

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

8 febbraio 2011

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della gestione e della finanze sull'iniziativa parlamentare 16 marzo 2009 presentata nella forma generica da Fabio Regazzi e cofirmatari "Introdurre il principio della rotazione dei Dipartimenti e dei funzionari dirigenti"

In data 16 marzo 2009, il collega Fabio Regazzi e una decina di cofirmatari del Gruppo PPD hanno presentato un'iniziativa parlamentare generica, avente per oggetto (citiamo) *"di introdurre il principio della rotazione dei Dipartimenti e dei funzionari dirigenti"*. Dopo aver ricordato che la legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato del 25 giugno 1928 conferisce allo stesso C.d.S. il diritto di emanare un regolamento per la ripartizione del lavoro tra i suoi diversi Dipartimenti e la Cancelleria, e che il vigente Regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione è stato adottato il 26 aprile 2001, gli iniziativaisti affermano che il principio della rotazione dei Dipartimenti, pur previsto all'art. 5 di detto Regolamento, negli ultimi anni non è mai stato applicato.

LE MOTIVAZIONI DELL'INIZIATIVA

Nelle loro motivazioni, gli iniziativaisti ricordano innanzitutto che fino alla "riforma del Lago d'Orta" nel 1991, quando i Dipartimenti erano più di cinque, le rotazioni alla loro testa non erano rare, né per quanto riguarda le persone, né per quanto riguarda i partiti rappresentati. Dovendo assegnare ad ogni consigliere di Stato più di un dipartimento, occorre infatti provvedere a degli abbinamenti che sono variati nel corso dei tempi. Ad esempio, al Dipartimento della pubblica educazione, a partire dagli anni '20 era stato abbinato dapprima il Dipartimento di giustizia, poi quello di polizia, in seguito (per lungo tempo) quello delle finanze, poi quello dell'Interno. Anche al Dipartimento delle pubbliche costruzioni sono stati accostati, a seconda delle epoche, prima il Dipartimento del lavoro, poi il settore forestale, infine il Dipartimento dell'ambiente e quello Militare. La riduzione dei Dipartimenti a cinque, a parere degli iniziativaisti, ha dunque coinciso (citiamo) *"con un blocco della logica della rotazione"*. Dal 1991 - prosegue il testo - i Dipartimenti sono infatti *"rimasti "incollati" ai Consiglieri di Stato e ai rispettivi partiti"*, ciò che impedirebbe (citiamo) *"una gestione efficiente e razionale delle risorse"*, anche perché, aggiunge l'atto parlamentare, *"con una simile costellazione il ruolo dei funzionari dirigenti assume una valenza tale da poter condizionare in modo decisivo chi è chiamato a dirigere un Dipartimento (mentre) con una rotazione regolare, per esempio ogni due legislature, si favorirebbero la libertà d'iniziativa e d'azione dei Consiglieri di Stato e un controllo più efficace"*.

Per smantellare quelli che definisce veri e propri feudi nella conduzione dei diversi ambiti dell'Amministrazione, alla cui guida siedono da anni i medesimi funzionari, secondo gli iniziativaisti occorrerebbe *"un miglioramento della qualità del management"*, che a loro

parere *“non può prescindere dalla rotazione dei funzionari dirigenti”*. Al fine di attuare il principio enunciato, i funzionari di alto livello (salvo nel caso di persone vicine al pensionamento) dovrebbero cambiare funzione, ad es. dopo due legislature, ovvero assumere una carica presso un'altra direzione generale. Ciò in base al presupposto che la mobilità tra i funzionari ridurrebbe le probabilità di cattive amministrazioni. A tal fine sarebbe necessaria una modifica della LORD nel senso indicato. In conclusione, l'iniziativa chiede quindi al Consiglio di Stato di elaborare le opportune disposizioni legislative affinché venga introdotto il principio della rotazione dei Dipartimenti (ad es. ogni due legislature) accompagnata dalla rotazione degli alti funzionari.

