

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 19 febbraio 2018 n. 19.18
A quando Giustizia 2018 e una Giustizia 4.0?

Interrogazione 13 marzo 2018 n. 35.18
A quando Giustizia 2018 e una Giustizia 4.0? (2) - Complemento per l'ambito amministrativo

Signor deputato,

ci riferiamo alle sue interrogazioni di cui a margine che trattano tematiche comuni alla riorganizzazione della giustizia ticinese e all'ammodernamento delle modalità di lavoro in ambito giudiziario e con la presente risposta diamo ora seguito alle stesse in maniera congiunta.

INTERROGAZIONE n. 19.18

1. A che punto si trova il progetto "Giustizia 2018"? I Gruppi di lavoro hanno terminato e consegnato i loro rapporti? Ci sarà pertanto un messaggio definitivo entro fine 2018 e, se no, entro quando ci si potrà attendere un messaggio sulla riforma tenuto conto che le problematiche sono già note da tempo?

In premessa va osservato come il progetto di riordino dell'organizzazione giudiziaria denominato "Giustizia 2018", seppur la sua denominazione temporale risulti superata, mantiene tutta la sua attualità nel proprio fondamento, volendo proporre una riflessione complessiva, trattata in maniera puntuale per specifica autorità, sull'organizzazione della giustizia cantonale, nell'ottica di renderla più efficiente ed efficace, nell'interesse della cittadinanza (cfr. altresì messaggio n. 7714 dell'11 settembre 2019 Potenziamento del Ministero pubblico ed estensione delle competenze dei segretari giudiziari).

Riguardo ai quesiti posti in merito allo stato del progetto, si precisa quanto segue. Al Rapporto del Gruppo di studio del gennaio 2013 è seguita, nel luglio del medesimo anno, la costituzione di quattro gruppi di lavoro sui seguenti temi: Giudicature di pace, Preture e Autorità di protezione, Tribunale di appello e competenze in ambito contravvenzionale. I rapporti dei gruppi di lavoro sono stati trasmessi nell'estate del 2014 al Governo che ha incaricato il Dipartimento delle istituzioni, e per esso la Divisione della giustizia, di procedere alla valutazione degli stessi.

In data 23 dicembre 2014 il Governo ha licenziato il messaggio n. 7026 con proposte legislative per la riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto.

La proposta principale vertente sull'attribuzione delle competenze in materia alle Preture, con l'accorpamento delle Autorità regionali di protezione all'interno di queste autorità giudiziarie che si basava sul rapporto elaborato dal gruppo di lavoro costituito nell'ambito del progetto Giustizia 2018. Tale messaggio è oggetto di aggiornamento a seguito di ulteriori decisioni del Governo intervenute negli anni. È al momento in consultazione interna ai servizi statali e sarà oggetto di consultazione esterna a gennaio 2021.

Nel marzo 2015 sono stati costituiti ulteriori tre gruppi di lavoro sui seguenti temi: Ministero pubblico, revisione della Legge sugli onorari dei magistrati e Autorità penale di prima istanza. I rapporti sono stati trasmessi al Governo nel 2015/16 e per esso alla Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni, incaricata di procedere alla valutazione degli stessi.

Con il cambiamento avvenuto nel 2016 a capo della Divisione della giustizia e la necessità di evadere progetti prioritari del Governo quali la manovra di risanamento in particolare e le misure ad essa correlate di riorganizzazione dei settori dei registri ed esecuzione e fallimento, la Divisione della giustizia ha proceduto ad elaborare all'attenzione del Governo, i primi due progetti di riorganizzazione giudiziaria reputati prioritari per rapporto alle implicazioni: la riorganizzazione delle Autorità regionali di protezione (come richiesto dall'allora Sottocommissione tutele e curatele della Commissione della legislazione del Gran Consiglio di cui al rapporto del predetto gruppo di lavoro Preture e Autorità di protezione) e quella della Giustizia di pace. Nel contempo è stato instaurato un dialogo proficuo e costante con il Potere giudiziario, in ossequio ai reciproci ruoli, nell'ottica di perseguire delle riforme condivise di riorganizzazione giudiziaria (cfr. Rendiconti del Consiglio di Stato, Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni anni 2016, 2017, 2018, 2019).

