

Alleggerimento della legislazione del Cantone Ticino

Catherine Hutter | *Pur costituendosi a poco a poco per gli apporti parziali di una molteplicità di atti normativi nati per far fronte a problemi e circostanze specifici, gli ordinamenti giuridici hanno vocazione di insiemi organizzati e coerenti. Il loro sviluppo policentrico nel tempo va dunque di tanto in tanto integrato con un'analisi parallela dei singoli testi che li compongono, anche per farne strumenti più adeguati alle odierne esigenze dello Stato e del cittadino. È quanto si propone il progetto "alleggerimento della legislazione cantonale" avviato a fine 2001 dal Governo ticinese.*

1 Genesi del progetto

Già dalla prima metà degli anni '90, nel Cantone Ticino è emersa la necessità di procedere ad un riordino della legislazione, con l'intento di rendere le leggi più snelle e più chiare. A tale scopo è stata costituita, nel 1994, una speciale commissione granconsigliare che, in parte a causa della complessità dell'operazione, in parte non essendo stata rinnovata al termine della legislatura, non ha potuto portare a termine gli obiettivi che si era prefissa.

Verso la fine del 2001, il Governo cantonale, vista la crescente necessità di riordinare la legislazione, ha deciso di avviare una revisione a tappeto della legislazione cantonale, con lo scopo di:

- abrogare le norme desuete e sopprimere le disposizioni ridondanti e contraddittorie;
- ridurre le limitazioni procedurali e burocratiche nell'intento di favorire il rapporto fra cittadino e Stato;
- permettere all'Amministrazione cantonale di adattare le decisioni alle particolarità del caso e di operare in modo più efficace ed efficiente nei limiti della sicurezza giuridica e del rispetto del principio della parità di trattamento;
- limitare allo stretto necessario le norme sulla procedura e l'organizzazione.

In questo modo è nato il progetto di «Alleggerimento della legislazione cantonale», che soprattutto per lo sviluppo in fase iniziale ha potuto trarre preziose indicazioni dall'analogo progetto portato a termine dal Cantone dei Grigioni nel 2000 («Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und der Rechtsanwendung»)¹.

A conduzione del progetto, un gruppo di lavoro composto di un Consigliere di Stato, dei coordinatori dei Dipartimenti e di rappresentanti della Cancelleria dello Stato. La direzione operativa è stata affidata al coordinatore del Dipartimento delle istituzioni, avv. Giorgio Battaglioni, coadiuvato da chi vi scrive.

Per garantire la qualità dell'operazione dal profilo scientifico, il progetto si avvale, come nel caso grigionese, della consulenza esterna del prof. dr. iur. Georg Müller, ordinario di diritto costituzionale, amministrativo e di dottrina della legislazione dell'Università di Zurigo. Insieme al professore, sono stati subito definiti gli strumenti per la sistematica analisi di tutto il *corpus iuris* cantonale. Anche nel Cantone Ticino il sistema di affidare l'analisi della legislazione, in primis, agli uffici che la applicano, è sembrato il più adatto.

2 Preparazione degli strumenti d'analisi e avvio dell'esperimento pilota

2.1 Strumenti per l'analisi della legislazione

Per l'analisi è stata preparata una «check list», lista di domande che consente di individuare in modo sistematico se una norma:

- a) è desueta (la sua applicazione non è più auspicabile né ragionevole a causa dell'evolversi dei costumi o del subentrare posteriore di un principio generale che fa apparire desueta la norma in questione),
- b) è ridondante (esprime un principio o un concetto già espresso in modo identico da un'altra norma),
- c) è contraddittoria (esprime un concetto in contraddizione con quello d'altri articoli),
- d) è eccessivamente burocratica,
- e) non è elastica,
- f) andrebbe unita ad un'altra,
- g) assegna una competenza ad un organo che, per mutate circostanze, non pare (più) quello adatto,
- h) ha un contenuto che troverebbe meglio posto in un regolamento piuttosto che in una legge, poiché l'iter di modifica di un regolamento è più veloce.