IL PARERE DEL GIURISTA DEL GRAN CONSIGLIO

L'esame commissionale del tema in oggetto è iniziato nell'autunno del 2009, con la richiesta al giurista del Gran Consiglio, signor Michele Albertini, di una perizia sul diritto o meno del Parlamento di legiferare su una materia finora ritenuta dai più di esclusiva pertinenza dell'Esecutivo. Il perito ha consegnato il suo rapporto il 22 dicembre dello stesso anno. Si tratta di un'ampia dissertazione, di grande interesse anche dal profilo storico; che è impossibile riassumere in poche righe. Possiamo comunque tentare di darne un sunto a grandi linee.

Il giurista ricorda innanzitutto che a norma dell'art. 69 cpv. 4 della Costituzione cantonale *“il Consiglio di Stato organizza ed esercita l'attività per mezzo dei Dipartimenti e delle altre istanze subordinate”*. Questa disposizione indica pertanto una *“sorta di autonomia organizzativa del Governo, che gli consente di strutturare l'amministrazione nel migliore dei modi e con una adeguata flessibilità”*. Ciò non significa tuttavia - aggiunge subito - che il CdS possa decidere in piena autonomia ed indipendenza il proprio assetto organizzativo. Una prima limitazione, è dettata dall'art. 53 della Costituzione, che stabilisce il principio secondo cui l'organizzazione dei tre poteri è disciplinata dalla legge; compito, quest'ultimo, palesemente di competenza del Legislativo, anche se attualmente delegato all'Esecutivo in base alla Legge sulle competenze organizzative del CdS del 25 giugno 1928.

Il rapporto prosegue poi rilevando l'importanza dell'autonomia di ognuno dei tre poteri, e osservando che se anche un'interpretazione rigida del principio della separazione dei poteri potrebbe portare a riconoscere ad ognuno di essi un «diritto di esclusiva» nel decidere come adempiere i propri compiti e come organizzarsi al riguardo, tale interpretazione sarebbe in contrasto con altri criteri. In particolare col fatto che l'ambito di competenza dei tre poteri non è dettato solo dalla natura della funzione, ma è influenzato anche da elementi di natura storica, politica ecc., o da semplice opportunità, ciò che provoca una inevitabile *“confusione dei poteri”*, per cui le singole potestà non sono entità sovrane con personalità giuridica a sé stante, ma sono e rimangono organi dello Stato. In pratica, ad ognuna delle funzioni statali sono attribuiti una sfera di competenza *principale*, ma anche compiti che materialmente spetterebbero a un'altra, per cui più che di separazione («Gewaltentrennung») si dovrebbe parlare di *ripartizione* dei poteri («Gewaltenteilung»).

Inoltre - aggiunge il giurista - non è possibile attribuire ai tre poteri una assoluta parità di grado, poiché il Gran Consiglio, nei limiti della Costituzione, ha una posizione di preminenza formale, essendo abilitato a produrre le norme di rango legislativo come pure ad esercitare l'alta vigilanza sugli altri due organi, nonché gli attributi della sovranità residua (in base agli art. 57 e 59 cpv. 1 della Costituzione cantonale). Il Legislativo dispone dunque di un cosiddetto *“potere di ingerenza indiretta”* sull'Esecutivo, ad es. mediante l'adozione o la revisione di una legge che obblighi a sua volta l'Esecutivo a

modificare un regolamento o anche una prassi propria. Il principio generale della separazione dei poteri non impedisce quindi al Legislativo di intervenire nei settori di competenza dell'Esecutivo. Il problema è semmai di sapere fino a che punto possa spingersi senza snaturare o svuotare il concetto medesimo di separazione o ripartizione dei poteri. Ciò richiederebbe un'analisi delle contingenze concrete anche delle *misure d'ordine costituzionale* previste per evitare un predominio unilaterale del Legislativo, specie quando l'Esecutivo (come nel nostro caso) ha una posizione "forte", che gli deriva dall'essere anch'esso di elezione popolare.

