

I risultati del progetto di Alleggerimento della legislazione nel Cantone Ticino

Catherine Hutter | *Avviato a fine 2001, il progetto di alleggerimento della legislazione del Cantone Ticino si è rivelato proficuo a vari livelli. Non solo gli obiettivi di snellimento dell'ordinamento giuridico sono stati raggiunti, ma l'operazione ha consentito anche un ripensamento globale e una presa di coscienza del rapporto tra norma e operato dello Stato. Si sono inoltre creati i presupposti per garantire che la legislazione futura sia complessivamente trasparente ed efficace.*

Sommario

- 1 Introduzione
- 2 Obiettivi
- 3 Caratteristiche principali del progetto
 - 3.1 Check list
 - 3.2 Il coinvolgimento degli uffici
 - 3.3 Gruppo interdipartimentale
 - 3.4 La formazione di pacchetti di abrogazione – di modifica di leggi
- 4 I risultati
 - 4.1 Pacchetto A
 - 4.2 Pacchetto B
 - 4.3 Pacchetto C
 - 4.4 Obiettivo raggiunto
- 5 Gli effetti indotti
- 6 Il futuro del progetto
 - 6.1 Il controllo preventivo
 - 6.2 La formazione continua
- 7 Conclusioni

1 Introduzione

Negli ultimi trent'anni la massa normativa dello Stato è fortemente aumentata. Lo Stato ha reagito a nuovi problemi creando nuove leggi e regolamenti. Ha istituito organismi di controllo, strutture d'appoggio o di coordinamento, stanziato finanziamenti e sussidi, sensibilizzato la popolazione e promosso azioni, sostenuto i più deboli e punito i contravventori, a seconda delle necessità. L'ha fatto attraverso l'emanazione di leggi e di ordinanze: in questo modo la regolamentazione statale è considerevolmente lievitata. L'inflazione normativa, la sovraregolamentazione, l'appesantimento legislativo hanno comportato anche effetti indesiderati, come la burocrazia e la complicazione delle procedure, la lentezza e non, da ultimo, l'aumento dei costi per l'emanazione di tutte queste norme.

L'ondata legislativa deriva senza dubbio dall'aumento dei compiti pubblici, da condizioni di vita sempre più complesse e dall'intrecciarsi sempre più intenso delle relazioni umane dentro e fuori il territorio. Il benessere e lo sviluppo degli ultimi trent'anni hanno accresciuto le necessità di sicurezza e di uguaglianza, hanno aumentato le pretese nel campo delle garanzie processuali e della base legale, che si sono fatte sempre più dettagliate addentrandosi nella casistica delle singole fattispecie.

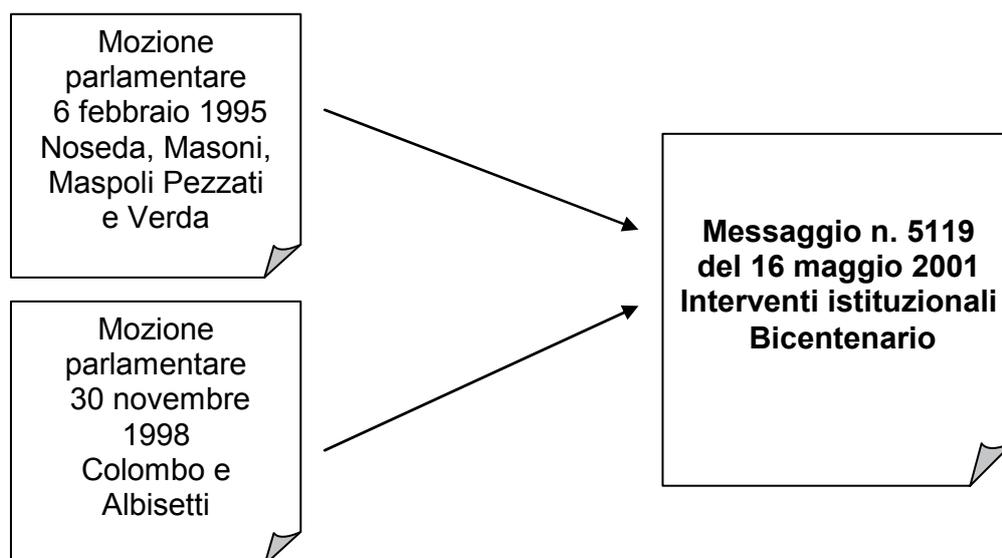
L'aumento delle leggi così come la loro maggiore complicatezza ha però dato al cittadino più l'impressione di essere intrappolato che sostenuto, soprattutto nel

rinnovamento economico. L'eccessiva burocrazia e la lunghezza dei testi normativi hanno intorbidito la trasparenza e creato sfiducia ed insicurezza.

