



L' esame materiale e formale della legislazione del Cantone Ticino

Catherine Hutter Gerosa | *Lo scetticismo espresso all'avvio del progetto di Alleggerimento delle leggi si è infine trasformato in unanime dimostrazione di incoraggiamento per il lavoro svolto. La voce del Parlamento ha dato nuovo slancio al processo d'introduzione di un nuovo spirito di fare legislazione. Parole chiave per la legislazione futura sono: elasticità, limitazione della burocrazia, soppressione delle norme desuete, ripetitive o contraddittorie; l'obiettivo finale è quello di migliorare l'incisività e l'autorevolezza del corpo legislativo cantonale.*

...
MA NEL SUO CASO,
NON SI APPLICA L'ART. 18 LETT. Z
DEL REGOLAMENTO D'APPLICAZIONE
SULLA PESCA DEI GAMBERI INDIGENI,
BENSÌ L'ART. 105 BIS CPV. 6 LETT. C
DELL'ORDINANZA
...



Colgo con grande piacere l'opportunità che mi viene concessa, di pronunciarmi sul tema dell'alleggerimento degli atti normativi, di cui mi sono occupata su incarico del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, dal 2002 al 2006.

La «dieta» alla quale è stata sottoposta la nostra legislazione ha consentito l'abrogazione di 87 atti normativi e la modifica di altri 100 su un totale complessivo di 534 tra leggi e regolamenti esaminati. Il progetto ha coinvolto in larga misura l'amministrazione cantonale¹; più di 150 funzionari cantonali sono stati chiamati ad esprimersi sulle leggi di loro competenza, per il tramite un sistema di verifica denominato «check list» ideato dal prof. Georg Müller, il quale non ha bisogno di presentazioni.





Non è per avere una vita tranquilla che si incomincia un progetto di riordino delle leggi. Innanzitutto, mettere mano ad un testo di legge implica quasi sempre mettere mano a tutto un settore di norme. Inoltre, un po' come quando si procede alla ristrutturazione di una casa, opera spesso più difficile che costruire ex novo (almeno a quanto dicono gli architetti), anche lavorare nell'ambito della de-codificazione o della modifica di norme presenta problemi analoghi. Da ultimo, sebbene il tema del riordino sia importante, raramente verrà considerato ugualmente urgente, perciò non aspettatevi che sia trattato in maniera prioritaria dal politico, anzi, vi sono forti probabilità che finisca sempre in coda alle trattande.

A prima vista tutti risultano essere d'accordo di combattere la burocrazia: ci sono troppe leggi, sono troppo lunghe, sono complicate, nessuno le consulta, si ricalcano e quindi non si capisce quale deve essere applicata, passa il tempo e non si sa se si possono ancora usare...(!) e via dicendo. Però, quando si tratta di abrogarle, è molto più complicato trovare qualcuno disposto ad intervenire.

Le ragioni possono essere svariate e in parte l'atteggiamento dipende dal genere di abrogazione che si effettua. La soppressione di una norma chiaramente superata, che ha perso totalmente il suo motivo di esistere (per esempio perché la base legale sovraordinata disciplina in maniera esaustiva il settore²; oppure perché sono passati decenni senza che nessuno tenesse in considerazione tale norma³), risulta essere per molti un atto inutile, poiché, ad ogni modo, la disposizione non viene comunque più applicata. Questa considerazione, e cioè che comunque non sia poi tanto importante procedere all'abrogazione, poiché ad ogni modo la non validità della norma è già stata unanimemente riconosciuta, è stata sollevata più volte nel corso del progetto.

Per quanto riguarda invece, l'abrogazione o la semplificazione di una norma ancora (parzialmente e teoricamente) applicabile⁴, intervenire significa assumersi una responsabilità. Infatti, chi decide di sopprimerla, deve accettare di non avere più il controllo sul comportamento che tale norma voleva disciplinare, ciò che è un passo più difficile, anche quando l'interesse a mantenere il controllo su quel settore è giudicato da tutti praticamente nullo. Si preferisce quindi mantenere in vigore certi atti, con la scusa che «potrebbero ancora tornare utili prima o poi».

Tuttavia a mio modo di vedere queste norme ostacolano l'esercizio dell'autorità e causano la non conoscenza delle leggi da parte del cittadino. Ne è un esempio l'intricata matassa delle leggi in materia di assicurazioni sociali.





Durante il cammino di riordino delle leggi, il Parlamento ha sollevato un certo numero di obiezioni. Alcuni politici hanno infatti trattato la questione del «contrabbando» di proposte di tipo materiale (che avevano cioè anche una valenza politica) nascoste sotto il titolo di semplici abrogazioni formali. Nell'ambito del primo approccio con il Gran Consiglio, alcuni parlamentari hanno minacciato di rinviare al mittente direttamente tutte le proposte che non fossero solo strettamente di riordino formale⁵. Anche molti funzionari hanno sollevato riserve nel compito assegnato loro, ritenendo di non essere abilitati ad esprimersi, a formulare proposte, senza correre il rischio di penetrare nel campo riservato al politico. La questione non deve a mio modo di vedere essere posta in questi termini, quanto in termini di opportunità se considerata nell'ottica di poter contare sulle competenze di un funzionario in una determinata materia.

Un'altra critica è stata sollevata al progetto di alleggerimento e cioè che, per alcuni, il progetto di alleggerimento si presentava come una via «parallela» per controllare i compiti dello Stato e in quel senso era un doppione all'attività annuale già svolta dai diversi dipartimenti, i quali erano comunque sempre invitati dal governo a migliorare, snellire, risparmiare nei vari uffici. Senonché gli interventi dipartimentali annuali vengono solitamente effettuati sulla base dei rendiconti e dei rapporti dei singoli uffici, sulla base dell'esame degli strumenti contabili e finanziari, non sempre hanno conseguenze sulla legislazione in vigore, semmai la stessa può o deve essere riverificata a seguito di quegli interventi e anzi, il suo riesame può portare ad un maggiore controllo. Il che a mio parere non nuoce, ritenuto che gli uffici sono solitamente più orientati allo svolgimento delle questioni correnti («mandare avanti l'ufficio» non sempre coincide con «ripensare l'ufficio» in maniera più conforme ai tempi, più snella, più efficiente ecc.).

Tra i timori espressi nel contesto del progetto di alleggerimento, c'è stato quello che, semplificando le normative, si eliminasse chiarezza e si ampliasse lo spazio a disposizione della giurisprudenza. È una preoccupazione comprensibile. Guardando alla natura delle leggi, che disciplinano un numero indeterminato di situazioni per un numero indefinito di persone, tuttavia, la chiarezza assoluta risulta in ogni caso difficilmente raggiungibile. Senza addentrarsi nei particolari, non per forza una legge di cinquanta articoli è più chiara di una che ne ha solo venti. Quanto al timore di lasciare poi troppo spazio alla giurisprudenza, mi chiedo, tenuto conto della sempre più alta specializzazione, se anche l'amministrazione ed i tribunali non sarebbero facilitati qualora potessero almeno in parte tornare a decidere in base ai principi generali del diritto, della giustizia e della morale, anziché addentrarsi



in pesanti quanto difficili argomentazioni che spesso dipendono pure dalla ricerca di informazioni e consultazione di leggi di competenza di altre autorità. Penso in particolare a casi che implicano l'applicazione di convenzioni di diritto internazionale privato, o nuovamente al settore delle assicurazioni sociali, o dell'ambiente. A mio modo di vedere, ansie dovute alla preoccupazione di mancare di chiarezza o della troppo ampia delega di decisione ai tribunali devono cedere il passo di fronte alla necessità di leggi brevi e accessibili. Con «accessibile» intendo, ragionevolmente comprensibile e soprattutto, il più possibile conciso⁶. Per quanto concerne il rischio di lasciare troppo spazio all'interpretazione del funzionario (prima) e dei tribunali (dopo), ritengo che anche i lavori preparatori di una legge possano fornire utili indicazioni; inoltre un'interpretazione troppo vasta della norma può essere compensata, rispettando il principio della base legale, con un regolamento d'applicazione, di più facile sostituzione. Da ultimo, credo sia corretto segnalare, nella lettura della norma, l'importanza del buon senso e della responsabilità di chi la applica.