Tenuto conto dell'esigenza che Parlamento e Governo collaborino reciprocamente, "moderando" i diversi interessi specifici allo scopo di perseguire un interesse pubblico supremo e comune, un intervento forzato di un potere nell'ambito di competenza dell'altro - osserva Albertini - potrebbe contravvenire al principio della collaborazione reciproca, e quindi vanificare le condizioni di vicendevole integrazione.

Attualmente - aggiunge il giurista - la legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato attribuisce al Governo il compito di fissare il numero dei Dipartimenti, di riunirli e di variarli, nonché di emanare un regolamento, segnatamente, per la ripartizione del lavoro tra i suoi membri. Ne deriva pertanto l'obbligo per il Consiglio di Stato di organizzarsi secondo il cosiddetto *principio dipartimentale*, che completa e al contempo mitiga il *principio della collegialità*, sancito dall'art. 65 cpv. 2 della Costituzione. *De lege lata*, quindi, il Legislativo confida all'Esecutivo un margine pressoché completo ed esaustivo quanto alle modalità della propria organizzazione. L'Esecutivo ha dato seguito concreto a tale delega con l'emanazione del regolamento sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione del 26 aprile 2001 e del decreto esecutivo circa la strutturazione dei Dipartimenti e della Cancelleria dello Stato dell'11 novembre 2003. Fino a quel momento, la vecchia legge del 1855 con le successive modifiche del 1877, 1892 e 1930) era ancora formalmente in vigore, malgrado fosse in buona parte obsoleta, contenendo infatti norme superate e cadute in disuso. La citata legge del 1928 non dà istruzioni all'Esecutivo su come possa o debba attuare il principio dipartimentale, né fa *obbligo* all'Esecutivo di organizzarsi secondo il principio della rotazione, né il Governo, dal canto suo, ha predisposto tale costrizione nel proprio regolamento.

Il tema sollevato dall'iniziativa verte pertanto sull'opportunità o meno di inserire tale principio, secondo le modalità indicate dagli iniziativaisti o in altro modo.

Al riguardo, pur senza ovviamente esprimere giudizi di merito, la perizia evidenzia alcuni elementi da tenere in considerazione:

1. innanzitutto, occorre che la misura sia giustificata da *motivi d'interesse pubblico importanti* (il che, osserviamo, non può oggettivamente essere misconosciuto all'obiettivo di limitare il rischio di "ingessamento" dei Dipartimenti e di favorire la libertà d'iniziativa e d'azione dei membri del Consiglio di Stato, onde promuovere una conduzione dipartimentale più efficiente e obiettiva, garantendo al contempo un controllo più agevole ed efficace).
2. ben più delicato - osserva sempre Albertini - è invece determinare se l'obbligo della rotazione possa essere disciplinato nell'ordinamento giuridico in forme e modalità che non intervengano in modo eccessivo nell'autonomia e nelle responsabilità dell'Esecutivo, ledendo quindi il *principio della proporzionalità*.

COME VIENE REGOLATA LA QUESTIONE IN ALTRI CANTONI?

Pur se la materia è prettamente di pertinenza cantonale, uno sguardo oltre i nostri confini per vedere come la questione viene regolata in altri Cantoni certamente non guasta, e può anzi fornire utili spunti di riflessione.

Da una ricerca effettuata nel 1941 dal celebre prof. Zaccaria Giacometti, risulta che la ripartizione dei Dipartimenti tra i membri dei governi cantonali, di regola, veniva allora decisa autonomamente da questi ultimi, perlopiù per la durata della legislatura, mentre in alcuni Cantoni la suddivisione avveniva ogni anno. Il singolo membro dell'Esecutivo era normalmente tenuto ad accettare il Dipartimento attribuitogli. In qualche caso si precisava tuttavia che tale obbligo si esauriva entro una o due legislature, e che a quel momento l'interessato poteva chiedere in modo vincolante l'attribuzione di un nuovo Dipartimento. In taluni casi - in particolare nei Cantoni di Zurigo e di Argovia - era anche sancito l'obbligo per un Consigliere di procedere a un cambio dipartimentale dopo un determinato periodo. In altri (ad es. a Soletta e Basilea-Città) l'ordinamento prevedeva invece una rotazione nella misura del possibile (*"nach Tunlichkeit"*). Ciò con la motivazione dell'interesse pubblico a che i membri dell'Esecutivo potessero conoscere il maggior numero possibile di Dipartimenti; interesse giudicato preponderante rispetto a quello di una conduzione stabile dei Dipartimenti.

