

Repubblica e Cantone Ticino  
Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 43 20  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Matteo Quadranti  
Deputato al Gran Consiglio

### Interrogazione 14 agosto 2020 n. 85.20 Maggiore trasparenza nel Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato

Signor deputato,

con l'interrogazione del 14 agosto 2020 chiede al Consiglio di Stato di correggere la prassi che tutela i giuristi redattori del Servizio ricorsi che seguono gli incarti e preparano i progetti di decisione, obbligandoli a notificare, segnalare o rendere edotte alle parti i propri nominativi.

Innanzitutto, rileviamo che il tema è già stato oggetto dell'iniziativa parlamentare del 20 giugno 2016 presentata nella forma elaborata per procedure di ricorso al Consiglio di Stato più trasparenti. Nel messaggio n. 7216 del 7 settembre 2016 abbiamo spiegato le ragioni per le quali abbiamo proposto di continuare a non indicare il nome del giurista redattore nella decisione del Consiglio di Stato nelle procedure di ricorso. Rileviamo che il 29 maggio 2017 Gran Consiglio aveva accolto (47 voti favorevoli, 21 voti contrari e un'astensione) il rapporto di maggioranza n. 7216 R1 del 24 maggio 2017 della Commissione della legislazione, confermando in tal modo la regolamentazione vigente secondo la quale la decisione non riporta il nome del giurista redattore (Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, 2017-2018, volume 1, pag. 311). Ribadiamo pertanto le nostre considerazioni sul tema che riproponiamo rispondendo all'interrogazione.

Preliminarmente è opportuno rammentare brevemente le modalità secondo le quali si svolge una procedura ricorsuale dinanzi al Consiglio di Stato. Al loro inoltro, tutti i ricorsi in ambito amministrativo (e meglio secondo l'art. 80 della Legge sulla procedura amministrativa - LPAm), salvo quelli in ambito pianificatorio, vengono demandati al Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato, al quale compete la gestione dell'intera procedura.

In una prima fase, curata essenzialmente dalla segreteria del Servizio sotto la supervisione del direttore, si procede all'apertura dell'incarto, alle prime verifiche di ricevibilità, quindi allo scambio degli allegati. Una volta conclusa questa fase, l'incarto viene assegnato a un/a giurista redattore/trice, al quale spetta il compito di effettuare l'eventuale istruttoria, quindi di allestire il progetto di decisione, che dopo verifica da parte del direttore, viene trasmesso al Consiglio di Stato.

Spetta quindi al Consiglio di Stato valutare il progetto di decisione e approvarlo con formale risoluzione governativa, oppure ritornarlo al Servizio dei ricorsi per eventuali complementi di istruttoria, verifiche o approfondimenti. In tal caso il progetto di decisione,

corredato da eventuali ulteriori elementi di giudizio, viene nuovamente sottoposto al Consiglio di Stato.

Le decisioni su ricorso vengono dunque pronunciate e emanate dal Consiglio di Stato, rappresentato dal suo Presidente e dal Cancelliere, unica autorità legittimata a farlo. Il Servizio dei ricorsi per contro non ha alcuna competenza decisionale nel merito di un ricorso. Anche se elaborate e proposte dal Servizio dei ricorsi, le decisioni sono dunque a pieno titolo delle decisioni del Consiglio di Stato, e non di un singolo giurista redattore. Peraltro è doveroso rilevare come la maggior parte delle risoluzioni governative emanate dal Consiglio di Stato in proprio nome sono concretamente preparate dai Dipartimenti, dalla Cancelleria o dai loro servizi, senza che l'identità delle persone che se ne sono occupate sia indicata o divulgata. La soluzione in vigore per le decisioni su ricorso è pertanto coerente con questa regola generale.

#### Il confronto con le istanze giudiziarie

Il paragone tra il Consiglio di Stato, rispettivamente il suo Servizio dei ricorsi, e le istanze giudiziarie è solo parzialmente pertinente.

In effetti la posizione giuridica di un magistrato, rispettivamente di un'istanza giudiziaria, è del tutto diversa da quella di un giurista redattore del Servizio dei ricorsi. Il magistrato, da solo o in collegio, emette delle sentenze o decisioni nel nome del tribunale o dell'istanza della quale egli fa parte in virtù di un'elezione. Cancellieri, vicecancellieri o altre figure coadiuvanti sono formalmente integrati nell'entità giudicante, tant'è che sottoscrivono l'atto. Il giurista redattore per contro è un funzionario dell'amministrazione cantonale, nominato e non eletto, e non ha alcuna competenza o prerogativa decisionale.

Tale sostanziale e incontestabile differenza di ruoli si traduce peraltro, molto concretamente, in un altrettanto chiara diversa percezione sociale dei rispettivi ruoli, un ben diverso prestigio sociale della funzione e, non da ultimo, in un trattamento retributivo non comparabile. Il tutto è ovviamente giustificato proprio dai diversi ruoli, e di conseguenza dalle diverse responsabilità.