Con testi interminabili ed impenetrabili, spesso ripetitivi o contraddittori, le norme essenziali ed i principi fondamentali del diritto scompaiono. La capacità del cittadino di comprendere i problemi che lo Stato cerca di risolvere svanisce, lasciando il posto all'indifferenza e a volte ad una libera interpretazione delle disposizioni legali. Il senso del giusto diminuisce, creando difficoltà allo Stato nell'applicazione delle leggi. Anche l'amministrazione si scontra con ostacoli sempre maggiori, dovendo cercare soluzioni quando, a causa di norme non elastiche, ha a disposizione un margine di manovra troppo ristretto. Dal canto suo l'economia si sente sempre più limitata nelle sue capacità innovative, che restano inappagate da risposte inadeguate ai suoi problemi e da procedure amministrative proporzionalmente troppo lunghe rispetto a quanto richiesto.

Il nostro paese si è sempre tradizionalmente distinto per la capacità di agire in modo pragmatico e propositivo, senza perdersi nei dettagli e dando risposte adeguate ed efficaci ai problemi del cittadino. Codificazioni come il Codice civile svizzero o le Costituzioni federale e cantonale ci insegnano che si possono disciplinare anche situazioni molto variegate, complesse ed importanti, contenendo al massimo il numero di articoli, limitando la regolamentazione ai principi fondamentali.

L'efficienza dell'amministrazione è un punto che sta particolarmente a cuore al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, e al quale si è prefisso di dare una risposta fattiva. Le situazioni sopra descritte coinvolgono anche il nostro Cantone: accanto alla revisione dei compiti dello Stato non sfugge all'esame la loro valorizzazione tramite leggi brevi ed autorevoli, un problema messo a fuoco dal Parlamento già durante gli anni Novanta. Due mozioni parlamentari¹ nel decennio trascorso hanno proposto di sottoporre la legislazione cantonale ad un esame totale in vista di una sua semplificazione e di un suo complessivo riordino. Nel contesto della prima mozione, era operativa una speciale Commissione parlamentare per la verifica della legislazione, che però, vuoi per l'incombente fine della legislatura, vuoi per altre contingenze, aveva dovuto soprassedere ad una parte degli obiettivi che si era prefissata.



Schema 1: Origini del progetto

Il bicentenario dell'entrata del Cantone Ticino nella Confederazione è parsa occasione propizia per riprendere il discorso del riordino della legislazione e per un ripensamento del suo voluminoso contenuto. Con messaggio del 16 maggio 2001, nel contesto di altri interventi istituzionali per il bicentenario, è stato presentato al Parlamento un progetto volto a dare seguito alle due mozioni sul riordino della legislazione.

2 Obiettivi

Precedenti operazioni di verifica della legislazione² hanno dimostrato che non bisogna porsi obiettivi troppo ambiziosi. Se infatti creare nuove leggi è relativamente facile, non altrettanto facile si rivela farne improvvisamente a meno. Occorre infatti stabilire cosa è importante e cosa non lo è, verificare l'efficacia e l'applicazione di un articolo, porre delle priorità, cogliere l'essenziale, disporre inoltre di una certa capacità riassuntiva e, non da ultimo, conoscere le problematiche del singolo settore. Ad ogni modo il Consiglio di Stato non ha voluto celarsi dietro obiettivi «all'acqua di rose» e con Risoluzione governativa del novembre 2001 ha definito un capitolato d'oneri in base al quale il progetto di alleggerimento della legislazione doveva:

- 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, (operando in modo più efficace ed efficiente) e rispettando i limiti della sicurezza del diritto e della parità di trattamento;
- limitare allo stretto necessario le norme sulla procedura e l'organizzazione.

L'obiettivo principale consiste dunque nell'ottimizzazione dell'ordinamento giuridico come strumento per l'adempimento dei compiti. Va da sé che tale obiettivo non può essere raggiunto se non con l'esame dettagliato di ogni singola legge, ciò che comporta – indirettamente – la verifica dei singoli compiti e, soprattutto, la verifica del modo in cui essi vengono adempiuti.

3 Caratteristiche principali del progetto

Il progetto è stato caratterizzato da quattro elementi fondamentali.

3.1 Check list

La check list è lo strumento che ha consentito l'esame delle singole leggi. Strumento che si è rivelato particolarmente utile per filtrare ogni legge a livello di articolo e definire così quali sono i punti che possono essere sfoltiti. La check list consiste in pratica in un formulario con cui all'utente viene richiesto di indicare se la norma esaminata:

- è desueta (vetusta, superata nel contenuto e nella forma) check list – 1
- è ridondante (cioè ripete un concetto già contenuto in altra legge) – 2
- è contraddittoria (in contrasto con un'altra norma prevalente) – 3
- è eccessivamente burocratica o pone un iter eccessivamente complicato – 4
- è poco elastica (troppo rigida rispetto al settore che disciplina) – 5

