

# Centro di Legislazione e di Documentazione del Cantone Ticino

---

ROBERTO KELLER

## 1. Origine e compiti

Il Centro di Legislazione e di Documentazione del Cantone Ticino, facente parte della Cancelleria dello Stato, trae le sue origini dal decreto legislativo del 13 marzo 1989<sup>1</sup>.

Esso riprende le funzioni del vecchio Archivio amministrativo, integrandole con quelle di due nuovi settori: rispettivamente quello della documentazione/biblioteca e quello propriamente detto della legislazione.

Dal messaggio che ha originato questo centro<sup>2</sup>, si possono trarre alcune delle motivazioni di base che hanno portato alla sua costituzione:

*"Da tempo era sentita presso il Dipartimento dell'interno, la Cancelleria e tutta l'Amministrazione cantonale, la carenza strutturale palesata nel campo della legislazione e della documentazione.*

*I problemi emergenti possono essere così elencati:*

- *dispersione di parte della documentazione relativa al Gran Consiglio in due servizi diversi, segreteria del Gran Consiglio e archivio amministrativo con conseguenti problemi di coordinamento, di doppioni e di mancanza di spazio;*
- *il sistema informativo su argomenti che il legislativo o l'esecutivo intende esaminare è lacunoso;*

---

<sup>1</sup> BU 89, 132.

<sup>2</sup> Messaggio no 33.51 del 20 settembre 1988.

un "estraneo" a proposito di un loro atto legislativo, quando magari avevano già dovuto superare tante difficoltà per giungere ad un accordo fra le varie parti interessate nell' ambito della stesura del medesimo.

Questa mancanza di convinzione diventava poi certezza se, come capitava inizialmente, le correzioni erano piuttosto consistenti.

Anche per i giuristi dipartimentali è stato importante capire che, fondamentalmente, il lavoro del Centro era differente e complementare al loro e che uno scambio di idee sulle problematiche legali contestuali all' atto poteva essere, oltre che utile, anche interessante.

Fondamentale, naturalmente, per la possibilità concreta di lavoro del Centro nell' ambito del controllo dei progetti, è sempre stata l'assoluta riservatezza, nei confronti di chiunque, nel trattare e discutere i singoli lavori; si è sempre badato a non divulgare, neppure minimamente, quanto si apprendeva dalla correzione dei vari atti.

Ciò anche a rischio di sembrare smemorati oltre il normale limite umano...

Naturalmente, conoscendo presso il Centro anche i problemi pratici insiti nella promulgazione di un atto legislativo, spesso la discussione su una correzione si è trasformata in una "contrattazione" vera e propria, a volte anche molto animata.

Il problema in questo contesto è però sempre stato quello che, davanti a posizioni "irrinunciabili" da parte degli estensori, il Centro ha poi dovuto "pagare", subendo - anche indirettamente - la critica di chi, a posteriori, ha giudicato insufficiente la "componente tecnica" presente in un atto.

Questo è, ancora oggi, il problema maggiore per chi corregge un atto legislativo e si trova confrontato con esigenze pratiche e politiche dissonanti, in modo insanabile, da quelle tecniche.

In questi casi è assai difficile imporsi poiché da una parte si capiscono le motivazioni concrete di chi ha preparato l'atto, dall' altra parte si intuiscono le critiche che poi sicuramente vengono a cadere sul lavoro in questione. E allora, cosa fare?...

Anche la "tradizione" amministrativa gioca un ruolo fondamentale, per quanto ho potuto vedere, a sfavore della tecnica legislativa applicata:

- *la gestione attuale della documentazione con mezzi tradizionali deve essere riveduta alla luce delle nuove tecnologie;*
- *è necessario realizzare un centro di documentazione giuridica;*
- *si nota la mancanza di un centro di legislazione;*
- *l'attuale organizzazione, anche a causa delle denominazioni, non è trasparente verso l'esterno ed è quindi difficile da capire per l'utenza".*

Gli attuali compiti del Centro possono essere riassunti, sostanzialmente, come segue:

- gestione della raccolta delle leggi cantonali (pubblicazione, aggiornamento, vendita ecc.) e della relativa documentazione, con prestazione di consulenza a questo proposito sia all'utenza esterna che a quella interna all'amministrazione;
- gestione della biblioteca giuridica e prestazione di consulenza in questo settore;
- correzione degli atti legislativi cantonali dal profilo della tecnica legislativa (in questo senso si è proceduto anche ad una revisione formale di tutta la raccolta) e prestazione di consulenza in questo specifico campo agli uffici interessati;
- archiviazione informatizzata (su disco magneto-ottico) di documentazione giornalistica;
- vari.

