

RAPPORTO DI MAGGIORANZA

della Commissione della legislazione
sull'iniziativa 24 ottobre 1988 presentata nella forma generica
dagli on. Carla Agustoni e Cristiana Storelli tendente alla
creazione di un Servizio pubblico per promuovere e garantire
una migliore informazione tra il cittadino e l'amministrazione
pubblica

del 3 novembre 1989

1. L'INIZIATIVA

Nella sua premessa l'iniziativa sviluppa la tematica che motiva la richiesta formale in essa contenuta: l'esigenza di chiarezza e trasparenza necessaria per costruire un corretto e trasparente rapporto fra Stato e cittadini, rapporto che sembrerebbe compromesso dalla burocratizzazione e dall'ingigantimento, per autoproduzione, dei servizi statali; fenomeni, che a mente delle iniziative, andrebbero a scapito dell'interesse dell'utente e dei servizi stessi. Partendo da queste premesse le iniziative chiedono, per l'amministrazione statale, supporti che esse identificano proponendo la creazione di un **servizio pubblico** con compiti specifici:

- a) garantire l'accesso dei cittadini agli atti dell'amministrazione pubblica;
- b) introdurre la responsabilità personale dei funzionari (ogni pratica dovrebbe avere un responsabile);
- c) motivare obbligatoriamente le decisioni.

2. IL LAVORO DELLA COMMISSIONE

Seguendo la prassi solita, la Commissione ha ascoltato l'on. Agustoni, iniziativa.

Dopo aver ribadito i contenuti dell'iniziativa da noi riassunti al punto 1., l'on. Agustoni ha ammesso che pur non tendendo alla creazione di un "ombudsmann", l'iniziativa ritorna, in un certo senso, sul principio del "difensore civico" sempre nello spirito di un maggior bisogno di informazione da parte del cittadino.

La struttura auspicata - così ha ribadito l'on. Agustoni - (cfr. verbali Commissione legislazione del 16 giugno 1989) dovrebbe innanzitutto garantire ai cittadini l'accesso a tutti gli atti pubblici - vedi ad esempio l'insieme degli atti di un incartamento riferentesi ad un'inchiesta o ad un ricorso -. Inoltre si chiede l'introduzione della responsabilità personale nel procedimento amministrativo: ogni pratica dovrebbe avere un responsabile. Si chiede anche che le decisioni dell'amministrazione siano sempre esaurientemente motivate. Tutto questo nell'ottica di una chiarezza circa i compiti dei singoli uffici dell'ente pubblico per andare nel senso di una maggiore efficienza, razionalità e coerenza.

Pur parlando, con l'iniziativa in oggetto, di un "Servizio pubblico", si definisce, con questa denominazione, una funzione: quella del "difensore civico", già richiesta dall'iniziativa generica del 16 aprile 1984 dell'on. Storelli e respinta dal Gran Consiglio il 17 febbraio 1986 con 32 voti favorevoli e 22 contrari.

La Commissione si è di conseguenza preoccupata di verificare se l'istituto del "difensore civico" sia storicamente cambiato dal 1986 ad oggi. Le notizie sull'ombudsmann riferite con correttezza e precisione nel rapporto della maggioranza della Gestione del 9 gennaio 1986 dall'on. Antonio Cavadini sono tuttora valide e attuali (a quel rapporto si fa esplicito riferimento).

Infatti la consultazione federale pubblicata nel Bollettino di informazione dei Cancellieri dello Stato, no. 163 del luglio 1989, segnala che solo i Cantoni di Zurigo, Basilea città e Basilea campagna ne conoscono l'istituto. Dalla tabella dettagliata si apprende che Zurigo vi occupa 6 persone, che i casi esaminati rimangono contenuti (1978: 106; 1983: 593; 1988: 525); Basilea città vi occupa 2 persone con 78 casi per il 1988 e Basilea campagna ha nominato il suo difensore civico il 27 aprile 1989, difensore che doveva entrare in funzione il 1. settembre 1989.

Nel frattempo sappiamo che il Consiglio Nazionale ha accolto, a larga maggioranza, nella sua seduta del 6 ottobre 1989, la proposta Gadiant per la preparazione di una legge che istituisca il "mediatore federale".

La Commissione ha ascoltato l'avv. Achille Crivelli, Cancelliere dello Stato, assistito dall'avv. Loris Bianchi, giurista del Dipartimento delle finanze.

L'avv. Crivelli, esprimendosi a titolo privato, ha fornito alla Commissione interessanti chiarimenti su parecchi punti dell'iniziativa.

La burocratizzazione: è un fenomeno che interessa anche le grandi amministrazioni del servizio privato.

Sul lavoro e sul valore dei funzionari dello Stato sono stati condotti studi negli anni scorsi. L'amministrazione non ne esce male, almeno per quanto riguarda quei funzionari chiamati a particolari responsabilità. Le disfunzioni dipendono più da questioni organizzative che dal valore delle persone.

Secondo l'avv. Crivelli il problema dovrà essere esaminato nell'ambito della riforma dell'amministrazione.

Per quanto concerne il **diritto all'accesso agli atti pubblici:** è fuori dubbio che un cittadino possa consultare atti che lo concernono. Il problema si pone relativamente a un diritto generale di informazione sull'attività dello Stato. Questo diritto sembra non esistere e ciò sulla base della giurisprudenza, anche recente, del Tribunale federale.

Sull'obbligo di motivazione delle decisioni: già esiste, giusta l'art. 26 della legge di procedura per le cause amministrative.

Una sentenza del Tribunale federale (Rep. 1987, pag. 157) afferma che la modalità e l'estensione della motivazione dipende dalla singola fattispecie.

3. CONCLUSIONI

L'iniziativa tocca una problematica importante e attuale. I problemi da essa sollevati sono reali, ma sono in parte già attuati e in parte irrealizzabili.

Un concreto e tangibile miglioramento dei rapporti fra Stato e cittadino e, più precisamente, fra amministrazione e pubblico dipendono soprattutto dalle qualità professionali ed etiche dei funzionari: il problema dell'informazione è essenzialmente di carattere organizzativo e tocca la mentalità del funzionario: indispensabile continuare a perfezionare i corsi di formazione indirizzati ai funzionari dirigenti e a quelli che hanno contatto diretto con il pubblico; indispensabile risolvere la problematica proposta dall'iniziativa nell'ambito della riforma amministrativa.

La Commissione ritiene che il problema dell'informazione generale del cittadino sull'attività dello Stato meriti la più grande attenzione. Infatti il carattere democratico delle nostre istituzioni impone alle autorità la massima sensibilità in questo senso.

Ritiene auspicabile un potenziamento dell'attuale servizio di informazione suggerendo di studiare la collaborazione di questo servizio con strutture già esistenti, quali il Centro di legislazione e di documentazione.

Ritiene pure attuabile una maggiore trasparenza indicando su ogni atto amministrativo - come avviene a livello federale - il nominativo del funzionario che ha curato la pratica e preparato la decisione.

Per contro la Commissione della legislazione, a maggioranza, non ritiene opportuna la creazione del Servizio pubblico richiesto con l'iniziativa in oggetto e invita quindi il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa generica presentata il 24 ottobre 1988 dalle on. Agustoni e Storelli.

Per la Commissione della legislazione:

Alma Bacciarini, relatrice

Ballabio - Bianchi - Bizzozero -

Brioschi - Canevascini, con riserva -

Catenazzi - Cereda - Lardi - Lepori A. -

Lepori Bonetti - Pozzoli, con riserva -

Righinetti - Valsangiacomo