

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7216 R2	24 maggio 2017	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 20 giugno 2016 presentata nella forma
elaborata da Gianmaria Frapolli e cofirmatari *"Procedure di ricorso al
Consiglio di Stato più trasparenti"***

(v. messaggio 7 settembre 2016 n. 7216)

SOMMARIO

I.	RICHIESTA DELL'INIZIATIVA E MOTIVAZIONI	1
II.	IL RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO	2
III.	AUDIZIONE DEGLI INIZIATIVISTI.....	3
IV.	AUDIZIONE DEL DIRETTORE DEL SERVIZIO RICORSI DEL CONSIGLIO DI STATO	3
V.	CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI.....	4
1.	Premessa	4
2.	La trasparenza delle istituzioni verso il cittadino.....	4
3.	La certezza di chi ha redatto a nome del Consiglio di Stato (e non solo dietro supposizioni di una lista online su chi possa essere).....	5
4.	La parità di trattamento con altre autorità.....	5
5.	Conclusioni e momento della comunicazione.....	5
VI.	CONCLUSIONI.....	6

* * * * *

I. RICHIESTA DELL'INIZIATIVA E MOTIVAZIONI

Con l'iniziativa parlamentare elaborata del 20 giugno 2016 il deputato Gianmaria Frapolli e cofirmatari chiedono che – vista la nuova Legge sulla procedura amministrativa entrata in vigore il 1° marzo 2014 – il servizio incaricato dell'istruzione del ricorso indichi al più tardi con l'intimazione della duplica il nome della persona incaricata della redazione della decisione del ricorso.

Le principali motivazioni dell'iniziativa sono le seguenti:

- a) Il numero importante dei ricorsi inoltrati al Consiglio di Stato. Nel 2015 sono stati presentati 1'761 ricorsi, di cui ne sono stati evasi 1'645 per un totale di 1'262 risoluzioni governative. Mentre nel 2016 sono stati presentati 1748 ricorsi di cui ne sono stati evasi 1701.

- b) Visti questi importanti numeri di ricorso al Consiglio di Stato, quest'ultimo ha istituito un servizio preposto all'evasione di tali ricorsi, il quale tra capo-servizio, funzionari giuristi e personale amministrativo vanta una squadra di una ventina di persone. La risoluzione governativa motivata viene redatta così come ricevuta dall'istante.
- c) L'istante però non può sapere chi tra questa ventina di funzionari abbia redatto l'atto a meno che non faccia un sopralluogo nell'ufficio preposto. La conseguenza è che la persona che ha fatto ricorso non può appunto sapere preventivamente chi abbia redatto l'atto e se questa persona abbia dei conflitti di interesse o personali verso chi ha fatto istanza.
- d) Secondo l'art. 50 LPAm, essendo che il Consiglio di Stato non è un tribunale, ma i motivi di ricusa non si applicano solo ai membri, ma anche "alle persone a cui spetti [...] preparare una decisione", gli iniziati visti ritengono che tutte le parti coinvolte, soprattutto chi riceve la decisione, debba poter sapere chi l'ha redatta.

II. IL RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il suo messaggio del 7 settembre 2016, invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare elaborata, la quale chiede di inserire nella LPAm una nuova disposizione – ossia l'art.81 cpv. 4 LPAm – che obbliga il Consiglio di Stato a fronte dei procedimenti di ricorso, di comunicare al più tardi al momento dell'intimazione della duplica, il nome della persona incaricata della redazione del progetto di decisione.

Il Governo però, pur condividendo la necessità di garantire alle parti di diritto una procedura che sia equa e corretta, rifiuta tale innovazione.

A detta dell'Esecutivo quindi:

- occorre una verifica per essere certi che le misure proposte dagli iniziativaisti non violino le procedure di sicurezza nella procedura;
- non si sono mai verificati problemi di conflitti di interesse o altro genere, quindi il Consiglio di Stato non ritiene vi sia una reale esigenza nel dovere modificare l'impostazione attuale;
- il Consiglio di Stato, fa notare come tutti i nomi dei collaboratori del Servizio giuridico dei ricorsi è pubblicato in forma elettronica e quindi facilmente consultabile sul sito del Cantone.
Le parti secondo il Governo hanno costantemente la possibilità di verificare i nomi dei collaboratori a cui "potenzialmente" (!) potrebbe essere stata affidata la trattazione dell'incarto;
- grazie alla consultazione in linea sul portale del Cantone, l'istante - sia nell'atto di ricorso che in quello di risposta – può segnalare al Servizio dei ricorsi se un giurista redattore, a loro avviso, debba essere ricusato;
- il Consiglio di Stato invece rileva che quando il nome del giurista è noto avvengono fatti spiacevoli come il contattare – di regola per telefono – per importunarlo e/o influenzarlo nella sua decisione, falsando in questo modo l'esito della procedura.

In conclusione se i nomi fossero noti, o meglio, indicati sull'esito si teme in particolar modo per quei casi che assumono una rilevanza politica e hanno una sovraesposizione mediatica, che il giurista incaricato sia sottoposto a pressioni inopportune.

III. AUDIZIONE DEGLI INIZIATIVISTI

L'atto parlamentare a detta degli iniziativaisti è relativamente semplice e si fonda sui principi della trasparenza e dell'analogia con le altre procedure giudiziarie.

Gli iniziativaisti ritengono che non necessariamente si debba attendere che si verifichi un problema, ma si può agire preventivamente proponendo un correttivo, ovvero indicare chi ha redatto la risposta al ricorso. A loro parere la trasparenza sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione verso il cittadino è ritenuto un principio cardine.

L'iniziativa a detta dei promotori è coerente perché in effetti rispetterebbe il principio dell'analogia, dato che quando è chiamato ad esprimersi su un ricorso il Governo è parificato a un'autorità giudiziaria. Di conseguenza, se nelle sentenze dei tribunali cantonali e federali, ma anche in quelle delle preture, compare il nome del segretario assessore, non si vede perché non si dovrebbe rendere pubblico il nome del giurista redattore di una decisione del Consiglio di Stato. Sulla questione della ricusa essi annotano che, trattandosi di un atto bilaterale, anche al ricorrente va data la possibilità di recusare, quindi a maggior ragione è utile conoscere il nome del giurista redattore.

Gli iniziativaisti ritengono che se una persona lavora in modo corretto non deve avere nulla da temere da parte dell'opinione pubblica o dei media. Se invece un certo dossier è bloccato senza motivo, è giusto che un comportamento scorretto possa essere stigmatizzato. Essi hanno cercato di porsi nella prospettiva del cittadino: è diffusa la percezione di subire un'ingiustizia quando una decisione del Consiglio di Stato è contraria al ricorrente, sebbene non sia sempre così. La mancanza di trasparenza rischia di confermare i cittadini nel sospetto o nella convinzione di aver subito un'ingiustizia perché genera la sensazione che si voglia nascondere qualcosa a loro svantaggio. Proprio per sedare questo dubbio si dovrebbe migliorare la trasparenza.

IV. AUDIZIONE DEL DIRETTORE DEL SERVIZIO RICORSI DEL CONSIGLIO DI STATO

Il 16 novembre 2016 la Commissione della Legislazione ha proceduto nell'audizionare il Direttore del Servizio dei Ricorsi del Consiglio di Stato Stefano Mossi.

Il Direttore, che ha partecipato alla stesura del messaggio in risposta all'iniziativa, ha sottolineato come il suo Ufficio sia stato colto di sorpresa, in quanto non risulta che si siano mai verificati casi problematici dal punto di vista del tema trattato, ovvero la ricusa di un giurista che ha redatto per il CdS la risposta ad un ricorso.

Di norma, come così espresso nel messaggio, è il giurista stesso a segnalare la propria posizione in conflitto con il dossier da trattare, autoricusandosi.

A suo avviso, c'è il rischio di una sorta di voyeurismo da parte del ricorrente, interessato a conoscere il nome del giurista non per una reale necessità, ma per pura curiosità.