Ho detto prima che l'avvio di un progetto di riordino e alleggerimento delle leggi non coincide con l'avvio di una vita tranquilla. Ma ora mi sembra giunto il momento di segnalare che, in definitiva, l'operazione ha ottenuto un ottimo responso finale, coronato dall'approvazione da parte del Parlamento. Alcuni hanno paragonato l'operazione ad un controllo dell'efficacia delle norme, come quando si fa un testamento, si desidera di tanto in tanto rivederlo per capire se continua a rispecchiare la propria volontà⁷; altri politici hanno riconosciuto il fatto che essi si occupano prevalentemente dell'attualità e pertanto devono essere aiutati a identificare gli scostamenti intervenuti, in quanto loro non lo fanno⁸ e poiché, come cittadini, è divenuto quasi impossibile districarsi tra la miriade di leggi, ingombrante ragnatela legislativa del Cantone. In questo senso è stato detto, l'operazione di alleggerimento merita un buon voto di incoraggiamento ma può e deve rappresentare solo l'inizio di una più radicale riforma⁹. Anche altri hanno auspicato in questo senso, che si incominciasse una diversa impostazione del lavoro nell'Amministrazione cantonale¹⁰.

Catherine Hutter Gerosa, Lic. iur., LL.M., giurista del Dipartimento delle istituzioni del Cantone Ticino, Via Carlo Salvioni 14, 6501 Bellinzona, catherine.hutter@ti.ch





Note

- 1 Per un dettagliato rapporto sull'operazione «alleggerimento» si veda Leges 2003/2 p. 139 e ss. nonché Leges 2006/1 p. 109 e ss a cui si rinvia integralmente.
- 2 Legge cantonale che promuove la ginnastica e lo sport del 13 settembre 1976, sport che è già disciplinato dalla Legge federale sullo sport del 1972; articoli della Legge sull'ordine pubblico del 29 maggio 1941, già previsti dal Codice penale svizzero (Pacchetto B del progetto di alleggerimento).
- 3 Legge sulla stampa del 13 giugno 1834; Legge sull'istituzione dei collegi dei probiviri del 22 maggio 1918 (pacchetto B del progetto di alleggerimento).
- 4 Legge sulle collette del 8 ottobre 1952, che risultava di difficile applicazione (pacchetto B del progetto di alleggerimento)
- 5 Estratto dai verbali del Gran Consiglio anno 2004/2005, seduta XIV di lunedì 20 settembre 2004, intervento dell'on. M. Duca Widmer, parlamentare, pag. 5.
- 6 Legge cantonale sulla misurazione ufficiale dell'8 novembre 2005, di novanta articoli, esempio da non seguire.
- 7 Intervento dell'on. C.L. Caimi, parlamentare, verbali del Gran Consiglio del 20 settembre 2004, pag. 5.
- 8 Intervento dell'on. G. Piazzini, parlamentare, verbali, pag. 6.
- 9 Intervento dell'on. E. Bobbià, parlamentare, verbali, pag. 2.
- 10 Intervento dell'on. M. Duca Widmer, parlamentare, verbali, pag. 4.

Zusammenfassung

Das Projekt «Entschlackung der Gesetzgebung» des Kantons Tessin löste anfänglich zwar Skepsis aus, doch letzten Endes stiess die geleistete Arbeit auf breite Anerkennung. Die Zustimmung des Parlaments hat dem Bestreben, die Gesetzgebung mit einer neuen Geisteshaltung anzugehen, neuen Auftrieb gegeben. Leitbegriffe für die künftige Gesetzgebung sind: Elastizität, Bürokratieabbau, Streichung veralteter, redundanter oder widersprüchlicher Bestimmungen. Endziel ist es, die Wirkungskraft und die Autorität der kantonalen Gesetzgebung zu erhöhen.