A complemento della check list un ulteriore documento (tabella di rapporto) permette agli uffici di proporre le necessarie modifiche e abrogazioni della legislazione analizzata.

Per gestire e registrare le informazioni (pressoché 10'000 articoli e relative osservazioni) è stato messo a punto un programma informatico specifico. Parallelamente alla preparazione degli strumenti d'analisi ha preso avvio

un esperimento pilota, indispensabile per captare eventuali problemi prima dell'inizio dell'operazione generale. Qui di seguito ne illustriamo le implicazioni concrete.

2.2 Esperimento pilota: un esempio di applicazione concreta dei principi del progetto

Con l'ausilio degli strumenti illustrati più sopra, il competente ufficio cantonale² ha analizzato la Legge sui campeggi del 16 aprile 1985.³

Occorre premettere che la legge fu adottata a seguito di un importante sviluppo del settore che esigeva, allora, di disciplinare l'insediamento, le autorizzazioni e la gestione dei campeggi in modo uniforme su tutto il territorio cantonale. Con la legge furono disciplinate soprattutto le questioni di autorizzazione a campeggiare e a gestire un campeggio. Con il passare degli anni la legge ha però cominciato a mostrare segni di cedimento.

La tecnica di esame utilizzata ha consentito di individuare in questa legge, con facilità, norme desuete, ridondanti, non elastiche, ma anche di scoprire problemi di competenza o questioni di tipo più materiale che formale.

Tra le norme *desuete, non applicate* (cfr. sopra, a) possiamo citare gli art. 5 e 7 relativi ai campeggi «di transito» rispettivamente «d'emergenza», o il caso dell'art. 22 sull'«assicurazione di massima» (sorta di autorizzazione preliminare riguardante la possibilità di ottenere l'autorizzazione all'apertura di un campeggio), la cui utilità è sempre stata dubbia poiché l'assicurazione non ha in ogni modo carattere vincolante.

Al capitolo *norme ridondanti* (b) possiamo indicare l'art. 14a, che fissa le distanze dai limiti dei boschi (fra l'altro, anche *in contraddizione* (c) con la Legge cantonale sulle foreste, art. 6 cpv. 3), l'articolo 18 sul permesso di costruzione, l'articolo 16 sui posteggi o quello sui mezzi antincendio (art. 33), tutte norme concernenti generalmente questioni edilizie e pianificatorie, già contemplate da altre leggi e applicabili anche ai campeggi. Secondo il competente ufficio, in alcuni casi questi «doppioni» rendono meno immediata la comprensione e dunque l'applicazione del diritto da parte dei competenti uffici dell'amministrazione cantonale e comunale.

Fra le *norme non elastiche* (e), *che troverebbero meglio posto in un regolamento* anziché in una legge (h), lo studio menziona l'articolo 12 riguardante i parametri di capienza massima dei posti tenda. Difatti negli ultimi anni si è constatata l'esigenza di rendere più flessibili i parametri a dipendenza del luogo e delle circostanze, pertanto l'inserimento in un regolamento parrebbe più adatto.

Nell'applicazione della legge è affiorato inoltre il quesito di una *riassegnazione delle competenze (g)*, per passare da una gestione mista Cantone – Comuni, ad una gestione unitaria comunale. Ci si è resi conto infatti che in buona parte, l'applicazione della Legge sui campeggi è già affidata ai Municipi; questi ultimi sono meglio a modo di vigilare sulla sua corretta applicazione, che d'altronde, a detta degli stessi Comuni, non è molto impegnativa.

L'esame della legge ha permesso oltretutto di approfondire alcuni aspetti di tecnica legislativa: ad es. capire come e quando è *opportuno operare dei rinvii* e quando può essere utile inserire *definizioni* in una legge. La legge sui campeggi al vigente articolo 8 rinvia infatti, per la definizione di «roulottes», ad un'ordinanza federale abrogata e sostituita, da due generazioni successive di ordinanze.

I risultati dell'analisi della Legge sui campeggi del 1985 hanno consentito l'elaborazione di una nuova Legge sui campeggi, il cui messaggio di adozione, al momento in cui scriviamo, è in consultazione davanti al Gran Consiglio.⁴

3 Tappe successive del progetto

Conclusosi l'esperimento pilota, il progetto ha preso materialmente avvio con l'informazione degli uffici e collaboratori coinvolti ai quali sono stati assegnati gli atti normativi da analizzare. Circa 150 persone hanno partecipato ad una mattinata informativa tenutasi nel mese di settembre 2002. Lo scetticismo iniziale di molti collaboratori, i quali sostenevano non vi fossero cambiamenti rilevanti da segnalare nella legislazione di loro competenza, si è trasformato in una buona collaborazione. Al momento in cui scriviamo, essendosi appena terminata la fase di esame delle leggi, è troppo presto per fornire un quadro preciso e definitivo dell'operazione, ciononostante, i dati finora pervenuti sono incoraggianti.

La legislazione esaminata è di ca. 600 atti normativi su 750 che compongono la Raccolta delle leggi del Cantone Ticino. I 150 atti normativi scartati su risoluzione del Consiglio di Stato concernono materie attualmente sottoposte a revisione in Gran Consiglio. Inoltre non sono stati oggetto di esame, per evidenti motivi, gli atti normativi multilaterali (convenzioni e concordati intercantionali presenti nella Raccolta delle leggi del Cantone Ticino), gli Statuti di Ordini (avvocati, notai, medici ecc.) così come un ristretto numero di norme escluse per altri motivi (ad es. il Codice di procedura penale, la Legge tributaria). Stabilire l'elenco delle norme da esaminare non è stato lavoro facile, poiché i criteri per escludere, rispettivamente per includere un

atto normativo nella verifica, variano secondo le circostanze concrete nelle quali si trova la legislazione in uno specifico settore.

Le prossime tappe del progetto prevedono la concretizzazione dell'operazione «Alleggerimento» sulla base dei dati forniti dagli uffici coinvolti. Il sistema di controllo legislativo adottato è un sistema a blocchi, a «pacchetti» di riforme. I pacchetti saranno composti nel modo seguente:

Pacchetto A: regolamenti e decreti esecutivi che possono essere rivisti/modificati o abrogati indipendentemente da atti normativi di rango superiore, vale a dire leggi del Gran Consiglio o atti normativi della Confederazione. Il pacchetto A dovrebbe essere presentato al Consiglio di Stato entro l'autunno del 2003.

Pacchetto B: leggi e decreti legislativi che possono essere abrogati per desuetudine. È prevista la presentazione del pacchetto B al Parlamento, entro l'autunno 2003.

Pacchetto C: leggi/decreti legislativi modificabili senza una procedura di consultazione esterna, da modificare congiuntamente a regolamenti/decreti esecutivi a loro connessi (2004).

Pacchetto D: leggi e decreti parlamentari più importanti, che necessitano di una procedura di consultazione (2004 -2005).

Pacchetto E: atti normativi la cui revisione procede parallelamente al progetto. Si tratta di modifiche legislative o nuove leggi la cui trattazione da parte del Parlamento può avvenire solo singolarmente, non in un pacchetto.

Pacchetto F: atti normativi che non necessitano d'alcuna modifica.

4 Problematiche legate alla legislazione emerse nel contesto del progetto

4.1 Diritto cantonale d'applicazione alla legislazione federale

Nell'ambito della prima fase del progetto, in collaborazione con l'Istituto di federalismo di Friburgo e con il Prof. G. Müller, si è svolto uno studio relativo alla messa in atto, nel nostro Cantone e in altri, della legislazione d'applicazione alla legislazione federale. Dallo studio è emerso che il nostro Cantone è tra i pochi che affida unicamente al Gran Consiglio, l'adozione di legislazione d'applicazione al diritto federale. Ciò anche quando sembrerebbe più semplice adottare un regolamento o un decreto esecutivo. Nell'ambito del progetto si è pertanto manifestata l'intenzione di proporre l'adozione di una normativa che consentirebbe al Consiglio di Stato, per questioni di mera procedura o organizzazione, di emanare da sé le necessarie disposizioni d'esecuzione.

Una prima proposta di articolo era stata presentata in Gran Consiglio proprio in concomitanza con i lavori di adozione della Legge sul Gran Consiglio, nel mese di dicembre 2002. La proposta è poi stata ritirata, poiché alcuni parlamentari hanno manifestato il timore che la modifica avrebbe sottratto al Gran Consiglio le questioni di assegnazione di competenze ai Comuni.

4.2 Delega di competenze decisionali

Un'altra problematica specifica nel contesto giuridico ticinese è quella relativa alla denominazione degli uffici nelle leggi e alla delega di competenze amministrative. Nell'ambito del progetto e in collaborazione con il Prof. Müller si sta attualmente valutando quale sia la migliore soluzione.

Principalmente occorre sensibilizzare Amministrazione cantonale e Parlamento all'utilizzo di denominazioni neutre quando si tratta di atti normativi di competenza del Parlamento, come avviene a livello federale.⁵ L'articolazione dell'Amministrazione cantonale in uffici spetta infatti di norma al Consiglio di Stato, che la dirige (art. 65, 70 della Costituzione cantonale e 2, 4 della Legge sulle competenze amministrative del Consiglio di Stato)⁶. Di regola quindi, nelle leggi in senso formale occorrerebbe menzionare solo genericamente «l'autorità designata dal Consiglio di Stato», salvo quando la questione dell'autorità competente appare di fondamentale importanza politica.

In altri termini, sul piano della delega di competenze amministrative l'attribuzione di una competenza dal Consiglio di Stato ad un'unità amministrativa subordinata può attualmente avvenire in due modi: con l'introduzione della delega nell'apposito allegato al Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali,⁷ particolarità tutta ticinese consistente in un elenco di attribuzioni di competenza, o con l'inserimento di tale attribuzione di competenza in un regolamento d'applicazione specifico.

5 Effetti indiretti del progetto

Presentiamo qui di seguito le conseguenze indirette, scaturite dalla fase di esame delle leggi.

5.1 Effetto formativo

Per tutti i collaboratori coinvolti, in special modo i non giuristi, la rilettura sistematica e completa e il successivo esame della legislazione hanno avuto un innegabile effetto formativo. Effetto formativo sia sul piano della conoscenza della legislazione sia su quello della tecnica di preparazione di una

legge. Inoltre, per evitare che i principi appresi durante il progetto, perdano la loro efficacia al termine dell'operazione, in seno all'Amministrazione si è subito adottato un sistema di certificazione che chiede agli uffici che presentano nuovi messaggi di legge o di regolamento, di garantire la conformità con i principi dell'Alleggerimento della legislazione.

5.2 Effetto statistico e banca dati per il futuro

Grazie anche alla banca dati informatica, l'Amministrazione ha oggi a disposizione una fotografia globale, complessiva dell'intera legislazione cantonale, il che consente di determinare le caratteristiche di ciascuna materia e di individuare i punti di forza e di debolezza. Va però osservato che la banca dati è statica, non tiene conto dei continui cambiamenti futuri in ambito legislativo, quindi la sua validità è limitata. Entro un margine di tempo contenuto, le osservazioni dei collaboratori coinvolti possono ad ogni modo essere utilizzate come base di lavoro, per modifiche di legge, anche esterne al progetto.

5.3 Maggiore slancio nella revisione legislativa

Focalizzando l'attenzione dei funzionari sulla legislazione, si è costatato un maggiore slancio nell'elaborazione di modifiche di legge, parallele a quelle del progetto di Alleggerimento della legislazione. La formazione di «pacchetti» sarà l'opportunità, per coloro che vogliono snellire lo strumento giuridico di cui dispongono o fare le necessarie modifiche, di presentarle senz'altro.

5.4 Cambiamento di mentalità in fatto di produzione normativa?

Un ultimo vantaggio, che il lettore potrà personalmente valutare, è il cambiamento delle «abitudini legislative». Una delle abitudini più diffuse è (ancora) quella di ripetere a livello cantonale, norme già contenute nella legislazione federale (cfr. ad es. il testo dell'art. 1 della Legge federale del 22 giugno 1979⁸ sulla pianificazione del territorio e l'art. 2 della Legge cantonale d'applicazione).⁹

Le ridondanze, si sa, rendono nulla, salvo eccezioni, la norma ridondante di rango inferiore, e ciò indifferentemente dal fatto che essa sia o no in contraddizione con la norma superiore (Häfelin/Haller 2001, 335).

Si consideri ad esempio il testo della Legge federale del 17 marzo 1972¹⁰ che promuove la ginnastica e lo sport che nel suo primo tenore prevedeva all'articolo 7: «Il movimento gioventù e sport ha lo scopo di perfezionare l'allenamento sportivo dei giovani di entrambi i sessi, tra il quattordicesimo

e il ventesimo anno d'età, nonché di educarli a un modo di vita sano». Nel 1976 il Cantone Ticino, sulla scia della legge federale, ha adottato una Legge cantonale sullo sport,¹¹ che riprende testualmente l'art. 7 appena citato.¹² Nel 1994 la norma federale è stata modificata espandendo il limite del movimento gioventù e sport al «decimo e il ventesimo anno d'età». La modifica è passata inosservata alle nostre latitudini, poiché la legge cantonale riporta ancora il limite precedente.

Un altro esempio di ridondanza si può trarre dal testo della Legge cantonale sugli stupefacenti,¹³ art. 13 cpv. 2: «La ricetta che prescrive stupefacenti è valida tre mesi. Nel caso di trattamento di tossicomani la validità è limitata a sei settimane.».

L'art. 46 dell'Ordinanza del 29 maggio 1996¹⁴ sugli stupefacenti e le sostanze psicotrope indica che: «una ricetta per stupefacenti è valida al massimo un mese a partire dalla data di compilazione, salvo se il medico o il veterinario ha prescritto gli stupefacenti per una durata più lunga».

«Melius abundare quam deficere»: in ambito legislativo è lecito chiedersi se, talvolta, non valga piuttosto il principio contrario.

Note

- 1 Cfr. Frizzoni 2000,65–71; Müller 2000, 51-60.
- 2 Ufficio dei permessi presso il Dipartimento delle istituzioni, competente per le autorizzazioni di apertura e gestione di campeggi e per la vigilanza.
- 3 RL 11.3.2.2.
- 4 La proposta è attualmente davanti al Gran Consiglio – cfr. messaggio 5369 dell'11 marzo 2003.
- 5 Direttive di tecnica legislativa, ed. 2001, Cancelleria federale, pag. 78.
- 6 RL 2.4.1.6, Legge sulle competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti, del 25 giugno 1924.
- 7 RL 2.4.1.8, Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali, del 24 agosto 1994.
- 8 RS 700, art. 1 cpv. 2.
- 9 RL 7.1.1.1, art. 2 cpv. 2.
- 10 RS 415.0.
- 11 Legge cantonale che promuove la ginnastica e lo sport, del 13 settembre 1976, RL 5.4.2.1.
- 12 Art. 4 cpv. 1.

- 13 RL 6.1.3.3, Legge cantonale d'applicazione alla LF sugli stupefacenti – del 19 giugno 1978 (L aggiornata nel 1999).

- 14 RS 812.121.11.

Bibliografia

- Frizzoni, Walter, 2000, Verwesentliche und flexibilisierte Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Kanton Graubünden – organisatorische und verfahrensmässige Aspekte, *LeGes* 2000/1, S. 65-71.
- Häfelin, Ulrich/Haller, Walter, 2001, Schweizerisches Bundesstaatsrecht: die neue Bundesverfassung, 5. Aufl., Zürich.
- Müller, Georg, 2000, Verwesentliche und flexibilisierte Rechtsordnung im Kanton Graubünden – methodische und juristische Aspekte, *LeGes* 2000/1, S. 51-60.