## **2. Documentazione**

Attualmente il Centro, con la sua biblioteca di circa 5'000 volumi che trattano di diritto e di argomenti ad esso connessi, rappresenta un punto di riferimento sicuro e comodo, nel Cantone Ticino, per studenti, professionisti del settore, autodidatti e, soprattutto, per l'amministrazione che ha ora modo di consultare rapidamente testi di dottrina e giurisprudenza attuali e in certi casi anche assai difficili da reperire altrove.

Il sistema informatico "SIBIL" permette di verificare e ricercare puntualmente tutti i volumi e le riviste presenti nel Centro e presso le biblioteche svizzere collegate alla rete; questi volumi possono poi essere richiesti, sempre con il sistema informatico, alle biblioteche depositarie.

I libri del Centro, a parte casi sporadici, di regola devono essere consultati nelle apposite salette e non possono essere portati via; questa scelta è stata fatta per garantire a tutti la possibilità di consultare sempre immediatamente testi di cui, a volte, si ha urgente bisogno a seguito di scadenze particolari.

La documentazione giornalistica (articoli di giornale di importanza o di interesse particolari), scelta, registrata e indicizzata, rimane a disposizione del Centro, archiviata su dischi magneto-ottici che permettono di raccogliere masse enormi di dati che possono poi essere reperiti con facilità e ristampati per l'utenza che ne facesse richiesta.

Questo lavoro acquista sempre più valore con il trascorrere del tempo e la banca dati diventa di conseguenza una preziosa fonte di informazione sulla vita cantonale.

### **3. Raccolta delle Leggi: Problemi e possibili soluzioni**

Una problematica che ha sempre afflitto i responsabili di settori legislativi in generale, è quella legata alla gestione di un'ottimale "raccolta delle leggi".

Una simile raccolta, infatti, dovrebbe essere possibilmente razionale, gestibile in modo dinamico e facilmente consultabile; la documentazione che la riguarda dovrebbe essere sempre velocemente reperibile.

In Ticino un grande passo era stato compiuto in questo senso nel decennio 1930/40 dall'avvocato Angelo Tarchini che, su mandato del Gran Consiglio, aveva allestito la raccolta attualmente ancora in uso, ordinata in un sistema di 11 classatori con fogli volanti che ne permettono un facile, puntuale e costante aggiornamento.

Le leggi ivi contenute sono facilmente consultabili grazie ad un apposito indice alfabetico-analitico e ad un secondo indice sistematico.

Un ulteriore indice dei messaggi permette anche di reperire velocemente la documentazione fondamentale legata alla creazione delle leggi.

Da alcuni anni a questa parte si è pure proceduto con la redazione di note a piè di pagina, indicanti i cambiamenti avvenuti nei testi legislativi, con i dati essenziali atti a permettere una ricerca e una verifica di carattere "storico-legale".

Come tutti gli interessati però sanno, il sistema di "produzione legislativa" moderno si è adeguato ai tempi, diventando anch'esso "industriale"... e così coloro che necessitano di "sicurezza giuridica", nel senso che desiderano avere a disposizione tutto il materiale legislativo connesso ad una determinata problematica, hanno sempre più difficoltà nel riuscire a reperire quanto vanno cercando.

Questa difficoltà, nei casi più estremi e direi "tragici", investe anche gli "addetti ai lavori" di un settore specifico, quindi proprio quelli a cui, in quel campo, nulla dovrebbe sfuggire...! E allora i guai che ne derivano sono grossi e facilmente immaginabili.

Per questo motivo anche in Ticino, come in altri cantoni, abbiamo incominciato a pensare che, forse, parte dei nostri problemi sarebbero meglio risolvibili con l'ausilio di sistemi informatici.

Dico "parte" dei problemi, poiché questa problematica è sicuramente estremamente composita toccando, a mio modo di vedere, questioni di tecnica legislativa (di cui parleremo più avanti), di politica legislativa e anche di mentalità legislativa popolare, intesa come necessità imperante di avere tutto regolamentato fin nei minimi dettagli.

L'idea di base di questa auspicata "riorganizzazione" informatica, è stata quella di potere avere a disposizione un sistema che permettesse una comoda consultazione dell'intera raccolta delle leggi, con la possibilità di potere eseguire una ricerca, "tutto testo", di parole o gruppi di parole, oppure di potere eseguire una ricerca per titoli (quindi più rapida dei due secondi circa impiegati dal sistema per la ricerca eseguita - tutto testo - sulle circa 4000 pagine della raccolta).

