

# Messaggio

numero

**6735**

data

23 gennaio 2013

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Modifica della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 e della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, vi invitiamo ad apportare alcune precisazioni alla legislazione in materia di pubblico impiego, modificata il 17 aprile 2012 (BU 2012 297), che riguardano la procedura di assunzione dei dipendenti del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre magistrature permanenti e l'emanazione delle decisioni, connesse, che a queste autorità competono.

Il Consiglio di Stato coglie inoltre l'occasione per proporre alcune rettifiche essenzialmente formali della LORD e per adattare o precisare altre disposizioni.

### **I. LE NUOVE COMPETENZE DECISIONALI DELLE MAGISTRATURE PERMANENTI**

**1.-** Con la citata modifica del 17 aprile 2012, il legislatore cantonale ha conferito al Tribunale di appello, al Ministero pubblico e alle altre magistrature permanenti (che sono attualmente 18) la competenza di nominare e incaricare i propri dipendenti, il loro personale ausiliario e i loro supplenti (art. 2 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LORD). Di conseguenza, è stato abrogato l'art. 14 cpv. 2 LORD, che assegnava al Tribunale di appello, al Ministero pubblico e alle altre magistrature la (semplice) facoltà di esprimere un preavviso di assunzione, ancorché vincolante, all'attenzione del Consiglio di Stato quale autorità di nomina (art. 2 cpv. 1 lett. a LORD).

L'attribuzione di questa competenza di nomina o d'incarico alle autorità giudiziarie permanenti ha altresì comportato il trasferimento di tutta una serie di competenze decisionali in numerosi ambiti definiti dalla LORD, che vanno dall'autorizzazione ad esercitare attività accessorie o cariche pubbliche all'applicazione di sanzioni disciplinari, dalla concessione di congedi non pagati alla sospensione provvisoria dalla carica o, ancora, dalla definizione di piani sociali a quella dello stipendio iniziale (messaggio 6463 del 22 febbraio 2011, pag. 7 ad art. 2).

Con il trasferimento di queste competenze e l'impossibilità di impugnare le relative decisioni davanti al TRAM (quantomeno per i dipendenti del Tribunale d'appello), la novella legislativa del 17 aprile 2012 (art. 66 cpv. 2 LORD) ha anche aperto la possibilità di

deferire tali decisioni alla Commissione di ricorso sulla magistratura prevista dall'art. 85a LOG.

**2.-** Il nuovo art. 2 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LORD comporta alcune conseguenze pratiche, attinenti in modo particolare alla dotazione di personale di cui le singole magistrature hanno bisogno, alla gestione delle procedure, all'emanazione di direttive generali valide anche per il personale delle autorità giudiziarie o ancora alla necessaria collaborazione fra queste autorità e il Dipartimento delle istituzioni, in particolare la Divisione della giustizia, la quale, a sua volta, può sempre far capo ai servizi centrali del personale (SRU)<sup>1</sup>. Per questo motivo e per procedere soprattutto ad una valutazione più approfondita di tali conseguenze, il Consiglio di Stato, sulla base del capitolo VIII della legge del 17 aprile 2012 e dell'art. 82 cpv. 3 LGC/CdS, ha decretato che l'entrata in vigore degli art. 2 cpv. 1 lett. c e 66 cpv. 2 LORD sarebbe stata fissata in un tempo successivo (BU 2012 309).

**3.-** La dotazione di personale di cui abbisognano la Cancelleria dello Stato, i Dipartimenti e le istanze subordinate viene fissata dal Consiglio di Stato con il piano dei posti autorizzati (PPA) ed al Governo compete altresì di stabilire la pianta e la classificazione degli impiegati dello Stato e dei docenti giusta l'art. 1a della legge sugli stipendi del 5 novembre 1954: le funzioni e le classificazioni dei dipendenti sono oggi disciplinate dall'omonimo regolamento del 10 luglio 2012 (BU 2012 312; RL 2.5.4.1.2).

