4057 R
CONSIGLIO DI STATO

RAPPORTO

della Commissione della legislazione
sul messaggio 10 febbraio 1993 concernente la modifica della legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 1928 e della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966

del 1° ottobre 1993

Il messaggio in esame si ripropone di liberare spazi a favore del Consiglio di Stato e dei Direttori dei Dipartimenti, che potranno dunque dedicarsi maggiormente all'azione politica.
A tal fine, attua una risoluta azione di delega delle competenze alle unità amministrative inferiori e agli istituti scolastici.

Responsabilizzazione dei funzionari

Lo sgravio del Consiglio di Stato e dei Direttori dei Dipartimenti comporta il conferimento di responsabilità a chi già oggi ha modo di studiare un incarto, approfondire una problematica, ed infine allestire una decisione, che in seguito viene sottoposta all'autorità politica per la firma, non certo per il controllo.

E' infatti impensabile che l'esecutivo verifichi le circa 12'000 risoluzioni (per il 1992: 11'572), che annualmente portano la firma del Consiglio di Stato.

Interpellati dalla riforma saranno in particolare capi sezione, capi ufficio, capi servizi, che lo Stato ripaga con le condizioni occupazionali che assicura ai propri dipendenti.

In altri casi, più rari, la delega sarà conferita al Dipartimento o alla Divisione, che svolge di regola essenzialmente compiti di coordinamento.
Così sarà quando la materia si caratterizza per la sua interdisciplinarietà, come pure quando il margine di apprezzamento risulti relativamente ampio e non si possa parlare di semplice applicazione della norma.

Nuovo rapporto cittadino-funzionario

Il cittadino avrà dunque modo di conoscere il funzionario responsabile della sua pratica e che già oggi allestisce la decisione che lo concerne.

La soluzione prospettata contribuisce dunque ad una maggiore chiarezza nelle competenze e nelle responsabilità.

E' quindi verosimile ipotizzare che il nuovo rapporto tra funzionario e amministrato permetta di evitare malintesi e quindi reclami e ricorsi.

Consultazione degli atti

Val qui la pena di ricordare che il cittadino ha in ogni caso la possibilità di accedere alla documentazione che lo concerne, ottenendo pure copia degli atti di causa a prezzo modico (vedasi pure art. 20 della legge di procedure delle cause amministrative).

Riforme dell'amministrazione

La misura proposta fa seguito alla ristrutturazione dei Dipartimenti in cinque aree attuata nel 1992 e prelude ad ulteriori misure di riforma dell'Amministrazione.
Si rivela infatti indispensabile adeguare le strutture alla crescente complessità quantitativa e qualitativa dei problemi.

Nell'ambito dell'esame del presente messaggio, il Consiglio di Stato ha preannunciato di voler pure rivedere lo statuto del funzionario, per accrescerne la mobilità all'interno dell'amministrazione.
Attualmente i funzionari risultano pressoché inamovibili.
Il trasferimento costituisce infatti misura disciplinare: una simile concezione appare ormai superata.

Il Consiglio di Stato pensa poi di rivedere le normative relative alla cassa pensioni, al fine di favorire la mobilità tra amministrazioni pubbliche (Cantone/Confederazione) e settore privato.

Deleghe in altri enti pubblici

Altri enti pubblici, tra i quali la Confederazione, che già dal 1911 conosce il sistema delle deleghe, si stanno avviando sulla via ora discussa nel nostro Cantone.

Base legale

Il nuovo sistema si fonda sulla normativa vigente.
Viene in particolare modificato l'art. 4 della legge 25 giugno 1928 concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti. Lo stesso limita attualmente la possibilità di delega alle decisioni di secondaria importanza.

Già oggi, dunque, alcune competenze attribuite al Consiglio di Stato sono delegate ad unità subordinate.

Criterio della delega

Cambia ora il criterio della delega.
Non più "decisioni di secondaria importanza", criterio assai vago ed aleatorio, poco soddisfacente, bensì unicamente casi ove non esiste una effettiva latitudine di apprezzamento, ma si deve applicare una normativa specifica.

Potranno dunque essere delegate quelle competenze in cui appare determinante l'aspetto meccanico, tecnico.
Non lo saranno quelle in cui risulta prevalente la latitudine di apprezzamento di carattere politico o di opportunità.

