

MESSAGGIO

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 10 febbraio 1993

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

lo scopo principale della modifica che vi proponiamo è, da un lato, quello di poter attuare una risoluta azione di delega delle competenze ad unità amministrative inferiori ed istituti scolastici, semplificando i processi decisionali e gli itinerari amministrativi nello spirito della riforma dell'Amministrazione avviata lo scorso anno (cfr. primo aggiornamento LD/PF pag. 9 e allegato 7 n. 1); dall'altro, quello di adattare ai tempi le tasse di giustizia previste dall'art. 28 della legge di procedura per le cause amministrative (LPAm), che sono rimaste immutate dal 1966 ad oggi.

1. La modifica della legge del 25 giugno 1928 (RL 1a.42)

1.1 L'art. 4 della legge del 1928 - modificato dal decreto legislativo del 14 marzo 1979 - consente al Consiglio di Stato di delegare decisioni di "secondaria importanza", mediante regolamento, ai Dipartimenti, alla Cancelleria e ad altri servizi subordinati. Il regolamento dell'8 maggio 1979 (RL 1a.42a) stabilisce negli allegati n. 1 e 2 le decisioni relative ad oggetti di natura finanziaria e non finanziaria che sono tuttora delegate.

1.2 La modifica qui prospettata è sorretta dalla necessità di completare la riforma dell'Amministrazione con un sistema di deleghe ai livelli subdipartimentali che consenta di conferire una maggiore ed effettiva responsabilità alle istanze subordinate che già prendono determinate decisioni, evitando il divario esistente tra chi di fatto adotta la risoluzione e chi la firma e ne assume la responsabilità. In questo modo si potranno anche liberare importanti spazi di tempo a disposizione delle direzioni dei Dipartimenti per compiti più squisitamente politici.

In linea di principio, prevediamo che la delega delle competenze decisionali avvenga a livello di uffici, sezioni, istituti e aziende in tutti quei casi ove non esiste una effettiva latitudine di apprezzamento, ma si deve applicare una normativa specifica. In taluni casi, la delega può invece essere operata a favore della Divisione o addirittura del Dipartimento, se sono in gioco temi interdisciplinari o temi particolarmente complessi che lasciano all'autorità un grande margine di apprezzamento. Come finora, la delega amministra-

tiva rimane invece ed ovviamente esclusa laddove la competenza decisionale del Governo è stabilita dal diritto federale o dalla Costituzione cantonale (cfr. ad esempio l'articolo 36 cpv. 1 n. 4 Cst C per quanto concerne la nomina dei funzionari dello Stato).

- 1.3 L'articolo 4 della legge del 1928, secondo il testo adottato nel 1979, viene modificato togliendo innanzitutto la limitazione della delega alle decisioni di "secondaria importanza". Questa limitazione, di difficile interpretazione, è peraltro già oggi largamente superata e non è comunque sorretta da particolari ragioni: i criteri attraverso i quali il Consiglio di Stato procederà alle deleghe, avuto riguardo soprattutto alla complessità dei temi e alla libertà di apprezzamento lasciata all'autorità dalla normativa applicabile, sono infatti tali da escludere qualsiasi sovvertimento delle responsabilità politiche dei Dipartimenti e del Governo.

L'esercizio effettivo delle competenze delegate sarà peraltro accompagnato dai necessari meccanismi di indirizzo, di sostegno e di verifica quali:

- l'informazione diretta dei servizi e dei preposti, beneficiari della delega di competenza;
- le verifiche indirette, tramite informazioni puntuali che devono essere fornite automaticamente a scadenze prestabilite al Dipartimento o alla Divisione (stato di avanzamento delle pratiche, giacenze, numero dei reclami e dei ricorsi, numero delle decisioni positive e negative);
- i già esistenti controlli 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;
- 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 pratica passa all'istanza superiore.

- 1.4 La prospettata riforma dell'articolo 4 della legge del 1928 prevede anche l'istituzione del diritto di reclamo contro la decisione dell'unità amministrativa subordinata. Questo rimedio giuridico - che ha fatto buona prova in parecchi settori e soprattutto in materia tributaria - deve però essere introdotto esplicitamente dal Consiglio di Stato. In caso di delega di una competenza amministrativa ad un'istanza subordinata, l'Esecutivo cantonale potrà quindi istituire la facoltà di reclamo contro la decisione di questa istanza o lasciare invece che tale decisione rimanga direttamente impugnabile con il ricorso al Consiglio di Stato o, se la legge lo prevede, con il ricorso al TRAM (art. 43 segg. e 55 segg. LPAm; art. 4 cpv. 4 nuovo della legge del 1928, art. 4 cpv. 3 secondo il testo oggi in vigore). La decisione resa su reclamo da un'istanza subordinata potrà poi essere impugnata anch'essa con gli stessi rimedi.