Il Messaggio afferente la riorganizzazione delle giudicature di pace è stato posto in consultazione nel gennaio 2018. Dalla stessa è emersa la necessità di adottare una serie di ulteriori misure che verranno concretizzate nel primo semestre del 2021, nell'ambito di un Messaggio per una revisione parziale della Legge sull'organizzazione giudiziaria, in corso di elaborazione. Mentre per la riorganizzazione del settore della protezione del minore e dell'adulto – riorganizzazione complessa e unica nel suo genere per le dimensioni e le implicazioni – il cui esito del gruppo di lavoro era confluito nel predetto messaggio n. 7026, è stato licenziato un ulteriore messaggio n. 7519 del 23 marzo 2018 tramite il quale il Consiglio di Stato ha illustrato la sua posizione sulla riforma, chiedendo il posticipo del termine di decadenza organizzativa delle Autorità regionali di protezione, fissato al 31 maggio 2018, fino all'entrata in vigore della futura organizzazione cantonale. Il messaggio è stato approvato dal Parlamento il 28 maggio 2018. Come detto in precedenza, è attualmente in consultazione interna l'aggiornamento del messaggio n. 7026 che propone una nuova organizzazione giudiziaria per le Autorità di protezione, che verrà posto in consultazione esterna nel corso del mese di gennaio 2021.

Come illustrato, i cantieri aperti nell'ambito del progetto "Giustizia 2018" sono tanti e richiedono tempo per la ricerca del consenso, la condivisione e la discussione con tutti gli attori coinvolti, nell'ottica di perseguire delle proposte efficaci, utili ed effettivamente migliorative. A corto termine è dunque prevista la consultazione esterna sull'aggiornamento del Messaggio di riorganizzazione delle Autorità di protezione. Seguirà, nel primo semestre 2021, la consultazione esterna sulla revisione parziale della Legge sull'organizzazione giudiziaria che proporrà varie misure a sostegno di un'efficiente ed efficace attività di varie Autorità giudiziarie cantonali, basate sia sulle risultanze dei vari gruppi di lavoro istituiti nel contesto del progetto "Giustizia 2018" nonché da atti parlamentari pendenti e da lacune organizzative rese ancora più evidenti durante il periodo pandemico.

- 2. Il Palazzo di Giustizia di Lugano attende da oltre 10 anni delle soluzioni di risanamento e ristrutturazione ed ancora siamo allo studio di progetto ed alla ricerca di un potenziale nuovo stabile dove dislocare alcuni comparti. Pur comprendendo che magari uno stabile già pronto non ci sia, non ritiene comunque il Governo di doversi dare un termine entro il quale o reperire il nuovo stabile o passare ad una soluzione diversa ma attuabile in tempi brevi?**

Lo scrivente Consiglio ha proposto con il messaggio n. 7761 del 27 novembre 2019, tuttora inevaso, l'acquisto dell'edificio ex Banca del Gottardo di proprietà di EFG Bank SA e il relativo credito. Un edificio di pregio che risponde in maniera istituzionalmente adeguata alle necessità della Giustizia cantonale con sede a Lugano.

- 3. Il Dipartimento ha attivato delle misure o un gruppo di lavoro per vedere di portare a breve la giustizia ticinese nell'era della digitalizzazione dei processi civili, penali e amministrativi? Considerato che una Giustizia 4.0 sarebbe tale se, e solo se, riuscisse a correre al passo con l'evoluzione della tecnica, entro quando ci si potranno attendere delle soluzioni?**
- 4. Per la firma elettronica, nello specifico, ritiene il governo di poter aggiornare programmi, formazione e database entro la fine del 2018 a beneficio delle parti a processo (giudici, magistrati, avvocati)?**

Il Consiglio di Stato è cosciente dei benefici e vantaggi derivanti dalla digitalizzazione in generale, ancor più a seguito del periodo pandemico. Operare in digitale permette: di ridurre dei quantitativi di carta da produrre, conservare e proteggere; di reperire con maggior velocità informazioni nonché di ridurre, sul lungo periodo, dei costi di messa a stock e gestione magazzino di banche dati e archivi cartacei. Nel contempo, il digitale permette altresì di lavorare in maniera flessibile e sicura fuori dal proprio ufficio.

Sulla scorta delle disposizioni emanate dalla Confederazione (in particolare l'Ordinanza sulla comunicazione per via elettronica nell'ambito di procedimenti civili e penali nonché di procedure d'esecuzione e fallimento del 18 giugno 2010, OCE-PCPE, RS 272.1) l'Amministrazione cantonale si è dotata dei necessari strumenti affinché fosse possibile ricevere atti e domande di esecuzione in forma elettronica a partire dal 1° gennaio 2011. La Divisione giustizia, in collaborazione con il Centro Sistemi Informativi, ha pure proceduto nel tempo a svolgere opera di sensibilizzazione, in particolare con presentazioni specifiche ai media e all'Ordine degli avvocati e dell'Ordine dei notai nel 2014. La Federazione svizzera degli avvocati fornisce peraltro, su richiesta, una firma elettronica legalmente valida integrata nella tessera di appartenenza all'Ordine già dal 2011.

a) Invio atti in forma elettronica e firma elettronica

Attualmente sono disponibili canali di comunicazione sicuri per l'invio di atti in forma elettronica sia verso le autorità giudiziarie sia per il Registro di commercio (l'equivalente dell'invio raccomandato), mentre le parti devono essere autonomamente dotate di una firma elettronica legalmente valida ai sensi della Legge federale sulla firma elettronica (FiEle). Inoltre l'uso della firma elettronica è da tempo possibile per tutte le autorità giudiziarie cantonali, che devono farne richiesta al Centro Sistemi Informativi; va però tenuto conto che le attuali procedure, che coinvolgono di norma più attori, prediligono un accordo unanime sul formato da utilizzare (cartaceo o elettronico); una gestione "mista" delle procedure può essere più complessa di una gestione del dossier in un formato uniforme. Gli applicativi e le banche dati dei sistemi informatici in uso presso le autorità giudiziarie cantonali sono già predisposti e in parte utilizzano le funzionalità necessarie alla gestione digitale dei dossier.

Va sottolineato l'aspetto relativo al cambiamento culturale oltre che la revisione dei processi che la digitalizzazione richiede ad ogni utenza: amministrazione, cittadino, attività professionali; questo tipo di cambiamento richiede tempo e risorse che non tutti gli attori sono disposti a impiegare. L'evoluzione degli atti inviati in forma elettronica alle autorità giudiziarie del nostro Cantone da parte degli avvocati è indicativa della lenta progressione (dal 2011 al momento dell'attivazione del servizio) di questa nuova modalità gestionale: 2011 97 atti, 2012 113 atti, 2013 75 atti, 2014 80 atti, 2015 276 atti, 2016 360 atti, 2017 410 atti, 2018 90 atti, 2019 268 atti, 2020 368 al 30 novembre 2020. A fronte di tali dati osserviamo che anche da parte degli avvocati non vi sia ad oggi una propensione particolare all'uso della possibilità di inviare in forma elettronica gli atti.

Per quanto riguarda i notai, osserviamo come è in corso di implementazione il progetto di archivio notarile elettronico che introduce l'archivio notarile digitale in sostituzione degli archivi cartacei attuali. A partire dal 2022, previo approvazione parlamentare delle modifiche delle basi legali attualmente in elaborazione, sarà possibile confezionare copie autentiche in forma elettronica di un pubblico strumento cartaceo, inviare elettronicamente una copia mediante una piattaforma di trasmissione sicura e autorizzata, nonché archiviare l'atto nell'archivio notarile elettronico, emettendo altresì in modo digitale la relativa decisione di tassazione. Il progetto si estende a due ulteriori istituti notarili: l'autentica elettronica di firma e la certificazione elettronica di una copia di documento. A progetto implementato, ne avvieremo ulteriori, condividendo appieno le richieste di digitalizzazione della giustizia postulate nel novembre scorso dalla Commissione della gestione e delle finanze, alla luce del progetto nazionale "Justitia 4.0".

In termini generali, per quanto riguarda la diffusione della firma elettronica alcuni recenti cambiamenti in questo settore (ad esempio la nuova legge federale sui servizi di certificazione nel campo della firma elettronica e di altre applicazioni di certificati digitali, Legge sulla firma elettronica, FiEle, del 18 marzo 2016, RS 943.03; la creazione di SwissID, servizio gratuito di SwissSign, una joint venture di aziende parastatali, imprese finanziarie, società assicuratrici e casse malati) promettono di aumentare la oggi limitata diffusione di questo strumento ad un pubblico più ampio nell'arco dei prossimi cinque o dieci anni; in questo lasso di tempo essa dovrebbe essere viepiù utilizzata sia dal singolo cittadino sia nelle attività professionali. Da ritenere che in data 1° giugno 2018 il Consiglio federale ha licenziato un messaggio relativo alla Legge federale sui servizi d'identificazione elettronica (Legge eID). Questa nuova legge stabilisce le modalità con cui le persone possono essere identificate con certezza in internet mediante un'identità elettronica (Ie). Il Parlamento ha adottato il 27 settembre 2019 la nuova Legge eID. Contro la stessa è stato lanciato un referendum; la votazione si svolgerà il 7 marzo 2021.

b) Il progetto "Justitia 4.0"

Per quanto concerne l'informatizzazione della giustizia, il 14 febbraio 2019 è stato avviato il progetto nazionale denominato "Justitia 4.0" (www.justitia40.ch) che toccherà anche il nostro Cantone. "Justitia 4.0" è un progetto nazionale volto introdurre lo scambio di atti giuridici per via elettronica, compresa la visualizzazione degli atti, in modo capillare a tutti i livelli e istanze federali e cantonali, in ambito penale, civile e amministrativo. Gli attori coinvolti potranno così svolgere la loro attività per via elettronica, dall'inizio della procedura fino all'archiviazione degli atti. Esso coinvolge diversi attori sul piano federale e intercantonale, stimati in 25'000 persone tra tribunali, ministeri pubblici, avvocati, autorità di esecuzione pene misure, ecc. La data prevista per l'entrata in vigore della giustizia digitale è oggi prevista per il 2026.

L'11 novembre scorso, il Consiglio federale ha posto in consultazione la nuova Legge federale sulle comunicazione elettronica nell'ambito della giustizia che sancisce le basi legali per: l'istituzione e lo sviluppo della piattaforma centralizzata nella giustizia (gestita da Confederazione e Cantoni) che permetterà di comunicare in maniera elettronica e consultare i dossier; le funzioni della piattaforma (partecipanti: tribunali, ministeri pubblici, avvocati, altre persone, ...); le interfacce degli utilizzatori, l'autenticazione, le notifiche di ricevimento dei documenti, la validazione, l'indirizzo d'uso della piattaforma; la protezione dati e sicurezza informatica, responsabilità, tariffe e ripartizione dei costi. Si precisa in questo contesto, che la comunicazione elettronica sarà quindi obbligatoria per gli utenti professionali (ad esempio avvocati, giudici o autorità). Anche i privati che non sottostanno a tale obbligo potranno utilizzare la piattaforma, ma potranno continuare a comunicare per posta con i giudici e le autorità (sarà per esempio il caso in Ticino per i giudici di pace).

Si rimanda a tal riguardo al sito internet del progetto nazionale www.justitia40.ch che vede coinvolti una decina di funzionari cantonali nell'ambito dei vari gruppi di lavoro nonché alla recente presentazione del 13 ottobre 2020 alla Commissione della gestione e delle finanze, presieduta dall'interrogante, da parte della Direttrice della Divisione della giustizia, membro del Comitato di progetto nazionale in rappresentanza della Conferenza dei direttori dei Dipartimenti di giustizia e polizia per il settore esecuzione pene e misure. Il progetto di vasta portata s'inserisce nel programma generale di armonizzazione dell'informatica della giustizia penale (www.his-programm.ch), a cui il Canton Ticino ha aderito nell'aprile 2017, volto ad accrescere la digitalizzazione giudiziaria (cfr. messaggio n. 7312 del 26 aprile 2017 approvato dal Parlamento il 18 settembre 2017, inerente l'adesione del Ticino alla Convenzione tra Confederazione e Cantoni concernente l'armonizzazione dell'informatica della giustizia penale).

INTERROGAZIONE n. 35.18

- 1. Ritiene il Consiglio di Stato di emanare un messaggio per l'entrata in vigore e l'adeguamento della LPAmM alla luce di quanto sopra esposto, ivi incluso l'art. 115 cpv. 2 LPAmM?**

L'entrata in vigore delle disposizioni che consentono la trasmissione in via elettronica degli atti non necessita il licenziamento di un messaggio governativo. Al Consiglio di Stato è infatti stata delegata la competenza di fissare l'entrata in vigore delle disposizioni tuttora sospese, come risulta dall'articolo 115 della legge del 24 settembre 2013 sulla procedura amministrativa (LPAmM) e dall'estratto del messaggio riportato nel testo dell'interrogazione. Nel messaggio n. 6645 del 23 maggio 2012 inerente la revisione totale della legge di procedura per le cause amministrative del 19 aprile 1966 lo scrivente Consiglio ha indicato che *“l'entrata in vigore di tutte le norme che riguardano la comunicazione elettronica degli atti potrà avvenire in un secondo tempo, alla data fissata dal Consiglio di Stato (art. 115 cpv. 2) e in concomitanza con le relative disposizioni di livello regolamentare.”* (messaggio citato, pag. 10).

- 2. Quali sarebbero le autorità amministrative per le quali il Governo ritiene, e per quali ragioni, di limitare la possibilità per le parti di presentare atti in via elettronica muniti di firma digitale? Tra queste figurerebbero ad esempio le ARP o il Servizio ricorsi del Consiglio di Stato?**

a) In generale

L'art. 10 cpv. 2 LPAmM prevede che gli atti scritti possono essere trasmessi all'autorità per via elettronica. In questo caso, la parte o il suo rappresentante devono munire di una firma elettronica riconosciuta il documento contenente l'insieme degli atti scritti. Nel messaggio n. 6645 del 23 maggio 2012 lo scrivente Consiglio aveva indicato che: *"la trasmissione di atti alle autorità e la loro notificazione alle parti per via elettronica presuppone che tali autorità dispongano delle installazioni e delle prescrizioni tecniche necessarie. Ciò non è manifestamente il caso oggi per tutte le autorità che rientrano nel campo di applicazione personale della legge e si può finanche presumere che alcune di esse non saranno in grado di assicurare neppure in futuro la comunicazione elettronica degli allegati scritti."* (cfr. messaggio citato pag. 10). Di conseguenza nel messaggio figurava la proposta di conferire al Governo la facoltà di limitare la possibilità di trasmettere atti per via elettronica ai procedimenti davanti a determinate autorità (art. 10 cpv. 3 LPAmM). Come detto in precedenza, i cpv. 2 e 3 dell'art. 10 LPAmM non sono in vigore.