Si è quindi optato per un sistema che avesse un programma di scrittura Winword, utile per l'approntamento di correzioni e di aggiornamenti da parte degli addetti del nostro ufficio, con alcuni accorgimenti di base che ne permettessero un facile uso da parte dell'utenza in generale.

Questo sistema dai costi abbastanza contenuti, già in fase di realizzazione ma che non è ancora stato terminato, prevede la ripresa dei testi dell'intera raccolta delle leggi cantonali su disco ottico; disco che potrà poi essere messo in rete per l'amministrazione (o naturalmente consultato singolarmente con un lettore) e venduto ad altri utenti, privati o pubblici (comuni, studi legali e fiduciari ecc.).

Naturalmente, arrivati a questo punto e considerate le enormi possibilità di spazio date da un disco ottico, si è pensato di procedere, per i testi legislativi di nuova promulgazione, alla registrazione dei messaggi e dei rapporti ad essi relativi, ritenuto che all'inizio della legge una "M" ed una "R" indicheranno la possibilità dell'apertura di una "finestra" su questi documenti, mentre su singoli articoli modificati, una "m" ed una "r" indicheranno la possibilità di apertura di una "finestra" su messaggi e rapporti contestuali alla modifica in oggetto.

Un'apposita icona su tutti gli articoli che saranno modificati a partire da una determinata data, da convenire, permetterà di prendere conoscenza, sempre aprendo un'apposita "finestra", del testo precedente alla modifica.

Appare subito evidente che un simile sistema, se dopo il necessario collaudo pratico si confermasse efficace come prospettato, aprirebbe parecchie possibilità per l'archiviazione "intelligente" di un'infinità di altri documenti o tipi di documenti.

Basti pensare, a tale proposito, come potrebbe essere utile per l'amministrazione cantonale potere disporre immediatamente (eseguendo se necessario una comoda e facile ricerca) e con sicurezza di tutte le proprie ordinanze amministrative (dette "p.a.") o di tutte le decisioni del Consiglio di Stato ecc.

La capacità di questi piccoli "archivi portatili" supera le 100'000 pagine per disco e un disco ha dimensioni che tutti conosciamo. Si capisce allora che, effettivamente, un grande passo può e deve ora essere fatto nel contesto dell'archiviazione e della gestione della documentazione giuridica.

## 4. **Fecuca legislativa**

### 4.1 **Siguificato**

In un'ottica di modernizzazione del sistema legislativo cantonale, assume naturalmente grande importanza anche la problematica legata alla tecnica legislativa applicata in modo sistematico a tutta la relativa produzione cantonale.

Ovviamente il concetto di tecnica legislativa in questo contesto va inteso in senso estensivo. Esso comporta quindi anche un modo rinnovato di concepire e di allestire un atto legislativo, che va dai problemi legali in generale a quelli strutturali, dalle questioni linguistiche alle formalità tecniche indispensabili, dalla base legale alla concordanza con altri atti di pari o di superiore livello, dalle esigenze dei giuristi a quelle dei politici ecc.

Tutti questi problemi vanno analizzati e risolti prima e durante un processo legislativo. Nel Cantone Ticino i singoli dipartimenti si avvalgono della collaborazione di giuristi propri; i quali devono a loro volta, quando lo ritengono necessario, rivolgersi al Centro per coordinare una discussione preliminare sui problemi di tecnica legislativa inerenti all'atto legislativo in discussione, in modo da evitare, se possibile, di dovere poi, ad opera compiuta, apportare delle modifiche strutturali importanti.

Per un'amministrazione cantonale dovere collaborare con un Centro di legislazione può anche significare, per ciò che concerne la tecnica legislativa, doversi sottoporre ad un "fastidio" che non sempre, a breve o a medio termine, riesce a fornire una sua giustificazione evidente.

Per un centro di legislazione, d'altra parte, dovere intervenire, a volte in modo anche molto marcato, su atti dell'amministrazione (atti intesi come progetti governativi o parlamentari), può anche essere molto imbarazzante se l'operazione viene recepita dagli interessati come "doverosa perdita di tempo"... oppure se non viene tenuto conto del fatto che un "minimo" di tempo è pur sempre necessario anche per questo tipo di analisi.

Si tratta quindi, per quella che è stata ed è tutt' ora l'esperienza di questo centro di legislazione, di convincere l'utenza sull'utilità, se non sulla ne-

cessità, di usufruire di un servizio di consulenza su problemi di tecnica legislativa.

Questo per facilitare il lavoro, per ottenere atti legislativi tecnicamente sempre più adatti al loro scopo, comprensibili per i destinatari, sempre più conformi alle molteplici esigenze del diritto e, in definitiva, per permettere un migliore svolgimento della funzione legislativa nella nostra società.

Nel nostro cantone la tecnica legislativa è stata dapprima proposta all'amministrazione sotto forma di "disponibilità di consulenza" per gli uffici interessati a risolvere appunto determinati problemi legislativi.

In questo modo si è cercato di "propagandare" l'idea che *"legiferare bene è legiferare sano"*.

Dopo due anni di attività condotta in questo modo, si è però sentita l'esigenza di potere avere i mezzi adatti per "influenzare" l'intera amministrazione cantonale nella sua attività legislativa - beninteso, per quanto concerne gli aspetti formali.

Agli inizi del 1992, il Consiglio di Stato ha perciò reso obbligatorio il "visto" del Centro su tutti gli atti legislativi; parimenti si è proceduto con l'allestimento di un fascicolo all'indirizzo dell'amministrazione cantonale, contenente i principi fondamentali di tecnica legislativa.

L'operazione di "coercizione", in quanto tale, non mi sembra avere prodotto effetti negativi particolari.

E' così iniziata una nuova fase per il Centro che da semplice "consulente volontario" si è trasformato in "consulente obbligatorio" con le relative responsabilità, in particolare quelle date dallo "scarico" implicito dei servizi al momento dell'ottenimento del "visto".

## 4.2 Esperienza

Durante questa attività ho potuto constatare alcune particolarità che riporto qui di seguito.

Gli utenti, soprattutto inizialmente, non erano affatto convinti sull'opportunità della decisione governativa che li obbligava a chiedere il parere di



*"lo si è sempre fatto ed andava bene; la Repubblica non è crollata eppure il Centro di legislazione non esisteva ancora ..., ecc.!"*

L'origine di alcuni errori sia giuridici che di tecnica legislativa, tramandati nei decenni e fedelmente ripetuti, quasi pedissequamente, si perde nella notte dei tempi.

Abitudini consacrate poiché ripetenti frasi o concetti creati nel passato in un momento o in un contesto ben precisi, poi andati persi, dove avevano un senso, ora pure smarrito.

Eppure il timore di modificare qualche cosa che il tempo ha "stagionato" e che nessuno ha mai contestato, è assai "palpabile" e presente fra gli "addetti ai lavori".

Tutto ciò, forse poiché le "spalle larghe" di un "passato anonimo" danno molta più sicurezza di una modifica che permette di rintracciare immediatamente chi l'ha pensata.

Correggendo leggi e regolamenti ho poi constatato come sia obiettivamente più facile criticare un atto dopo la sua prima stesura che non durante la medesima.

Infatti, partecipando ai primi lavori di elaborazione di un atto legislativo, si arriva lentamente, a mio modo di vedere, alla convinzione che determinate priorità pratiche e politiche sono irrinunciabili e che, in fondo, l'atto in questione rispetta i dettami fondamentali della tecnica legislativa.

E così ci si trova nei panni di chi normalmente viene criticato, senza avere però più la possibilità di sentire una critica prima della "presentazione ufficiale" del lavoro in questione.

#### 4.3 Conclusioni

Ritengo perciò che la funzione del Centro dovrebbe essere quella di dare le direttive tecniche iniziali di allestimento, poi quella di verificare la prima struttura di base dell'atto scritto secondo queste direttive ed infine quella di verificare nel dettaglio il progetto finale, prima della sua ufficializzazione e, se del caso, prima di un eventuale procedura di consultazione.

Problematici sono poi anche quegli atti che, dopo il loro allestimento, vengono profondamente ritoccati dalle commissioni parlamentari o dal parlamento medesimo.

In quei casi specifici varrebbe veramente la pena di potersi riservare la possibilità di un ultimo intervento "cosmetico". Questo però, per il momento, non è purtroppo ancora possibile.

Un'interessante commissione parlamentare, denominata "commissione speciale per la verifica della legislazione cantonale" (sempre da un punto di vista formale), si sta ora facendo carico degli interventi più massicci a carico di leggi altrimenti difficilmente modificabili.

Essa si propone anche una marcata sensibilizzazione all'indirizzo del nostro parlamento, sui temi fondamentali legati alla tecnica legislativa.

Si vorrebbe così rafforzare e sostenere maggiormente il processo, oramai ben avviato, di sensibilizzazione generale sull'opportunità di una buona legiferazione anche da un profilo formale.

Ciò, soprattutto, in un contesto come il nostro che vede una notevole produzione legislativa e che esige quindi una buona organizzazione al fine di garantire costantemente una supervisione ottimale di un corpo legislativo che deve rimanere, o ancora diventare, sempre più coordinato, trasparente e chiaro per tutta l'utenza.

In questo modo si garantisce anche una migliore applicazione del diritto in vigore.