Il problema di fondo, secondo il Direttore del Servizio dei ricorsi, è che la sua unità e il CdS soprattutto, non essendo un Tribunale non ha quei filtri e quelle modalità proprie di quest'ultimo. Infatti non esistono complicazioni laddove le parti sono rappresentate da legali, ma in questo caso, a suo parere è diverso in quanto i cittadini si rivolgono a loro direttamente e l'unico filtro in questione è la segretaria o il Direttore.

Il Direttore sottolinea inoltre le problematiche principali con cui il suo ufficio si trova ad avere a che fare, ovvero:

- a) i casi che coinvolgono persone straniere che non ottengono il permesso richiesto;
- b) i casi che vedono contrapposti due cittadini, ad esempio in campo edilizio;
- c) i casi che vedono coinvolto un ente pubblico.

Il caso – a detta del Direttore del Servizio dei ricorsi il più problematico – è quando c'è una sovraesposizione mediatica, il che cambiando linea, porterebbe troppa pressione sulle spalle dei giuristi.

Secondo il Direttore del Servizio dei ricorsi, al di là dei problemi sovraelencati, la richiesta degli iniziativaisti rappresenterebbe anche un problema di tipo organizzativo indicare il nome della persona incaricata della redazione del ricorso al più tardi con l'intimazione della duplica non è fattibile, in quanto in quel momento dell'iter non è ancora stato assegnato il dossier.

A detta del Direttore del Servizio dei ricorsi, vi è una differenza tra il ruolo ricoperto dai giuristi redattori di tale ufficio e altre figure all'interno dell'Amministrazione cantonale o direttamente alle dipendenze delle Istituzioni. Questa differenza risiede nella misura in cui il suddetto ufficio non emana una decisione, ma allestisce progetti per conto e a nome del Consiglio di Stato.

V. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

1. Premessa

La minoranza della Commissione ritiene che l'iniziativa sollevi alcuni aspetti di particolare attenzione e approfondimento: la trasparenza delle istituzioni verso il cittadino, la certezza di chi ha redatto a nome del Consiglio di Stato (e non solo dietro supposizioni di una lista online su chi possa essere) non abbia alcun conflitto di interesse verso la persona che inoltra il ricorso e la parità di trattamento con altre autorità.

2. La trasparenza delle istituzioni verso il cittadino

Da qualche anno anche nel Cantone Ticino si è fatta strada il concetto della trasparenza dell'amministrazione. Da un sistema di principio sostanzialmente di segretezza delle autorità amministrative, gradualmente si va verso una trasparenza (seppur soggetta ad eccezioni).

Il 15 marzo 2011 è stata adottata infatti la legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (LIT; RS 1.6.3.1), la quale disciplina in maniera puntuale la materia.

Per quanto attiene ai ricorsi al Consiglio di Stato, la cui attività giurisdizionale è notevole, tali procedure sono seguite dal Servizio dei ricorsi. Si tratta di un ufficio amministrativo composto di un Direttore giurista, il quale è affiancato da più di una decina di dipendenti giuristi e da personale amministrativo. Oggi i singoli Consiglieri di Stato non redigono più personalmente le decisioni che il Collegio governativo prenderà poi su ricorso. Oggi il cittadino ricorrente non può sapere chi abbia effettivamente seguito la procedura e questo non ci pare più compatibile oggiogiorno in uno Stato di diritto.

3. La certezza di chi ha redatto a nome del Consiglio di Stato (e non solo dietro supposizioni di una lista online su chi possa essere)

La minoranza della Commissione ritiene che il cittadino debba essere informato sulla persona del giurista che tratta la procedura. Il Direttore del Servizio dei ricorsi ricorda che il nome dei collaboratori è richiamabile dal sito Internet. A parte il fatto che il giurista effettivamente incaricato rimane sconosciuto, la medesima lista in realtà è difficilmente richiamabile: occorre innanzitutto individuare la pagina del Servizio dei ricorsi per poi richiamare l'elenco dei collaboratori.

Certamente la responsabilità politica ed effettiva è e rimane del Consiglio di Stato. Con questa novella non si vuole ribaltare le responsabilità verso il basso, ma se mai valorizzare l'operato dei validi giuristi attivi al Servizio dei ricorsi, i quali oggi sono confinati di fatto ad agire da "ghostwriter" di qualcun altro.

Le eventuali conseguenze negative evocate nel corso dell'esame dell'iniziativa parlamentare sembrano enfatizzate. Le generalità dei giuristi (domicilio) non sono pubblicate e nemmeno questa iniziativa pretende di rendere noto questo aspetto. Anzi, la presenza del numero diretto professionale pubblicato oggi nel sito internet dimostra il contrario, in quei casi in cui il nome del giurista viene messo a conoscenza delle parti a causa di atti di istruzione.

4. La parità di trattamento con altre autorità

La minoranza della Commissione osserva come sia opportuno garantire una certa parità di trattamento fra le varie autorità. Certo, il Consiglio di Stato non è un'autorità giudiziaria, ma ogni Consigliere di Stato rappresenta un Dipartimento (astenendosi se la decisione impugnata proviene dal proprio; art. 82 LPAm). Ma tale aspetto non deve essere un ostacolo. Già oggi in molti altri uffici amministrativi è indicato il nome del "funzionario incaricato", anche se poi in seguito la decisione è poi sottoscritta dagli aventi diritto di firma.

Proprio tale aspetto risulta importante. Non vi sono ragioni preminenti per cui nella decisione amministrativa "di prima istanza" sia comunicato il collaboratore incaricato. Altrettanto lo è a livello giudiziario, mentre ciò sarebbe escluso unicamente allo stadio del ricorso al Consiglio di Stato.

Tematiche asseritamente delicate sono trattate sia dagli uffici amministrativi sia dai tribunali, senza che vi siano particolari problemi. L'eventuale pressione mediatica è anche tendenzialmente astratta. Infatti il Consiglio di Stato, già oggi, in occasione di cause celebri pubblica un comunicato stampa, se del caso indicando il nome del Direttore del Servizio dei ricorsi. Anche in futuro si potrebbe procedere in tal senso, riservando tutte le comunicazioni con l'esterno al Direttore.

5. Conclusioni e momento della comunicazione

Nella procedura penale il tribunale comunica in anticipo la composizione della Corte e del vicecancelliere incaricato (art. 331 cpv. 1 CPP). Anche il Tribunale amministrativo federale applica questa pratica.

Altre autorità comunicano la composizione effettiva del collegio giudicante soltanto con l'emanazione della sentenza o della decisione finale.

La minoranza della Commissione non vuole proporre una disciplina eccessivamente rigida, che potrebbe rivelarsi di ostacolo al corretto e speditivo andamento della procedura. Si ritiene pertanto sufficiente che il nominativo del giurista incaricato sia comunicato con la decisione finale. L'art. 81 LPAm è pertanto completato di un quarto capoverso.

Visto che oggi la lista dei giuristi è difficilmente reperibile, sarebbe auspicabile che la stessa sia più accessibile, magari tramite un link diretto, che potrebbe essere anche indicato sull'avviso di ricevimento del ricorso.

VI. CONCLUSIONI

La minoranza della Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio a respingere le conclusioni del messaggio del Consiglio di Stato e ad accogliere la posizione espressa dal presente rapporto e dall'allegato disegno di legge.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Lara Filippini, relatrice
Aldi - Bignasca - Rückert

Disegno di

LEGGE

sulla procedura amministrativa (LPamm) del 24 settembre 2013; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 20 giugno 2016 presentata nella forma elaborata da Gianmaria Frapolli e cofirmatari;
- visto il messaggio 7 settembre 2017 n. 7216 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di minoranza 24 maggio 2017 n. 7216 R2 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 è modificata come segue:

Art. 81 cpv. 4 (nuovo)

⁴La decisione indica il funzionario giurista che ha istruito e trattato la procedura.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.