicembre 2008 il Gran Consiglio, che ha modificato 90 leggi, ha adeguato il diritto cantonale al diritto

federale. Il campo di competenza del Tribunale amministrativo si è esteso per esempio ai ricorsi contro le valutazioni scolastiche, in materia di diritti politici comunali o contro le decisioni del CdS sui regolamenti comunali. Analogo discorso per la Camera di diritto tributario sulle decisioni di condono d'imposta.

La competenza ricorsuale del Consiglio di Stato è tuttavia rimasta grossomodo immutata. Nel corso degli anni tale ruolo del Governo cantonale ha però subito sempre più critiche.

Esse possono essere riassunte come segue (senza pretesa di esaustività):

- ambiguità istituzionale del doppio ruolo di Governo e Giudice del Consiglio di Stato;
- illegittimità del Consiglio di Stato ad assumere abitualmente un ruolo giurisdicente;
- assenza di chiarezza sull'effettivo potere decisionale del Consiglio di Stato (il collegio governativo materialmente non potrebbe esaminare effettivamente una così grossa mole di ricorsi);
- rischio di decisioni politiche o comunque non disgiunte dalle posizioni del Governo o di suoi membri;
- sostanziale segretezza della procedura e della prassi del ruolo di ricorso del Consiglio di Stato (nessuna pubblicazione sistematica delle decisioni);
- impossibilità di sapere chi sia stato il giurista ad occuparsi della pratica;
- poca considerazione per le parti e per le autorità inferiori nell'ambito della decisione resa dal CdS siccome non adottata da un Giudice indipendente e imparziale;
- reticenza del Consiglio di Stato a smentire l'operato dei propri uffici e dipartimenti;
- interrogativi sulla qualità delle decisioni del CdS, dato che un ampio numero di decisioni vengono impugnate con successo al TRAM.

Alcuni sostengono addirittura che la competenza ricorsuale del Consiglio di Stato (e il relativo Servizio dei ricorsi) andrebbe semplicemente abrogata, prevedendo quale unica via di ricorso il Tribunale cantonale amministrativo. Oltre a ribaltare sul Tribunale di appello più di 1500 ricorsi l'anno, tale soluzione non è tuttavia priva di criticità. La mole di lavoro sarebbe a tal punto intensa che poi questo andrebbe a scapito della qualità e di una prassi unitaria nel seno dell'autorità superiore cantonale. Il Tribunale cantonale amministrativo, inoltre, è già particolarmente sollecitato, nonostante i potenziamenti decisi negli ultimi anni.

L'esperienza di quei pochi casi "direttamente in appello" nell'ambito civile dimostra che l'istituzione di un'istanza cantonale unica non è di vantaggio nemmeno per i cittadini. I processi sono mediamente più lunghi e onerosi dei procedimenti classici. Inoltre, mal si comprende perché nel campo civile e penale debbano essere istituite due istanze di giudizio, mentre nel settore amministrativo no.

Diversi Cantoni hanno istituito nel diritto amministrativo autorità giudiziarie di primo grado. Il Canton Zurigo dispone di un Baurekursgericht (diritto pianificatorio ed edilizio) e di uno Steuerrekursgericht (tribunale fiscale di primo grado); a Basilea-Città c'è una situazione analoga; nel Canton Ginevra è stato creato un Tribunale amministrativo di primo grado, mentre nel Canton Giura esiste un giudice amministrativo.

Nel Cantone Ticino da diversi decenni è istituito il Tribunale di espropriazione che decide in primo grado le questioni relative alle espropriazioni, alle stime e ai contributi di miglioria. La sentenza è poi impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo.

Alla luce di tutte queste considerazioni, nel 2021 occorre intervenire in maniera lungimirante. A mente degli iniziativaisti non si giustifica più di conservare il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato nella forma odierna. I tempi sono maturi perché la competenza di ricorso del Governo cantonale sia trasferita a un'autorità giudiziaria indipendente e imparziale e, analogamente al campo civile e penale, si potrebbe denominare tale autorità "Pretura amministrativa". In questa

nuova autorità potrebbe eventualmente confluire anche il Tribunale di espropriazione. In tale contesto occorrerà debitamente coinvolgere e integrare le funzionarie e i funzionari (giuristi/e e non) attualmente attivi presso il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato, i quali hanno già maturato una significativa esperienza in ambito amministrativo.

In definitiva si chiede che la legislazione cantonale (ev. anche la Costituzione cantonale) sia modificata nel senso di:

- sopprimere la competenza generale di ricorso del Consiglio di Stato in favore di uno o più Tribunali amministrativi di prima istanza indipendenti e imparziali, composti da magistrato e magistrati permanenti e a tempo pieno, eletti nelle forme previste per i magistrati;
- adeguare tecnicamente per il resto l'intera giurisdizione amministrativa.

Fiorenzo Dadò
Jelmini - Aldi - Bignasca
Riget - Durisch - Pamini