Gli allegati pubblicati alla legge del 1928 attestano chiaramente che vi sono decisioni attualmente già delegate che rivestono tutt'altro che secondaria importanza.

Esempi

Appare utile riportare qualche esempio, per meglio chiarire la portata della riforma in esame.
Oggi il rilascio di un diploma di tecnico elettromeccanico compete al Consiglio di Stato: lo stesso viene firmato dal Presidente del Consiglio di Stato e dal Cancelliere.
Domani sarà competente il DIC: le firme saranno quelle del Consigliere di Stato e del direttore di divisione.

Le gite scolastiche di minorenni invalidi devono oggi essere autorizzate dall'Esecutivo cantonale.
Competente sarà in futuro l'ufficio educazione speciale: firmerà il capo ufficio.

L'istituzione, rispettivamente la modifica della composizione di gruppi di lavoro tecnici esterni spetta attualmente al Consiglio di Stato.
Attuata la riforma in esame, ne saranno incaricati i Dipartimenti, rispettivamente la Cancelleria.

Reclamo

La modifica legislativa proposta necessita di cautele, per evitare innanzitutto il conferimento di potere - e potere politico in particolare - eccessivo ai funzionari, come pure una valanga di ricorsi al Consiglio di Stato, rispettivamente al Tribunale amministrativo cantonale.

In quest'ottica verrà introdotta, al cpv. 3 dell'art. 4 della legge in esame, una procedura di reclamo, e dunque di riesame da parte dell'autorità che ha emanato la decisione.
A seguito della presentazione del reclamo, il funzionario che si é occupato della decisione contestata, incontrerà e discuterà con l'interessato.

La procedura di reclamo, che non é contemplata dalla LPAmm, verrà istituita mediante legge speciale.

La stessa é gratuita, ad eccezione del caso di reclamo abusivo o manifestamente temerario.

Sono i Dipartimenti ed ultimamente il Consiglio di Stato, che valuteranno in sede di regolamento di applicazione, a quali decisioni collegare la facoltà di reclamo.

Il regolamento di applicazione, con i relativi allegati, verrà poi pubblicato unitamente alla legge.

Il reclamo appare particolarmente indicato nei casi in cui la decisione da prendere lascia un certo margine di apprezzamento all'autorità, mentre lo é meno quando i requisiti per il

rilascio di un'autorizzazione sono strettamente determinati dalla legge.

Per evitare l'insorgere di dubbi, la decisione indicherà i rimedi di diritto, ed in particolare la possibilità di reclamo.

Resta comunque riservato alle parti il diritto di ricorso al Consiglio di Stato, eventualmente al TRAM. La piramide ricorsuale (competenze giurisdizionali) non muta dunque: cambia unicamente quella decisionale.

Il Consiglio di Stato ha ricordato alla Commissione della legislazione che l'istituto in esame é conosciuto e ha permesso risultati senz'altro positivi in altri ambiti, ed in particolare presso l'Amministrazione cantonale delle contribuzioni, settore all'interno del quale il concetto di delega é d'altro canto portato a limiti estremi (reclami pervenuti nel biennio 1991/1992: 7'265; ricorsi alla Camere di diritto tributario: nel 1991: 305; nel 1992: 318).

Ulteriori meccanismi di indirizzo, di sostegno e di verifica

Determinanti appaiono poi i rapporti che si instaureranno all'interno dei singoli Dipartimenti.
I funzionari dovranno lavorare e più precisamente dovranno adottare decisioni nel rispetto delle direttive e delle istruzioni ricevute dai propri superiori, delle leggi, dei regolamenti, del piano finanziario, ecc.
Il loro operato sarà poi sottoposto a verifiche, tramite informazioni puntuali fornite automaticamente a scadenze prestabilite al Dipartimento o alla divisione (quali il numero delle pratiche entrate, in giacenza, evase, lo stato di avanzamento delle stesse, il numero delle decisioni negative e positive, il numero dei reclami e dei ricorsi, il numero dei reclami accolti).
E' poi pensabile che copia della decisione adottata dal delegato venga trasmessa al delegante, che in tal modo viene costantemente informato e può se del caso intervenire dando direttive per la trattazione dei casi futuri.
Disponendo di indici significativi, il direttore del Dipartimento o della divisione avrà modo di individuare i punti critici, che poi verranno trattati congiuntamente.

Sono poi ipotizzabili controlli mirati, assai più efficaci a detta del governo, rispetto a controlli generici, ad "innaffiatoio".

Già il messaggio in esame precisa che l'esercizio effettivo delle competenze delegate sarà accompagnato da ulteriori meccanismi di indirizzo,di sostegno e di verifica. Oltre a quelli elencati sopra, si ricordano:

- i già esistenti controlli della sezione cassa e contabilità e dell'Ispettorato delle finanze;
- i limiti di credito fissati dal preventivo per il rispettivo centro costo;
- il controllo politico del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, soprattutto in sede di rendiconto, o con atti

parlamentari. Il Consiglio di Stato mantiene infatti intatta la sua responsabilità politica sull'operato dell'amministrazione;

- il controllo politico con articoli di stampa;
- la presenza di Commissioni che, in taluni casi molto tecnici o specialistici, affiancano l'istanza decisionale: se il parere della Commissione diverge da quello del responsabile dell'unità amministrativa competente, la decisione passa all'istanza superiore.

Burocratizzazione?

Il Consiglio di Stato, che ha avuto modo di esprimersi in Commissione della legislazione, ha categoricamente negato che la riforma prospettata aumenti a dismisura il potere dell'amministrazione, a discapito dell'autorità politica, e contribuisca dunque massicciamente al fenomeno della burocratizzazione,già denunciato da più parti.
Il "vero potere", così dice il Consiglio di Stato, consiste infatti nel decidere l'essenziale, limitandosi poi a verificare tutto quanto non lo é e viene attuato da altri.

E' pure scongiurato il pericolo della settorializzazione, immanente a ogni grande sistema organizzativo, grazie allo spirito di collegialità del Governo e all'azione degli organi interdipartimentali quale il gruppo di coordinamento, recentemente riformulato.

Segretari generali

La discussione commissionale del presente messaggio ha permesso tra l'altro pure di ribadire quali siano i compiti assegnati ai Segretari generali.
Essi svolgano funzioni di stato maggiore, di staff: pianificano, coordinano e organizzano il lavoro dei capi divisione, dei capi sezione, dei capi ufficio; informano, vigilano.
Non possono quindi essere gravati da incombenze decisionali, di linea.

Tasse di giustizia

Il messaggio in esame propone pure un'ulteriore modifica legislativa, nell'ottica degli obiettivi perseguiti dalla giustizia moderna, compresa quella amministrativa, ed in particolare dell'auto finanziamento.
Essa concerne l'art. 28 della legge di procedura per le cause amministrative, che regola i minimi e i massimi delle tasse di giustizia applicabili, invariati dal 1966.
L'adeguamento proposto dovrebbe dunque compensare il rincaro.

La Commissione della legislazione ha temuto che il prospettato aumento delle tasse di giustizia trattenesse il cittadino, che sa di dover pagare somme elevate, dal far valere i propri diritti.
Propone pertanto di mantenerle entro i limiti attuali.

Esame dei singoli articoli

Articolo 4

La Commissione della legislazione propone di completare la seconda parte dell'articolo,precisando nuovamente che le competenze attribuite direttamente dalla Legge ai Dipartimenti possono essere subdelegate alle unità amministrative subordinate.

La dizione "unità amministrative subordinate" o "istanze subordinate" é onnicomprensiva ed evita di enumerare le divisioni, le sezioni, gli uffici, i servizi, le aziende, gli istituti, i centri, ecc.

Essa si riferisce in modo generale a tutte le unità ed istanze di livello subdipartimentale che sono dotate del potere decisionale e le cui risoluzioni sono quindi suscettibili eventualmente di reclamo (cpv. 3) e comunque di ricorso (cpv. 4).

L'espressione "unità amministrative subordinate" é del resto utilizzata anche dalla legislazione federale (art. 44 della legge sull'organizzazione dell'amministrazione federale, in RS 172.010).
Quella di "istanze subordinate" dal titolo del regolamento dell'8 maggio 1979, tutt'ora in vigore, sulla delega di decisioni da parte del Consiglio di Stato (RL 1a/42a).

Per un più approfondito commento dell'articolo in esame, si rinvia alle considerazioni esposte nella parte introduttiva del presente rapporto.
L'art. 4 concretizza infatti la delega alle istanze subordinate e introduce l'istituto del reclamo.

Articolo 28 cpv. 1 lett. a) e b) legge di procedura per le cause amministrative

Come già preannunciato, la Commissione della legislazione propone di mantenere le tasse di giustizia entro i limiti attuali, che assommano alla metà delle cifre indicate nell'articolo in esame.

Affinché anche le istanze amministrative subordinate e la cancelleria possano se del caso applicare tasse alle loro decisioni, appare necessario sostituire la dizione "cause amministrative", con quella tecnicamente più appropriata di "procedimenti amministrativi".

Viene sostanzialmente ripresa la formulazione della norma generale che definisce il campo di applicazione della LPAmm (art. 1).

Regolamento d'applicazione

Alla Commissione della legislazione é stato pure consegnato il progetto di regolamento d'applicazione della normativa che entrerà presto in vigore.
Lo stesso risulta comunque sottratto alla valutazione del Gran Consiglio: rimane di stretta competenza dell'Esecutivo cantonale.

E' dunque unicamente per completezza che si riporta il timore espresso da chi tra i commissari ritiene eccessivo l'importo previsto dall'art. 2 del regolamento, secondo il quale le decisioni circa l'esecuzione di spese, l'assunzione di impegni e la delibera di lavori e forniture possono essere delegate sino ad un importo di fr. 100'000.-- per caso singolo, entro i limiti dei crediti stanziati nel preventivo e decisi dal Gran Consiglio.

Conclusioni

Per le ragioni esposte, la Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare i disegni di legge allegati al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Francesca Lepori Colombo, relatrice
Agustoni C. - Agustoni E. - Bizzozero -
Bobbià, con riserva - Brunoni, con riserva -
Catenazzi - Fiori - Lepori Bonetti -
Merlini - Righinetti, con riserva -
Simoneschi-Cortesi - Staffieri, con riserva -

Disegno di

LEGGE

concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 25 giugno 128; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 10 febbraio 1993 n. 4057 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti del 28 giugno 1928 è modificata come segue:

Art. 4

[1]Il Consiglio di Stato, mediante regolamento, designa le competenze decisionali delegate ai Dipartimenti, alla Cancelleria dello Stato e alle unità amministrative subordinate; esso può altresì subdelegare alle unità amministrative subordinate le competenze attribuite direttamente dalla legge ai Dipartimenti.

[2]Restano esclusi i casi nei quali la Costituzione o il diritto federale riservano espressamente la competenza decisionale del Consiglio di Stato.

[3]Il Consiglio di Stato può prevedere la facoltà di reclamo contro le decisioni dei Dipartimenti, della Cancelleria e delle istanze subordinate. La relativa procedura è disciplinata dal regolamento.

[4]Contro le decisioni dei Dipartimenti, della Cancelleria e delle istanze subordinate è dato ricorso al Consiglio di Stato se la legge non prevede il ricorso diretto al Tribunale amministrativo. Sono applicabili gli art. 43 e segg. e 55 e segg. della legge di procedura per le cause amministrative.

II.

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.

Disegno di

LEGGE

di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 10 febbraio 1993 n. 4057 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 è modificata come segue:

Art. 28 cpv. 1 lett. a) e b)

[1]L'Autorità amministrativa può applicare alle proprie decisioni una tassa di giustizia.

a) L'importo della tassa nei procedimenti amministrativi di carattere non pecuniario varia da fr. 10.- a fr. 2'000.- se applicata dalla Cancelleria dello Stato, dai Dipartimenti, da istanze amministrative subordinate o da commissioni speciali; da fr. 10.- a fr. 5'000.- se applicata dal Tribunale amministrativo o dal Consiglio di Stato.

b) Nei procedimenti amministrativi di natura pecuniaria l'importo della tassa varia da fr. 10.- a fr. 5'000.- se applicata dalla Cancelleria dello Stato, dai Dipartimenti, da istanze amministrative subordinate o da commissioni speciali; da fr. 10.- a fr. 10'000.- se applicata dal Tribunale amministrativo o dal Consiglio di Stato.

II.

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

[2]Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.