#### La ricusazione

L'interrogante ritiene che la conoscenza dell'identità delle persone che partecipano alla redazione e all'emanazione di una decisione sia utile per varie ragioni, fra cui quella di permettere l'eventuale ricusazione. In realtà quella della ricusazione è l'unica argomentazione che potrebbe giustificare tale conoscenza, mentre altri motivi che saranno esposti in seguito fanno propendere piuttosto per la soluzione inversa.

L'art. 50 LPAm disciplina la ricusazione di persone a cui spetti prendere o preparare una decisione. Si tratta di un obbligo che incombe sulla persona stessa, che deve proattivamente ricusarsi, ossia astenersi dalla trattazione di una pratica allorquando ravvisi il verificarsi di uno dei casi previsti dalla legge (art. 51 LPAm). In tal senso spetta in primo luogo alla persona interessata valutare oggettivamente e rigorosamente se sia ravvisabile l'esistenza di una situazione di ricusa, prima ancora che inizi la trattazione dell'incarto. Anche se non sovente, capita a volte che un giurista redattore al quale viene assegnato un incarto, segnali al direttore una situazione particolare, che il più delle volte nemmeno si configura come caso di ricusazione in senso stretto, ma verte unicamente su un generico rapporto di conoscenza. In tal caso l'incarto viene immediatamente riassegnato a un altro giurista, a prescindere dal fatto che si sia o meno in presenza di un effettivo caso di ricusazione.

### L'identità dei giuristi redattori del Servizio dei ricorsi

È opportuno rammentare che la composizione del Servizio dei ricorsi e l'identità dei suoi membri, e quindi dei giuristi redattori, sono delle informazioni di dominio pubblico, accessibili tramite la pagina web del Servizio stesso. Inoltre va rilevato che nelle procedure in cui si rende necessaria un'istruttoria il giurista redattore responsabile dell'incarto agisce in prima persona e quindi è noto alle parti.

Chiunque sia parte in una procedura ricorsuale ha dunque la possibilità di verificare se fra le persone, in particolare i giuristi redattori, che potrebbero eventualmente occuparsi di quella procedura, ve ne sia una in relazione alla quale potrebbe sorgere un caso di ricusazione. In un caso del genere, certamente non frequente, l'interessato avrebbe quindi la possibilità di rivolgersi al direttore del Servizio dei ricorsi, o al limite al Consiglio di Stato, dichiarando e motivando la sua ricusazione e chiedendo a priori che il suo caso non sia assegnato a un determinato giurista.

### I problemi posti dalla comunicazione dell'identità dei giuristi redattori

L'esigenza di tutelare l'identità del giurista chiamato a redigere un progetto di decisione è molto marcata. Questa tutela (alla quale peraltro già si deroga laddove sono necessari atti istruttori per i quali il giurista giocoforza deve apparire) garantisce infatti la necessaria tranquillità e serenità di valutazione, che sono premesse indispensabili per garantire equidistanza e indipendenza di giudizio.

Già oggi, laddove il giurista redattore per esigenze istruttorie deve apparire di persona, o comunque è noto per altri motivi, si assiste non raramente a interventi di vario genere, il più delle volte telefonici, da parte dell'una o dell'altra parte coinvolta. Quando invece si mantiene l'anonimato, simili interventi vengono filtrati dal direttore del Servizio dei ricorsi, verso il quale essi confluiscono.

Non si può poi sottacere il fatto che tali interventi a volte risultano del tutto inopportuni, quando non verbalmente violenti. Solo grazie al filtro rappresentato dal direttore e al loro anonimato i giuristi redattori sono al riparo da tali interventi deleteri.

Un'attenzione particolare deve poi essere rivolta a quelle procedure ricorsuali che, non per volontà del Consiglio di Stato o del Servizio dei ricorsi, diventano di pubblico dominio e a volte assumono anche rilevanza politica o sociale. In tali situazioni, a maggior ragione, il fatto di rendere noto il nome del giurista redattore potrebbe comportare un'indesiderata quanto inopportuna sua esposizione pubblica, sia nella fase di evasione del ricorso, sia successivamente dopo l'emanazione della decisione.

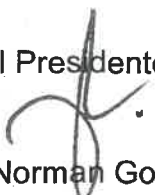
Alla luce delle argomentazioni di cui sopra, il Consiglio di Stato ritiene opportuno mantenere la prassi in vigore.

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta a 4 ore.*

Voglia gradire, signor deputato, i sensi della nostra stima.

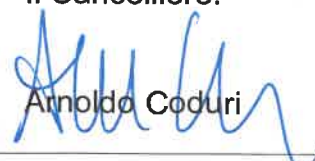
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Norman Gobbi

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri