

Messaggio

numero

7216

data

7 settembre 2016

Dipartimento

CANCELLERIA DELLO STATO

Concerne

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

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo preso atto dell'iniziativa parlamentare presentata il 20 giugno 2016 nella forma elaborata dal deputato Frapolli e cofirmatari per "procedure di ricorso al Consiglio di Stato più trasparenti" e formuliamo le nostre osservazioni.

L'atto parlamentare propone di inserire nella legge del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa (LPAm) una nuova disposizione – quale articolo 81 capoverso 4 LPAm – per stabilire che, nei procedimenti davanti al Consiglio di Stato quale autorità di ricorso, il nome della persona incaricata della redazione del progetto di decisione sia comunicato alle parti al più tardi al momento dell'intimazione della duplica.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato condivide la necessità di garantire alle parti il diritto di sottoporre le controversie a un giudizio in una procedura equa e corretta. Occorre però verificare che le misure proposte nell'atto parlamentare siano appropriate per garantire al cittadino la correttezza della procedura. Rileviamo inoltre che l'atto parlamentare propone una nuova disposizione su basi astratte e non perché sia sorto un problema in questo ambito.

L'atto parlamentare ha comunque potuto fungere da spunto per esaminare questo aspetto specifico della procedura di ricorso davanti al Consiglio di Stato.

Già oggi, i giuristi redattori sono tenuti a segnalare internamente le situazioni di rikusazione e quindi devono astenersi dal trattare l'incarto nel quale riscontrano un motivo di rikusazione. Questo ha permesso di impedire – perlomeno da vari anni – che si manifestassero casi in cui una parte abbia chiesto la rikusazione di un giurista redattore. I (rari) casi di rikusazione in tempi recenti hanno interessato solo il Direttore del Servizio dei ricorsi, e sono peraltro sempre stati da questi rilevati preventivamente all'attenzione del Consiglio di Stato. Pertanto, a livello pratico, non sorge un'esigenza di modificare l'impostazione attuale.

Il nome dei collaboratori del Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato (come anche quello dei funzionari della Sezione dello sviluppo territoriale incaricati di preparare i progetti di decisione del Consiglio di Stato sui ricorsi in materia di piani regolatori) è pubblicato in forma elettronica nelle pagine specifiche del servizio sul sito internet del Cantone.

Di conseguenza, le parti hanno costantemente la possibilità di verificare i nomi delle persone a cui potenzialmente potrebbe essere affidata la trattazione dell'incarto che li concerne, anche senza una comunicazione specifica da parte del Servizio dei ricorsi. Questa trasparenza – attuata da tempo – consente alle parti di far valere il loro diritto di beneficiare di una trattazione equa dell'incarto. Esse possono infatti segnalare preventivamente (per esempio, nell'atto di ricorso o in quello di risposta della controparte) al Servizio dei ricorsi che a loro giudizio un determinato giurista redattore ha un obbligo di riconsuazione. Grazie a tale pubblicazione, le parti non devono nemmeno attendere la comunicazione del nome del giurista redattore al momento del compimento di un atto istruttorio o in un momento successivo. Nei tribunali spesso il nome del giurista cui è attribuito l'incarto è reso noto solo al momento della ricezione della sentenza: questo avviene, per esempio, nelle procedure davanti al Tribunale di appello o al Tribunale federale.

Quando devono essere compiuti atti istruttori, il nome del giurista redattore di riferimento per l'incarto diviene noto senza una ricerca attiva delle parti mediante la verifica nella pubblicazione in forma elettronica dei nomi dei funzionari del servizio. Nemmeno in tali casi sono state presentate domande di riconsuazione. Rileviamo tuttavia che, quando il nome del giurista incaricato è noto alle parti, a volte purtroppo si manifestano delle conseguenze negative. Vi sono infatti delle parti che contattano, di regola per telefono, il giurista redattore per ottenere informazioni, per sostenere nuovamente le loro ragioni o per cercare di influenzare l'esito della procedura. A volte questi interventi sono addirittura verbalmente violenti. Se può essere in parte comprensibile (e in una certa misura tollerabile) una telefonata per conoscere i tempi di trattazione della pratica o per sollecitarne l'evasione, tali interventi sono del tutto inopportuni se mirano a influenzare il progetto di decisione. Quando il nome del giurista redattore non è noto, questo tipo di contatto può essere filtrato dal Direttore del Servizio e si evitano indebite pressioni esterne sui singoli funzionari. Tra gli incarti soggetti in misura maggiore a questi interventi vi sono quelli in cui sono contrapposti cittadini, in particolare nell'ambito edilizio.

Siccome il Servizio dei ricorsi si occupa di fattispecie molto diverse tra loro, anche la portata pratica o politica delle decisioni è molto differenziata. Vi sono alcuni casi che assumono una grande rilevanza politica o che sono oggetto di un'esposizione mediatica notevole e che potrebbero quindi sottoporre a pressioni inopportune il giurista redattore qualora il suo nome fosse noto. Certo, si potrebbe obiettare che sta al singolo giurista redattore prestare attenzione a mantenere l'indipendenza di giudizio e a respingere i tentativi di raccolta di elementi da parte dei mezzi di informazione o i tentativi delle parti in causa di influire sull'esito della decisione. Siamo inoltre consapevoli che anche i tribunali sono potenzialmente soggetti ai medesimi problemi. Tuttavia, nel caso dei tribunali in un certo senso vi è una maggior distanza tra l'istituzione e il cittadino, mentre riguardo al Servizio dei ricorsi questo problema è più accentuato perché il medesimo è comunque considerato come un ufficio dell'amministrazione cantonale. Inoltre, davanti ai tribunali vi è una quota maggiore di cittadini rappresentati da avvocati o da altri patrocinatori che tendenzialmente agiscono in modo corretto, astenendosi da inopportuni interventi nei confronti di chi tratta le pratiche.

Nell'atto parlamentare si menziona l'esempio del Gran Consiglio quando decide come autorità di ricorso. Non ci risulta che esso comunichi la composizione della commissione incaricata dell'esame del ricorso, nella quale siede anche il membro incaricato di fungere da relatore, e tantomeno che sia comunicato l'elenco dei membri del Gran Consiglio che poi dovrà decidere sul ricorso.

La composizione del Gran Consiglio e della commissione sono però pubblicati in forma elettronica. Sottolineiamo che, in modo analogo, anche l'elenco dei funzionari del Servizio dei ricorsi è pubblicato in forma elettronica.

Per le ragioni esposte, pur comprendendo gli intendimenti alla base dell'atto parlamentare, invitiamo a rinunciare alla modifica della legge sulla procedura amministrativa perché la stessa non sarebbe idonea a raggiungere l'obiettivo prefissato nell'iniziativa e le parti dispongono già degli strumenti per segnalare, fin dalle fasi iniziali della procedura di ricorso, eventuali situazioni che a loro giudizio potrebbero imporre una riconsultazione di un giurista redattore.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, A. Coduri