Il Consiglio di Stato, i dipartimenti e l'Amministrazione cantonale in generale perseguono costantemente l'obiettivo di migliorare e semplificare i processi amministrativi e decisionali. (messaggio n. 7491 del 30 gennaio 2018, pag. 5). Uno dei settori che può portare i benefici maggiori nel semplificare la gestione delle procedure e rendere più celeri i processi decisionali è quello della digitalizzazione e dell'informatizzazione dei servizi. Negli anni scorsi sono stati promossi molti progetti in questo ambito, altri sono in corso e altri saranno avviati in futuro, complice anche l'esperienza derivante dal periodo pandemico. Riportiamo alcuni esempi: Sezione della circolazione del Dipartimento delle istituzioni con applicativo informatico CARI con vari servizi online, compresa la e-fattura per l'imposta di circolazione; Sezione della popolazione del Dipartimento delle istituzioni e Settore esecutivo della Divisione della giustizia con entrambi svariati servizi online e quest'ultimo in fase di implementazione del sistema GED; Sezione degli enti locali con la piattaforma di scambio con i Comuni per oltre 40 servizi online; APP per dispositivi mobili per Polizia e territorio; primi soccorsi; Restò, mense scolastiche; Raccolta delle leggi). Aggiungasi altresì che per il Dipartimento del territorio: è già in funzione lo scambio dei documenti con gli uffici tecnici comunali nelle procedure delle domande di costruzione; prevista l'estensione alla possibilità di inoltro dei documenti direttamente da parte dei progettisti, la misurazione ufficiale online; i modelli online per la richiesta degli incentivi energetici; i piani regolatori disponibili su internet, senza dimenticare quanto previsto contestualmente al progetto di modifica della Legge edilizia di cui al messaggio n. 7823 del 3 giugno 2020 tuttora inevaso. Per il Dipartimento dell'educazione, cultura e sport: sistema di gestione online degli allievi per tutti i docenti (GAS-GAGI), nuovo portale culturale SAMARA. Per il Dipartimento della sanità e della socialità, si segnala la gestione informatizzata delle prestazioni sociali per gli sportelli LAPS. Come visto, il Governo intende perseguire la via della dematerializzazione degli incarti che deve essere giocoforza accompagnata da un riordino dei processi, nell'ottica di operare in maniera ancor più efficiente così da fornire alla cittadinanza dei servizi ancor più performanti.

b) Autorità giudiziarie e autorità con funzione giudicante

Il Canton Ticino, come detto, è implicato con una decina di funzionari nell'ambito dell'importante progetto strategico nazionale di digitalizzazione della giustizia "Justitia 4.0". Tenendo conto delle tempistiche di implementazione dello stesso previste oggi per il 2026, non possiamo sin d'ora escludere che le Autorità di protezione, per le quali è prevista una riorganizzazione volta a costituire una nuova autorità giudiziaria, se implementate con la nuova proposta di organizzazione, lo saranno in digitale. Per quanto concerne il Servizio dei

ricorsi del Consiglio di Stato, disponendo lo stesso del programma AGITI/Juris già in uso presso le Autorità giudiziarie, sarà integrato nel progetto nazionale di digitalizzazione.

3. Cosa si intende fare in modo che anche le autorità amministrative - che vogliamo moderne - siano tenute, ma anche messe in condizioni, di accettare la presentazione di atti in via elettronica?

Il Consiglio di Stato incoraggia e continuerà a incoraggiare la digitalizzazione dell'attività delle autorità amministrative. È innegabile che il periodo pandemico ha evidenziato le potenzialità della digitalizzazione e del lavoro in remoto, ciò che ha comportato una indiretta sensibilizzazione accresciuta alla gestione elettronica dei dossier e alla più ampia digitalizzazione dell'attività svolta dall'Amministrazione cantonale. Al fine di accettare la presentazione di atti in via elettronica, occorre disporre avantutto di programmi che lo permettano, da qui le prossime richieste di crediti per l'acquisto di nuovi applicativi informatici o lo sviluppo di piattaforme informatiche settoriali. Nel contempo, alle singole unità amministrative, spetta e spetterà, oltre che a predisporre la loro organizzazione interna in modo da poter gestire la trasmissione degli atti in forma elettronica, alla valutazione dei loro processi di lavoro, adeguandoli, se del caso, a eventuali prodotti in uso. Precisiamo che è già in corso l'implementazione progressiva della gestione documentale specifica per le singole unità amministrative, così da permettere di creare dei dossier elettronici in funzione delle pratiche o degli utenti. Quanto alla trasmissione elettronica, rileviamo ad ogni modo come essa sola non migliori necessariamente l'efficienza della trattazione degli incarti e delle procedure. Per esempio, se una parte invia un atto in forma elettronica, gli altri partecipanti alla procedura non sono tenuti ad adeguarsi a tale modo di trasmissione e quindi spetta all'autorità stampare e inviare l'atto alle parti. Con "Justitia 4.0" e le afferenti basi legali federali, si prevede l'obbligatorietà della gestione del solo dossier elettronico, ciò che agevolerà il passaggio al digitale.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta a 6 ore.

Vogliate gradire i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Norman Gobbi

Il Cancelliere:

Arnoldo Coduri

Copia:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)