Attualmente tutte le Costituzioni combinano il principio collegiale con quello dipartimentale, ma un solo Cantone (Basilea-Campagna) prevede una limitazione obbligatoria, seppure non assoluta, della permanenza alla direzione di un Dipartimento, e quindi, in caso di rielezione, l'obbligo di procedere a una rotazione. In alcuni Cantoni (in particolare nei Grigioni, a Friburgo, in Obwaldo e nel Giura) vige invece il principio della durata massima, tra i 12 e i 16 anni, della carica di Consigliere di Stato. L'attribuzione dei Dipartimenti è per contro lasciata dal collegio governativo, senza indicazioni particolari, salvo nei Cantoni di Glarona e di Friburgo, nei quali la legge fissa alcuni criteri (Glarona: *"Die Verteilung der Aufgabenbereiche auf die Departemente erfolgt durch den Regierungsrat nach den Kriterien des fachlichen Zusammenhanges, der gleichmässigen Arbeitslast und des ausgewogenen politischen Gewichts"*; Friburgo: *"connexité des tâches et des impératifs de gestion [...], de l'équilibre matériel et politique entre les Directions"*). In alcuni casi - Obwaldo, Svitto, Soletta e Basilea-Campagna - l'attribuzione è stabilita ad inizio legislatura o in caso di elezioni complementari. In altri invece (come a Neuchâtel o a Friburgo) *"chaque fois que les circonstances le justifient"*, oppure (nel Giura) *"en tenant compte en priorité des impératifs d'une gestion efficace"*, oppure ancora per motivi di opportunità, premesso il consenso degli interessati, richiesto esplicitamente a Zugo e nel Canton Vaud. Infine, alcuni Cantoni stabiliscono l'obbligo - assoluto o relativo - che il singolo consigliere di Stato assuma il determinato Dipartimento che gli è attribuito dal Collegio. Da rilevare anche una disposizione del Canton Turgovia (*"keinem Departementsvorsteher soll dabei das von ihm bisher geleitete Departement gegen seinen Willen entzogen werden"*). In quasi tutti i casi è comunemente riconosciuta al Governo, collegialmente, un'ampia autonomia per organizzare e dirigere l'Amministrazione *"comme il l'entend"* (v. Canton Vaud).

Albertini ricorda infine che nel Canton Argovia e in quello di Zurigo, dove di recente il principio della rotazione dei Dipartimenti entro un certo numero di anni è stato riproposto, tali soluzioni sono state respinte, in base al principio che l'Esecutivo deve potersi costituire liberamente, considerando in modo adeguato le conoscenze e alle inclinazioni dei propri membri, mentre disposizioni troppo rigide limiterebbero eccessivamente la libertà d'azione del Governo.

DUE SOLUZIONI POSSIBILI

A parere del giurista, l'obiettivo indicato dell'iniziativa potrebbe essere raggiunto, senza ledere il principio della ripartizione dei poteri, e consentendo ancora al Governo una sufficiente flessibilità e libertà d'azione, in due modi diversi:

- ancorando a livello di legge (ad es. nell'art. 2 LCdS) il *principio generale della rotazione periodica*, ma delegando al Governo il compito di definirlo concretamente, nella forma e nelle modalità, in sede di regolamento
- la seconda impostazione potrebbe invece concretarsi in una disposizione che stabilisca il *principio della rotazione solo a determinate condizioni*, esaustive o enumerate a titolo esemplificativo (p.es. gravi disfunzioni in seno a un Dipartimento che giustificano un cambio di direzione; inefficacia dell'azione governativa nel suo complesso derivante da un'inadeguata ripartizione dei compiti attribuiti a singoli membri, ecc.).

L'obbligo di rotazione degli alti funzionari è per contro una questione ancora più delicata, poiché interverrebbe su rapporti d'impiego costituiti dall'Esecutivo stesso, nei quali - osserva Albertini - *"la componente politico-partitica, integrata con il profilo professionale delle persone interessate, svolge per tradizione un ruolo non propriamente marginale"*. Una rotazione dipartimentale potrebbe quindi comportare disagi o difficoltà di ordine pratico, poiché comporterebbe per questi funzionari dirigenti la necessità di confrontarsi con una struttura diversa e con materie non necessariamente ben conosciute, con il rischio, quindi, che l'attività dell'Amministrazione possa conoscere, per periodi più o meno lunghi, difficoltà anche importanti.

TRASFORMARE IN LEGGE L'ATTUALE REGOLAMENTO?

Nel corso dell'esame commissionale, alcuni colleghi, in particolare i rappresentanti del Partito socialista, hanno proposto - e ripropongono nel loro Rapporto- di trasformare in legge il Regolamento attuale; regolamento che, lo ricordiamo, fissa i seguenti principi

¹ *Ciascun membro del Consiglio di Stato dirige un Dipartimento*

² *Il Consiglio di Stato ripartisce i Dipartimenti fra i suoi membri all'inizio di ogni legislatura e, se del caso, in seguito ad elezione complementare.*

³ *La ripartizione dei Dipartimenti tiene conto del diritto dell'uscente, riletto, di dirigere il proprio Dipartimento. Per il Dipartimento vacante è dato il diritto di opzione in base all'anzianità di carica, subordinatamente in base al risultato complessivo dell'elezione.*

⁴ *Il Consiglio di Stato designa tra i suoi membri un supplente per ogni Direttore di Dipartimento.*

È una soluzione che i firmatari del presente Rapporto non condividono, principalmente per quattro motivi:

- intanto, perché essa andrebbe in direzione esattamente opposta a quanto auspicato dall'iniziativa (la quale nelle sue preoccupazioni di fondo può invece essere condivisa, segnatamente per quanto concerne l'obiettivo di evitare quelle "incrostazioni" che possono derivare da una troppo lunga assenza di cambiamenti sostanziali alla testa di singoli settori dell'Amministrazione)
- in secondo luogo, dare forza di legge al citato Regolamento, significherebbe avallare una concezione di fatto che mira a "cementare" la situazione esistente, e ciò in contrasto con ogni principio di collegialità

- infine, così facendo si rafforzerebbe pure il “dipartimentalismo”, ossia quel fenomeno - giustamente criticato da molti - per cui ogni dipartimento, più che come parte di un tutto, si considera quasi una “repubblica a sé”
- infine perché il testo è alquanto vago e non precisa, ad esempio, come dovrebbero essere risolte eventuali difficoltà che dovessero sorgere nel corso della legislatura.

CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione ha dapprima affidato il compito di esaminare l’iniziativa a una propria sottocommissione formata, oltre che dal primo firmatario dell’iniziativa, Fabio Regazzi, dai membri Bertoli, Celio, Foletti e Pinoja. Successivamente la discussione si è poi “trasferita” nel plenum della Commissione stessa.

Considerato che la proposta in esame chiede che la rotazione dei dipartimenti sia un *impegno* del Governo da attuarsi periodicamente, senza tuttavia precisarne le modalità (se non indicando a mo’ di esempio che la stessa potrebbe avvenire ogni due legislature e che sia accompagnata dalla rotazione dei funzionari dirigenti), la discussione ha cercato di “mettere a fuoco” pregi e difetti della ventilata soluzione, nonché le possibili variabili operative.

Le opinioni espresse al riguardo non sono ovviamente state convergenti, tant’è che non si è potuto giungere a un Rapporto unico. In ogni caso, a giudizio della maggioranza dei commissari, la preoccupazione cui l’iniziativa dà voce - ovvero quella di evitare che singoli Dipartimenti vengano “ingessati” dal fatto di essere diretti per periodi lunghissimi dai medesimi membri dell’Esecutivo, o comunque da rappresentanti o aderenti dei medesimi partiti, anche a livello di alti funzionari - sono condivisibili.

D’altro lato, non si possono però neppure ignorare o bagatellizzare talune controindicazioni, in particolare le seguenti:

- il rischio di limitare eccessivamente la necessaria libertà dell’Esecutivo
- l’impossibilità pratica di prevedere in un testo di legge tutte le possibili variabili
- il pericolo di pregiudicare la continuità nell’attuazione di determinati progetti dipartimentali, a rischio in caso di rotazione del direttore o dei funzionari dirigenti.

Vi è pure un altro elemento da considerare. La realtà recente e remota del nostro Cantone dimostra che numerosi consiglieri di Stato sono rimasti in carica più di 8 anni, ma pochi hanno raggiunto i 16. Ne deriva che la scadenza di due legislature, indicata (seppure solo a titolo di esempio) dall’iniziativa in parola, è difficile da “sincronizzare” con questa situazione. Teoricamente, per impedire qualunque “incrostazione” e sottolineare la natura collegiale dell’Esecutivo, si potrebbe auspicare una rotazione obbligatoria all’inizio di ogni legislatura. È però evidente che ciò creerebbe nuovi problemi e aumenterebbe la dipendenza di fatto dei consiglieri di Stato dagli alti funzionari, per cui è meglio soprassedere.

Più problematico ancora sarebbe dar seguito alla seconda parte della proposta, ovvero alla rotazione dei funzionari dirigenti, sia perché così facendo si interverrebbe in una sfera di competenza dell’Esecutivo, sia perché un funzionario adatto per svolgere funzioni direttive all’interno di un determinato Dipartimento non ha necessariamente le competenze “tecniche” per assumere un ruolo analogo in un altro ambito. In caso di “spostamento” forzato da un settore all’altro, si creerebbero quindi, per periodi più o meno lunghi, delle difficoltà più o meno grandi.

CONCLUSIONI

Considerato che il nostro ordinamento giuridico, come ben evidenziato dalla perizia Albertini, non esclude - ma neppure impone - una regolamentazione legislativa della materia, e considerato altresì che anche in altri Cantoni non esistono (salvo eccezioni, comunque non tassative) disposizioni precise al riguardo, i sottoscritti commissari ritengono che l'approvazione dell'iniziativa, così come formulata, rischierebbe di creare nuovi problemi. Si accetta per contro il principio dell'iniziativa in forma attenuata, nel senso di ancorare nella legge (ad es. nell'art. 2 LCdS) il principio generale della rotazione periodica, delegando al Governo il compito di definirlo concretamente, nella forma e nelle modalità, in sede di regolamento.

In definitiva, crediamo che possano valere anche per il nostro Cantone le considerazioni espresse sull'argomento dal Consiglio di Stato del Canton Argovia: "*eine Rotation in der Departementsleitung kann sinnvoll sein, aber nicht starr nach gesetzlichem Rhythmus. Es ist wesentlich für unsere politische Ordnung, dass der Regierungsrat letztlich die Gesamtverantwortung für die Führung aller Departemente wahrnimmt*", mentre una disposizione legale limitativa sarebbe (citatiamo ancora) "*unnötig, weise ein ungünstiges Verhältnis von Aufwand und Wirkung auf und tangiere das Verhältnis zwischen den Gewalten, letztlich auch die Verantwortung der Regierungsmitglieder gegenüber Parlament und Volk*". In sintesi, una rotazione dei Dipartimenti può anche essere auspicabile, ma sarebbe sbagliato voler "forzare la mano" all'Esecutivo, col rischio di indebolirne sia la collegialità sia la posizione nei confronti del Parlamento e del popolo.



La maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze invita pertanto il Parlamento ad accogliere parzialmente l'iniziativa, nel senso indicato.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Franco Celio, relatore
Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bobbià -
Brivio - Chiesa (con riserva) - Merlini -
Regazzi (con riserva) - Vitta