Con l'attribuzione della competenza di nomina e d'incarico (art. 2 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LORD) e di tutta una serie di ulteriori competenze che da questa discendono al Tribunale di appello, al Ministero pubblico e alle altre magistrature permanenti del nostro Cantone, la dotazione di personale di cui queste autorità necessitano non potrà più essere stabilita unilateralmente dal Consiglio di Stato ma, per ragioni ovvie, dettate dalle esigenze della politica del personale, non potrà nemmeno essere definita *ad libitum* e senza controlli dalle sole autorità giudiziarie. Per questo motivo, si giustifica di completare la LORD con una norma specifica che assegni al Tribunale di appello, al Ministero pubblico e alle diverse magistrature permanenti la competenza di fissare la loro dotazione di personale, ma d'intesa e in collaborazione con il Consiglio di Stato. Questa norma deve inoltre essere accompagnata da un altro articolo di legge che estenda l'applicabilità e la validità di tutte le disposizioni e direttive emanate dal Governo nell'ambito della gestione del personale ai dipendenti delle autorità giudiziarie<sup>2</sup>, affidando anche al Consiglio della magistratura la competenza di vigilare sull'osservanza di quest'obbligo in ossequio ai compiti che gli sono attribuiti dalla legge (art. 74 segg. LOG).

**4.-** Le numerose competenze decisionali previste dalla LORD nei confronti degli impiegati dello Stato e dei docenti cantonali, dei docenti delle scuole comunali e dei dipendenti di tutta la magistratura devono per principio essere esercitate dall'autorità di nomina. Ora, per garantire una prassi uniforme - ma anche per agevolare il compito di piccole autorità giudiziarie, che potrebbero avere qualche difficoltà in più a gestire da sole determinate pratiche - si giustifica di introdurre una norma di portata generale che consenta al Tribunale di appello, al Ministero pubblico e alle altre magistrature permanenti di avvalersi in ogni modo della collaborazione del Dipartimento delle istituzioni, in particolare della Divisione della giustizia, coadiuvata se del caso dai servizi centrali del personale, e anche di delegare le loro competenze in settori specifici a tale Dipartimento. Queste competenze delegate devono essere proposte dal Tribunale di appello,

---

<sup>1</sup> Questa imprescindibile collaborazione fra autorità giudiziarie, Divisione della giustizia e servizi centrali del personale dello Stato vige peraltro da tempo, sulla base di una prassi ben consolidata.

<sup>2</sup> Messaggio citato n. 6463, pag. 7 ad art. 2.

rispettivamente dal Ministero pubblico, rispettivamente dalle altre magistrature permanenti, ma saranno elencate e definite dal Consiglio di Stato con apposito regolamento.

**5.-** Nello spirito del nuovo art. 2 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LORD, la nomina e l'incarico del personale del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre magistrature permanenti dovrebbero per principio essere conferiti da queste autorità giudiziarie. Per motivi pratici, non si può tuttavia escludere che, per talune categorie di dipendenti, la decisione di assunzione venga delegata al Dipartimento delle istituzioni, nell'ambito definito dal nuovo art. 17a cpv. 1 LORD: in questa ipotesi, la legge deve però riconoscere all'autorità giudiziaria il diritto di esprimere un preavviso, per principio vincolante, all'attenzione dell'autorità di nomina (art. 14 cpv. 2, nuovo)<sup>3</sup>.

**6.-** La competenza di esperire l'inchiesta disciplinare (art. 37 LORD) e quella di condurre la procedura di disdetta (art. 60a LORD) vengono uniformate, mantenendo la possibilità di delega unicamente a favore delle istanze subordinate<sup>4</sup>. La delega a specialisti esterni viene per contro soppressa, poiché raramente utilizzata e sostanzialmente inutile: è pacifico del resto che, in caso di necessità, l'autorità che conduce la procedura o l'inchiesta può far capo ad un perito secondo le disposizioni dell'art. 19 LPamm e degli art. 183 segg. CPC.

Per quel che attiene alle inchieste disciplinari e alle procedure di disdetta che riguardano i dipendenti della magistratura, i nuovi art. 37 cpv. 3 e 60a LORD ribadiscono la possibilità di delega al Dipartimento delle istituzioni, peraltro già prevista in modo affatto generale dal nuovo art. 17a cpv. 1 LORD.

**7.-** In caso di delega della competenza decisionale in quanto tale<sup>5</sup>, si giustifica altresì – per ragioni d'opportunità e di economia processuale – di aprire il ricorso diretto contro queste decisioni alla Commissione di ricorso sulla magistratura, che è competente (in base al nuovo art. 66 cpv. 2 LORD) ad evadere i gravami contro le determinazioni del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre magistrature permanenti: queste autorità giudiziarie, del resto, avranno la possibilità di partecipare alla relativa procedura e di esprimersi al riguardo conformemente alle disposizioni puntuali della LORD e della LStip e alle norme generali della LPamm.

## **II. LE ULTERIORI MODIFICHE DELLA LORD**

**8.-** Gli art. 16 lett. g e 20 cpv. 1 LORD alludono entrambi al "*personale in formazione*", assunto nel primo caso nella forma dell'incarico e nel secondo quale ausiliario. Ora, giusta la prassi della SRU, l'art. 16 lett. g viene applicato in realtà al solo personale in apprendistato, mentre l'art. 20 riguarda il personale in stage, il cui fabbisogno viene stabilito annualmente dal Consiglio di Stato a livello di preventivo. L'occasione è pertanto propizia per chiarire non solo la portata, ma anche il tenore letterale di queste norme.

---

<sup>3</sup> Limitatamente a questa ipotesi, la norma ripropone pertanto l'art. 14 cpv. 2 del testo originale della LORD del 1995.

<sup>4</sup> Nel novero delle istanze subordinate rientrano del resto i servizi centrali del personale ed anche, in senso lato, eventuali altri funzionari espressamente designati a tal fine.

<sup>5</sup> Ad esempio, quella di autorizzare un'attività accessoria (art. 26 LORD) o una carica pubblica (art. 27 LORD) o quella di concedere un congedo totale o parziale con deduzione di stipendio ai sensi dell'art. 50 LORD.

**9.-** Con l'adeguamento della normativa cantonale all'introduzione del CPP svizzero (legge del 20 aprile 2010)<sup>6</sup>, il legislatore ha ripreso nelle leggi speciali l'obbligo di denuncia o di segnalazione all'autorità dei reati d'azione pubblica, che era previsto per tutti dall'art. 181 del vecchio CPP ticinese: così l'art. 104 LOC, l'art. 65a LGC/CdS, l'art. 31a LORD o ancora l'art. 4quater della legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928<sup>7</sup>.

L'art. 32 LORD - che disciplina le sanzioni disciplinari per violazione dei doveri di servizio e che non è stato toccato, per ciò che qui interessa, dalla riforma del 17 aprile 2012 - prevede che i reati di azione pubblica (ovvero perseguibili d'ufficio) devono essere denunciati alle competenti autorità giudiziarie a cura dell'autorità di nomina (cpv. 3). Ora, questa disposizione non ha portata propria rispetto agli art. 31a LORD e 4quater della legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti, i quali già impongono infatti ad ogni dipendente e ad ogni membro del Governo che, nell'esercizio delle sue funzioni, abbia notizia di un reato d'azione pubblica, di farne immediato rapporto al Consiglio di Stato o al Ministero pubblico, trasmettendogli i verbali e gli atti relativi, ritenuto inoltre che se informa il Governo deve comunque notificare immediatamente la segnalazione anche al Ministero pubblico.

**10.-** Ne consegue che l'art. 32 cpv. 3 LORD può essere puramente e semplicemente abrogato. I reati perseguibili d'ufficio devono sempre essere denunciati o segnalati alla competente autorità giudiziaria, ovvero al Ministero pubblico, e il procedimento disciplinare o amministrativo avviato nei confronti dell'autore, funzionario dello Stato, segue spesso il suo corso indipendentemente da quello penale: è notorio infatti che il principio della sospensione del procedimento disciplinare o amministrativo in attesa delle risultanze di quello penale consente spesso giustificate eccezioni<sup>8</sup> ed è altrettanto notorio che un provvedimento disciplinare o amministrativo può essere adottato qualunque sia l'esito di un procedimento giudiziario<sup>9</sup>.

**11.-** La competenza di conferire la nomina o l'incarico comprende anche quella di fissare lo stipendio iniziale (art. 7 della legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954). Ora, con l'assegnazione della competenza di nomina e d'incarico al Tribunale di appello, al Ministero pubblico e alle altre magistrature permanenti (art. 2 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LORD) , anche lo stipendio iniziale dei loro dipendenti dovrà logicamente essere fissato, e se del caso adattato, dalle rispettive autorità giudiziarie.

Rimane per contro riservata al Consiglio di Stato la competenza di stabilire tale stipendio per gli impiegati e per i docenti delle scuole cantonali nonché per i docenti delle scuole comunali.

---

<sup>6</sup> BU 2010 245.

<sup>7</sup> Rapporto 6165 R del 31 marzo 2010 della Commissione della legislazione, pag. 59/60.

<sup>8</sup> DTF 138 I 113 consid. 6.4.1; RDAT I-1998 n. 64 consid. 7.

<sup>9</sup> THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, n. 1206 e 1223 segg.; PETER HÄNNI, Personalrecht des Bundes, II edizione, n. 222-223; STA 52.2001.330 dell'11 luglio 2008, consid. 3.2.

### **III. CONCLUSIONI**

**12.-** Alla luce delle considerazioni che precedono, vi invitiamo ad approvare le modifiche di legge proposte con il presente messaggio, che completano in fondo quelle già adottate con la legge che ha modificato la legislazione in materia di pubblico impiego del 17 aprile 2012 e che consentiranno anche al Consiglio di Stato di mettere in vigore, contestualmente, gli art. 2 cpv. 1 lett. c e 66 cpv. 2 di detta legge.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

## **LEGGE**

**sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995;  
modifica**

## **LEGGE**

**sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954;  
modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 23 gennaio 2013 n. 6735 del Consiglio di Stato,

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

#### **I.**

La legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 è modificata come segue:

#### **Art. 1e (nuovo)**

##### **Dotazione di personale**

<sup>1</sup>Il fabbisogno di personale nominato o incaricato dell'Amministrazione cantonale è stabilito dal Consiglio di Stato nell'ambito del piano dei posti autorizzati (PPA).

<sup>2</sup>Il fabbisogno di personale nominato o incaricato del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre Magistrature permanenti viene stabilito da queste autorità giudiziarie d'intesa con il Consiglio di Stato.

<sup>3</sup>Il fabbisogno di personale ausiliario viene stabilito annualmente dal Consiglio di Stato; quello del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre Magistrature permanenti, da queste autorità giudiziarie d'intesa con il Consiglio di Stato.

### **Capitolo IV - Assunzione e gestione del personale**

#### **Art. 14 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Se la competenza di conferire la nomina è stata delegata al Dipartimento delle istituzioni giusta l'art. 17a della presente legge, il preavviso di assunzione è formulato dal Tribunale di appello, dal Ministero pubblico e dalle altre Magistrature permanenti; in questo caso, esso ha per principio carattere vincolante quanto alla persona prescelta.

## **Competenze delle autorità giudiziarie**

### **Art. 17a (nuovo)**

<sup>1</sup>Per l'esercizio delle competenze che spettano all'autorità di nomina, il Tribunale di appello, il Ministero pubblico e le altre Magistrature permanenti possono avvalersi della collaborazione del Dipartimento delle istituzioni o anche delegare le loro competenze in settori specifici a tale Dipartimento; queste competenze delegate vengono definite dal Consiglio di Stato, su proposta del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre Magistrature permanenti, con apposito regolamento.

<sup>2</sup>Le autorità giudiziarie devono attenersi ai regolamenti e alle direttive sulla gestione del personale emanati dal Consiglio di Stato; il Consiglio della magistratura vigila sull'osservanza di quest'obbligo.

### **Art. 20 cpv. 1**

<sup>1</sup>Il personale stagista, supplente, avventizio e consimile è assunto quale personale ausiliario.

### **Art. 32 cpv. 3**

<sup>3</sup>Abrogato

### **Art. 37 cpv. 2 e 3 (nuovo)**

<sup>2</sup>Tale competenza può essere delegata ad istanze subordinate.

<sup>3</sup>Nei confronti dei dipendenti del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre Magistrature permanenti, l'inchiesta disciplinare può essere affidata al Dipartimento delle istituzioni.

### **Art. 60a cpv. 1**

<sup>1</sup>La procedura di disdetta è condotta dall'autorità di nomina, che può delegare tale competenza ad istanze subordinate; nei confronti dei dipendenti del Tribunale di appello, del Ministero pubblico e delle altre Magistrature permanenti, la procedura di disdetta può essere affidata al Dipartimento delle istituzioni.

### **Art. 66 cpv. 3, 4 e 5 (nuovo)**

<sup>3</sup>Il ricorso alla Commissione di ricorso sulla magistratura è dato anche contro le decisioni del Dipartimento delle istituzioni prese su delega del Tribunale di appello, del Ministero pubblico o delle altre Magistrature permanenti.

<sup>4</sup>Il ricorso contro la decisione di disdetta non ha effetto sospensivo.

<sup>5</sup>Rimane riservata l'applicazione dell'art. 69 della Legge di procedura per le cause amministrative in caso di disdetta ingiustificata.

## **II.**

La legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 è modificata come segue:

### **Art. 7 cpv. 4 (nuovo)**

<sup>4</sup>Per il Tribunale di appello, il Ministero pubblico e le altre Magistrature permanenti, le competenze di cui ai capoversi 2 e 3 vengono esercitate dall'autorità di nomina.

## **III.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, le presenti modifiche di legge sono pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

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