Lo scopo della procedura di reclamo è quello di consentire la liquidazione di un certo numero di controversie davanti alla stessa autorità che ha emanato la decisione avversata e di alleggerire il carico sempre più crescente del Consiglio di Stato quale autorità di ricorso. Gli obiettivi che con le deleghe di competenza si vogliono perseguire verrebbero in gran parte vanificati ove il Consiglio di Stato dovesse occuparsi troppo spesso delle pratiche non più in prima istanza, ma comunque come autorità di ricorso. E' pacifico infatti che l'alleviamento del suo onere di lavoro non esige soltanto una diminuzione delle competenze decisionali, attuabile attraverso le deleghe, ma anche degli affari che possono essergli sottoposti in via di ricorso. In quest'ottica, del resto, occorrerà procedere in futuro alle necessarie modifiche legislative affinché le decisioni delle istanze subordinate possano essere impugnate in taluni casi direttamente al TRAM e non davanti al Consiglio di Stato, tenendo altresì presente che entro il 15 febbraio 1997 la legislazione cantonale dovrà comunque essere adattata al nuovo articolo 98a della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (n. 1 cpv. 1 delle disposizioni finali della modificazione 4 ottobre 1991 dell'OG, in RS 173.110): questo articolo dispone infatti che i Cantoni, entro codesto termine, debbono istituire autorità giudiziarie di ultima istanza cantonale, nella misura in cui le decisioni di quest'ultime siano direttamente impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

La procedura del reclamo prevista dal nuovo articolo 4 della legge del 1928 verrà disciplinata dal regolamento di applicazione che abrogherà e sostituirà quello dell'8 maggio 1979. Questa procedura sarà per principio gratuita.

1.5 Nell'ambito del regolamento d'applicazione a cui s'è testé accennato, verrà mantenuta la distinzione fra oggetti di natura finanziaria e oggetti di natura non finanziaria, già contemplata dal regolamento dell'8 maggio 1979; questi oggetti saranno nuovamente specificati negli allegati n. 1 e 2. Per quanto attiene alle competenze che implicano impegni finanziari per lo Stato, il limite massimo dell'importo delegabile viene anch'esso adeguato e portato a 100'000.- franchi. Va da sé inoltre che un'ulteriore limitazione è costituita - come finora - dagli importi iscritti in preventivo e decisi dal Gran Consiglio.

2. L'articolo 28 della legge di procedura per le cause amministrative (RL 2.77)

Gli importi delle tasse di giustizia nelle cause amministrative, stabiliti dall'art. 28 LPAm, non sono mai stati adattati al costo della vita e sono rimasti immutati dal 1966 ad oggi. Un adeguamento appare quindi più che giustificato, avuto comunque riguardo al fatto che le tasse di decisione debbono ovviamente rimanere conformi al principio della proporzionalità e che gli importi più alti potranno essere applicati soltanto nelle cause di straordinaria ampiezza o di notevole difficoltà o in quelle che implicano interessi finanziari particolarmente importanti.

L'art. 28 LPAmM deve inoltre essere adattato al nuovo sistema che, come s'è visto, prevede la delega di competenza non a livello dipartimentale, bensì a livello delle istanze amministrative inferiori (uffici, sezioni, istituti): per poter applicare una tassa alle loro decisioni, in ossequio al principio della legalità, queste istanze subordinate debbono quindi essere menzionate nel testo di legge accanto ai Dipartimenti, alle Commissioni speciali, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo; per completezza viene pure aggiunta la Cancelleria dello Stato.

* * * * *

Per le ragioni esposte vi invitiamo a voler accettare questo messaggio ed i relativi disegni di legge e vi preghiamo di gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, D. Marty
p.o. Il Cancelliere, A. Crivelli

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

¹Il 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 le competenze attribuite direttamente dalla legge ai Dipartimenti.

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

³Il 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.

⁴Contro 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.

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

²Il 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)

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

a) L'importo della tassa nelle cause amministrative
di carattere non pecuniario varia da fr. 20.- a
fr. 4'000.- se applicata dalla Cancelleria dello
Stato, dai Dipartimenti, da istanze amministra-
tive subordinate o da commissioni speciali; da
fr. 20.- a fr. 10'000.- se applicata dal Tribu-
nale amministrativo o dal Consiglio di Stato.

b) Nelle cause amministrative di natura pecuniaria
l'importo della tassa varia da fr. 20.- a fr.
10'000.- se applicata dalla Cancelleria dello
Stato, dai Dipartimenti, da istanze amministra-
tive subordinate o da commissioni speciali; da
fr. 20.- a fr. 20'000.- se applicata dal Tribu-
nale amministrativo o dal Consiglio di Stato.

II.

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

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