- attribuisce una competenza che potrebbe più opportunamente essere assegnata ad altra autorità – 6
- andrebbe unita ad un'altra – 7
- andrebbe più opportunamente inserita in un regolamento del Consiglio di Stato – 8



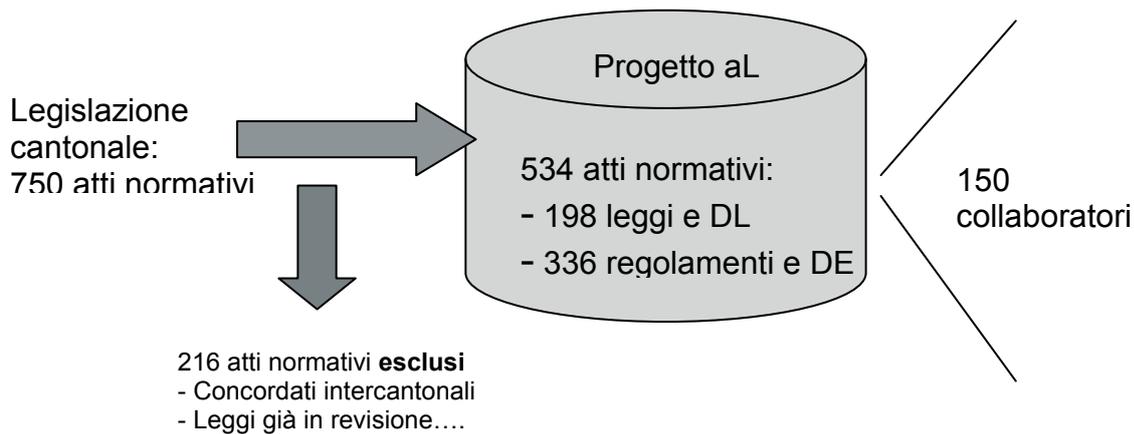
1. Desueta
2. Ridondante
3. Contraddittoria
4. Eccessivamente burocratica
5. Poco elastica
6. La norma affida una competenza all'autorità "sbagliata"
7. La legge andrebbe unita ad un'altra
8. La norma andrebbe inserita in un regolamento piuttosto che in una legge

Schema 2: La check list

Rispondendo a queste otto domande è possibile intervenire sulla legge e renderla nel contempo più conforme alle necessità, più efficace e in questo modo più autorevole. Con questo sistema, ad esempio, abbiamo elaborato le proposte al Gran Consiglio intese a ridurre di numerosi articoli la Legge sulla tariffa giudiziaria o la Legge sul raggruppamento e la permuta di terreni.

3.2 Il coinvolgimento degli uffici

L'esame della legislazione, per la sua voluminosità e anche per la varietà dei temi trattati, non poteva essere effettuato da una sola persona o da un gruppo ristretto di funzionari. Al 31 dicembre 2001 la Raccolta delle leggi vigenti contava infatti 750 atti normativi, dai quali si è reso poi necessario escludere ca. 200 leggi e regolamenti che erano già in revisione.



Schema 3: Leggie e collaboratori

L'idea di assegnare l'analisi delle leggi ai funzionari che le applicano ha due risvolti: da un lato dare la possibilità agli uffici di esaminare criticamente il proprio settore d'attività (esame del compito e del modo di svolgerlo), dall'altro trarre profitto dalle conoscenze degli esperti del settore. In questo modo ogni singola legge è stata attribuita all'ufficio competente e in totale hanno preso parte all'operazione 150 collaboratori dell'amministrazione. Si pensa che questo esercizio abbia inoltre permesso agli uffici di acquisire alcune nuove nozioni e di osservare il proprio compito da un altro punto di vista.

3.3 Gruppo interdipartimentale

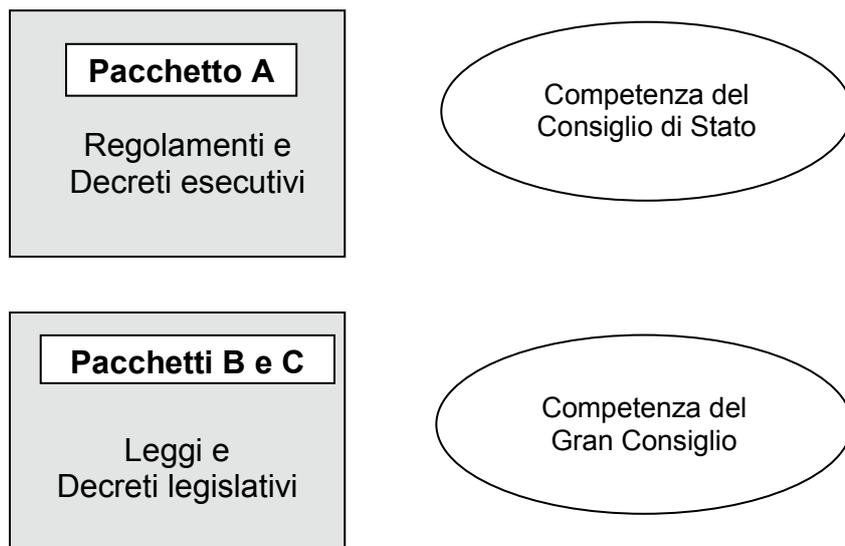
La legislazione cantonale tocca tutta l'organizzazione dello Stato e quindi i 5 Dipartimenti e la Cancelleria dello Stato. È stato dunque costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale, composto da un funzionario dirigente per dipartimento e un giurista per dipartimento e presieduto da un Consigliere di Stato. Tale gruppo ha in particolare incentrato il suo lavoro sulla tempistica delle operazioni, sulla distribuzione delle norme di legge da esaminare ai singoli uffici (in totale 534 atti normativi), sull'esclusione dall'analisi di leggi già al vaglio del Gran Consiglio, sulla formazione dei pacchetti e la valutazione del «peso» di ognuno di essi, sulla discussione di problemi particolari quali la delega di competenze decisionali e sulle modalità di preparazione dei messaggi. Con questa composizione del gruppo si è reso possibile assicurare un legame tra i vari settori dell'Amministrazione e intervenire a tappeto su tutta la legislazione.

In stretta collaborazione con il prof. Dr. Georg Müller, professore ordinario di diritto amministrativo, costituzionale e di scienza della legislazione all'Università di Zurigo, che ha assicurato il controllo di qualità di tutto il riordino normativo, è stato elaborato il concetto di dettaglio del progetto di alleggerimento. Al professor Müller si deve in particolare l'idea di far esaminare la legislazione a chi la applica (gli uffici dell'amministrazione attraverso i collaboratori) e la messa a punto degli strumenti adeguati per esaminare ogni singolo articolo di legge.

3.4 La formazione di pacchetti di abrogazione – di modifica di leggi

Il quarto punto caratteristico del progetto di alleggerimento è la suddivisione delle proposte di modifica o abrogazione in pacchetti di riforme. Questa modalità operativa ha consentito di attirare l'attenzione sul concetto alla base dell'alleggerimento della

legislazione, cioè il riordino di tutto il corpus iuris della nostra legislazione, e non solo di un singolo atto normativo in maniera isolata. Da lì derivano i tre pacchetti che hanno caratterizzato tutto il progetto, cioè il pacchetto A, con il quale abbiamo abrogato e modificato regolamenti e decreti esecutivi – atti la cui emanazione compete al Consiglio di Stato –, il pacchetto B con cui abbiamo abrogato e modificato leggi e decreti legislativi – atti normativi la cui emanazione compete al Gran Consiglio – e il pacchetto C che vi presentiamo nella seconda parte di questo documento. Va qui ricordato che ogni pacchetto contiene singoli messaggi di legge, ognuno di essi costituisce una proposta singola distinta dalle altre e munita della propria motivazione.



Schema 4: La formazione dei pacchetti

La ragione della suddivisione in tre pacchetti è molto semplice ed è legata a questioni organizzative e di quantità delle modifiche: è infatti particolarmente laborioso e delicato presentare in blocco cambiamenti del diritto in vigore e occorre comunque garantire una precisione totale, anche in relazione all'entrata in vigore di ogni singola modifica e all'incorporazione delle modifiche e delle abrogazioni negli atti normativi esistenti. I pacchetti non possono quindi essere troppo voluminosi. La scelta delle singole proposte da inserire nel pacchetto è stata operata secondo i criteri del progetto, ovvero sia lo sfolgimento della legislazione e la riduzione della burocrazia; con questi pacchetti non si è voluto sottoporre al Parlamento questioni politiche delicate e complesse, poco adatte ad essere discusse nel contesto di un insieme di riforme, ma portare avanti proposte di minore importanza politica, non per questo meno meritevoli di essere presentate.

4 I risultati

Qui di seguito desideriamo illustrare i risultati dell'operazione di alleggerimento della legislazione cantonale.

4.1 Pacchetto A

Oggetto del primo pacchetto di alleggerimento della legislazione sono stati i regolamenti e i decreti esecutivi, la cui abrogazione o modifica non dipende da altri atti normativi, in particolare da leggi da cui essi derivano. I lavori preparatori di questo pacchetto si sono svolti secondo i piani e la tempistica prefissata, il che ha consentito al Consiglio di Stato, con risoluzione dell'11 novembre 2003, di approvare l'abrogazione di 71 regolamenti e decreti esecutivi e la modifica di altri 67.

Le abrogazioni e le modifiche sono entrate in vigore con la loro pubblicazione sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi, il 21 e 25 novembre 2003.

Anche se con questo primo pacchetto gli obiettivi del progetto non sono ancora stati raggiunti, è stato possibile fare un primo importante passo verso il miglioramento del corpo normativo cantonale e dimostrare che una tale operazione è realizzabile.



Schema 5: La formazione dei pacchetti

4.2 Pacchetto B

Parallelamente ai lavori di abrogazione dei regolamenti del pacchetto A, è stato portato avanti un secondo pacchetto di alleggerimento denominato pacchetto B, questa volta indirizzato non al Consiglio di Stato ma al Gran Consiglio. Scopo principale del pacchetto: eliminare dalla nostra legislazione le leggi ed i decreti legislativi chiaramente desueti e la cui abrogazione avrebbe consentito di meglio mettere a fuoco gli altri atti normativi che andavano sfolpiti e riordinati.

Con il pacchetto B si è colta inoltre l'occasione di presentare al Gran Consiglio il progetto e le sue caratteristiche, precedentemente rimasti dietro le quinte dell'amministrazione, anche a causa dei rischi legati ad una siffatta operazione sperimentale.

Il pacchetto B è stato confezionato sotto forma di messaggio all'attenzione del Parlamento.³ Oltre ad abrogazioni di leggi, lo stesso conteneva pure alcune modifiche di legge, che hanno potuto essere incluse in questo pacchetto senza necessitare studi particolari o consultazioni interne od esterne all'amministrazione. Il pacchetto B ha consentito di ottenere preziose indicazioni da parte del Parlamento su come esso desiderava che gli fossero presentate le proposte successive, ciò che ha permesso al gruppo interdipartimentale di prendere alcuni provvedimenti in vista della preparazione del pacchetto C. Tra questi, una migliore motivazione delle

single modifiche e la messa a disposizione di tutti gli elementi necessari per vagliare con cognizione di causa le proposte.

Il pacchetto B, approvato dal Parlamento nella seduta del 20 settembre 2004, ha consentito l'abrogazione di 16 leggi – decreti legislativi e la modifica parziale di ulteriori 33 entrati in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del 12 novembre 2004 e del 17 dicembre 2004.

4.3 Pacchetto C

Il pacchetto C è il terzo blocco di abrogazioni e modifiche della legislazione ed è formato in sostanza da proposte di abrogazione/di modifica che, pur essendo state esaminate assieme alle altre, hanno necessitato ulteriori approfondimenti e verifiche e in parte hanno dovuto essere poste in consultazione interna ed esterna.

29 leggi e decreti legislativi di cui:

- 5 proposte di abrogazione
- 4 proposte di sostituzione/modifica totale di una legge
- 17 proposte di modifica importanti
- 3 proposte di modifica puntuale

Schema 6: Pacchetto C

Come auspicato dalla Commissione della legislazione le proposte sono state suddivise tra modifiche formali e modifiche materiali (queste ultime hanno un impatto più incisivo sull'organizzazione dello Stato).

4.4 Obiettivo raggiunto

Al 31 dicembre 2001 erano in vigore 750 normative (leggi, decreti e regolamenti); di queste, ne sono state esaminate 534 (esclusi infatti gli accordi intercantionali, statuti, tariffe e leggi nonché regolamenti già oggetto di revisione). Con i pacchetti A e B sono stati toccati 187 atti normativi, di cui 87 abrogati e 100 modificati. In termini assoluti, dal 2001 al 2005 possiamo notare che il progetto di alleggerimento ha avuto effetti positivi sulla legislazione cantonale, in quanto gli atti normativi sono diminuiti di 90 unità.

Raccolta leggi	Leggi	Decreti legislativi	Regolamenti	Decreti esecutivi	Altro	Totale
31 dicembre 2001*	186	83	264	137	45	715 [□]
31 dicembre 2004*	177	73	235	95	45	625
Differenza	- 9	- 10	- 29	- 42	-	- 90

Schema 7: Situazione della legislazione prima e dopo l'operazione "alleggerimento"

Con il pacchetto C si propone di aumentare il numero di interventi sulla legislazione aggiungendovi altre 5 abrogazioni, 4 sostituzioni e 20 modifiche, per un totale di 29 atti normativi toccati. Nell'insieme, quindi, su 534 normative esaminate, avremo sottoposto ad interventi di semplificazione e di riordino 216 normative.

5 Gli effetti indotti

Tra i risultati del progetto di alleggerimento occorre pure menzionare quelli «indotti»:

effetto formativo

per tutta l'amministrazione l'esercizio di esaminare il contenuto delle leggi applicate è stato benefico, sia perché ha permesso di rivalorizzare la base legale come strumento per l'adempimento dei compiti, sia perché ha dato l'opportunità di rimettere in questione lo svolgimento dei medesimi. L'amministrazione ha percepito che occorre concentrarsi sull'essenziale e prevedere nella formulazione di una norma un margine di manovra sufficiente per intervenire a seconda del caso concreto. Leggi più corte permettono al legislatore di non doversi concentrare su dettagli tecnici ed organizzativi; in questo modo la normativa manterrà la sua validità più a lungo e la sua applicazione ne sarà facilitata. Inoltre, le autorità d'esecuzione potranno intervenire in modo più mirato, esaminando i bisogni del momento;

effetto di analisi globale

con l'esame dell'intera legislazione è stata creata una banca dati della legislazione che ha permesso al gruppo di lavoro interdipartimentale di avere una visione più globale dei settori che lo Stato disciplina e pure di come essi vengono regolamentati a seconda della materia trattata. Vi sono infatti rilevanti differenze tra una normativa in campo sociale o sanitario rispetto ad una normativa giudiziaria o di protezione del territorio. Questi aspetti non sono finora mai stati esaminati ma potrebbero portare in futuro ad individuare i punti cardinali su cui lavorare a seconda della materia da regolamentare;

miglioramenti nella tecnica legislativa

il campo della tecnica legislativa, generalmente considerato poco interessante, mediante il progetto è stato approfondito e valorizzato. Ne è conseguito da parte dell'amministrazione un maggiore impulso propositivo in questo settore, sempre nell'ottica di migliorare le basi legali cantonali. Problemi di tecnica legislativa compromettono la buona e corretta applicazione delle leggi nel caso concreto;

migliore collaborazione tra dipartimenti

malgrado le avverse condizioni di lavoro dovute all'epoca particolarmente tumultuosa che lo Stato oggi attraversa, il progetto di alleggerimento è stato portato avanti con spirito di collaborazione da parte di tutta l'amministrazione, in maniera interdipartimentale, abbattendo qualche muro in favore della cooperazione. Pertanto si ritiene che il progetto abbia contribuito a migliorare l'intesa tra i dipartimenti. È questo pure un risultato del progetto di alleggerimento. La collaborazione è più facile quando si perseguono obiettivi comuni;

più intensa riflessione sui compiti dello Stato

siccome ogni compito dello Stato deve la sua esistenza ad una base legale formale, il lavoro di alleggerimento della legislazione può considerarsi pure un «atto preparatorio» per una discussione più approfondita sul ruolo dello Stato. Non vuole però occuparsi precisamente di questo, quanto piuttosto di migliorare le basi «scritte».

6 Il futuro del progetto

L'alleggerimento della legislazione cantonale ha portato ad un miglioramento della qualità della legislazione, miglioramento che deve essere garantito anche in futuro. Servirebbe infatti a ben poco sfoltere la massa di leggi e regolamenti per ritrovarsi nuovamente in una giungla normativa nello spazio di pochi anni. Bisogna quindi impedire che ciò accada adottando misure incisive e durature, che permettano di mutare la mentalità con cui è stata emanata la legislazione fino alla fine dello scorso decennio.

Il progetto di alleggerimento della legislazione ha dimostrato che il riordino e lo sfolgimento legislativo è innanzitutto una questione di volontà. Senza quest'ultimo elemento, qualsiasi esercizio di semplificazione risulterebbe vano. Dobbiamo infatti ammettere che il lavoro di alleggerimento non è stato un esercizio facile: discussioni animate per togliere un articolo, compromessi per alleggerire un capoverso, accesi confronti per abrogare un vecchio regolamento. Anche il Parlamento non ha reagito subito positivamente e ha richiesto, a ragione, una precisa motivazione delle proposte di abrogazione, dimostrando chiaramente di non voler correre rischi con azioni avventate di «francescanesimo giuridico».

L'attitudine di difesa nei confronti di una singola norma si spiega in parte con l'importanza che questa può rivestire in un caso concreto. Per questa ragione occorre mantenere una certa distanza ed essere in grado di mantenere una visione d'insieme. Non è pensabile, ad esempio, che una legge cantonale disciplinante il sussidiamento alle colonie di vacanza contenga più dettagli di quella concernente l'organizzazione sanitaria cantonale. È quindi a nostro parere indispensabile poter contare sulla ferma volontà di un intervento in questo settore da parte del Governo e del Parlamento, nonché di chi, nell'amministrazione cantonale, possiede detta visione d'insieme. Governo e Parlamento, attraverso l'amministrazione, debbono assumersi la responsabilità di mantenere una legislazione autorevole.

Per prevenire l'inflazione normativa futura, proponiamo l'adozione di due misure.

6.1 Il controllo preventivo

Il controllo preventivo deve essere effettuato esaminando ogni nuova normativa con il filtro della «check list», prevedendo inoltre uno specifico punto concernente gli obiettivi aL, in ogni messaggio di legge o rapporto per l'adozione di un regolamento. Governo e Parlamento dovrebbero essere sempre in misura di verificare la conformità del disegno legislativo con i principi dell'alleggerimento.

La messa in atto di questo accorgimento non dovrebbe causare troppe difficoltà, a condizione che vengano sfruttate le conoscenze fin qui acquisite da parte di chi ha avuto un ruolo attivo nel progetto. Non sarebbe inoltre necessario costituire nuovi uffici o nuove commissioni; basterebbe semplicemente non sciogliere il gruppo interdipartimentale già costituito, modificandone il mandato nel senso di un controllo delle normative in preparazione e chiamandolo a proporre i correttivi necessari per

contenere l'aumento legislativo. Il ruolo avuto dal Centro di legislazione e di documentazione durante il progetto di alleggerimento sarà mantenuto; occorrerà inoltre coinvolgere maggiormente il Segretariato del Gran Consiglio (per quanto concerne le leggi e i decreti legislativi). Il Governo ritiene inoltre auspicabile un coinvolgimento già a livello di gruppo interdipartimentale della Commissione della legislazione.

6.2 La formazione continua

Contemporaneamente al controllo, occorrerà consentire a chi è coinvolto nella preparazione di leggi, di tenersi adeguatamente aggiornato, partecipando ad intervalli regolari a corsi di formazione, corsi da organizzare in collaborazione con le università.

7 Conclusioni

La nostra legislazione è cresciuta negli ultimi trent'anni in modo esponenziale e il Parlamento ticinese, organo di espressione della volontà popolare, ha esplicitamente chiesto negli anni '90, un riordino delle leggi. Ciò ha indotto il Governo a dare avvio, nel 2001, al progetto di alleggerimento della legislazione cantonale. Gli obiettivi erano quelli di abrogare le norme desuete, ridondanti o in contraddizione con altre, e di rendere le disposizioni più semplici, limitando allo stretto necessario tutte quelle concernenti l'organizzazione e la procedura.

Quattro i cardini fondamentali del progetto:

- La check list: uno strumento unitario per passare all'esame ogni norma in modo sistematico. Si è trattato di rispondere a otto domande per ogni articolo di legge. Questo strumento è stato fondamentale per mantenere chiare linee direttive sul metodo d'analisi delle leggi.
- Il coinvolgimento degli uffici: ogni ufficio è stato incaricato di esaminare la normativa che lo concerne. In questo modo l'ufficio della caccia ha esaminato la legge sulla caccia, l'ufficio tutele ha esaminato la legge sulle tutele ecc. Questa caratteristica è stata basilare per mantenere un'alta competenza nell'analisi.
- Una direzione interdipartimentale del progetto: formata da alti funzionari di ogni dipartimento, affiancati da un giurista. Questo elemento è stato importante per raggiungere e convincere tutta l'amministrazione.
- La presentazione delle proposte mediante la formazione di pacchetti di modifiche. Questo elemento è stato indispensabile per mostrare al Governo e al Parlamento che le modifiche erano legate da un medesimo fil rouge: lo snellimento della legislazione.

Il progetto ha consentito in quattro anni di modificare, nel senso indicato dagli obiettivi, 216 normative su 715, di cui circa 90 abrogate. Se nel 2001 si contavano 715 norme, nel 2004 erano 625.

Sempre troppe, osiamo dire, ma è comunque un primo passo nella giusta direzione. A questo risultato bisogna aggiungere gli effetti positivi «nascosti», tra cui l'effetto formativo per tutti coloro che hanno partecipato all'operazione; l'esame globale di tutta la legislazione, che ha consentito una presa di coscienza di tutte le problematiche esistenti e il paragone tra legislazione di un settore con un altro; i miglioramenti nel campo della tecnica legislativa. Il progetto ha pure promosso un

certo riavvicinamento dei dipartimenti, in quanto la necessità di collaborare con uno scopo comune ha creato nuovi canali di comunicazione tra i dipartimenti. L'esame a tappeto di tutta la legislazione ha consentito inoltre una più intensa riflessione sui compiti dello Stato, senza tuttavia confondere gli obiettivi del progetto con quelli, diversi, del riesame dei compiti: i primi mirano a migliorare lo strumento legislativo, i secondi si prefiggono di valutare la necessità e l'efficacia del servizio pubblico. Portato a termine il progetto, è indispensabile uno sguardo al futuro. Due le misure adottate: controllo continuo sulle nuove leggi – nell'intento di mantenerle concise, semplici e chiare – e formazione dell'amministrazione e del Parlamento. Chi è intenzionato ad intraprendere il cammino dello sfoltimento legislativo sia avvisato: è un percorso tortuoso. In molti hanno espresso inizialmente i loro dubbi sulla riuscita di questo esercizio. Affinché non ci si incammini su questa strada senza i dovuti avvertimenti, desideriamo esporre brevemente alcune delle difficoltà incontrate:

- a) Al momento della scelta delle leggi da esaminare il principio posto era quello di esaminarle tutte: ma subito vi è stato chi ha ritenuto doveroso togliere dall'esercizio tutte le leggi già parzialmente o totalmente in revisione. Chi lavora nell'amministrazione sa però che non è agevole determinare cosa è in revisione da cosa si troverà presto in revisione. Bisogna quindi fissare dei criteri precisi di esclusione.
- b) I criteri adottati per esaminare le leggi (cfr. check list) sono assai precisi, ma secondo molti uffici non lo sono abbastanza per consentire un'interpretazione veramente oggettiva: soprattutto all'inizio vi sono state lunghe discussioni su cosa si intendesse con «procedura eccessivamente burocratica (check list 4)» o «norma non sufficientemente elastica (check list 5)». Molti uffici avevano il timore che, togliendo un articolo, la norma perdesse la sua chiarezza.
- c) La competenza dei funzionari in un determinato settore a volte è stata controproducente: una visione d'insieme consente di relativizzare l'importanza di ogni singola norma. È successo ad esempio che un ufficio volesse mantenere una legge «nel caso ce ne fosse bisogno» anche se non veniva utilizzata da 25 anni. È dunque indispensabile far capire che in alcuni casi è possibile agire anche sulla base del buon senso, dei principi generali del diritto o dell'analogia con altri settori, senza avere uno strumento legislativo specifico a disposizione.
- d) Lo scetticismo del Parlamento era dovuto al fatto che alcuni parlamentari hanno espresso il timore che nei pacchetti fossero nascoste (contrabbandate) modifiche di notevole rilievo politico. L'informazione del Parlamento e la scelta del momento giusto di tale informazione è un punto di particolare importanza.

Malgrado le difficoltà riscontrate l'esperienza si è rivelata appagante, gli scetticismi sono stati vinti e i risultati apprezzati. La mentalità sta cambiando e abbiamo acquisito gli strumenti per operare in futuro affinché, nel caso si renda indispensabile emanare una nuova legge, questa sia più agile e più concisa.

A ben vedere, il successo del progetto di alleggerimento era nonostante tutto assicurato: sul principio che le leggi sono troppe siamo tutti d'accordo. È per questo che un'operazione pur delicata e complessa come questa si è rivelata possibile. Concludo ringraziando chi mi ha convinto e sostenuto nel percorrere questo cammino, cammino che mi sento di consigliare vivamente anche alle amministrazioni degli altri Cantoni e alla Confederazione.

Résumé

Au cours des 30 dernières années, la législation tessinoise est devenue tentaculaire. Dès les années 90, le Parlement cantonal, se faisant l'écho de la volonté populaire, a d'ailleurs demandé qu'on y apporte remède. Donnant suite à cette requête, le gouvernement a lancé un projet d'élagage législatif en 2001, afin d'abroger les normes obsolètes, redondantes ou contradictoires et de simplifier les dispositions en les limitant au strict nécessaire dans les domaines de l'organisation et de la procédure.

Le projet reposait sur quatre éléments essentiels :

- une liste de contrôle permettant d'examiner systématiquement les dispositions, à la lumière de huit questions; cet outil s'est révélé précieux pour analyser les lois de manière uniforme ;
- la collaboration des offices, chargés d'examiner les dispositions les concernant directement : l'office de la chasse a donc examiné la loi sur la chasse et l'office des tutelles la loi sur la tutelle, afin de garantir la compétence de l'analyse ;
- une direction interdépartementale, composée de hauts fonctionnaires de chaque département assistés par un juriste, afin de toucher et de convaincre l'ensemble de l'administration ;
- la présentation groupée des propositions de modification, afin de mettre en évidence le fil conducteur du projet - l'élagage de la législation - aux yeux du gouvernement et du Parlement.

En l'espace de quatre ans, le projet a permis de réviser 216 actes sur 715 et d'en abroger 90. Les 715 actes que comptait la législation en 2001 sont donc passés à 625 en 2004. S'il reste encore du travail à faire, le résultat est indéniable, d'autant plus qu'il est accompagné d'effets secondaires positifs, notamment pédagogiques, pour ceux qui ont participé au projet. L'examen global de la législation a permis une véritable prise de conscience des problèmes et la comparaison entre les différents domaines. La technique législative a également été améliorée. Le projet a en outre rapproché les départements, qui ont dû créer des canaux de communication afin de travailler ensemble à la réalisation d'un objectif commun. L'examen systématique de la législation a par ailleurs favorisé la réflexion sur les tâches de l'Etat, sans pour autant créer de confusion entre l'objectif du projet – la rationalisation de l'appareil législatif – et le but du réexamen des tâches – la vérification de la nécessité du service public et l'amélioration de son efficacité.

Deux mesures ont été adoptées afin d'entretenir la dynamique du projet :

- les nouvelles lois seront soumises à un contrôle continu afin de garantir leur clarté et leur concision dans le temps ;
 - des cours seront organisés à l'intention de l'administration et du Parlement. L'élagage de la législation s'apparente au parcours du combattant et nombreux sont ceux qui ont douté de la réussite de l'entreprise. Afin que ceux qui seraient tentés par l'expérience ne s'embarquent pas sans biscuit, voici quelques-unes des difficultés rencontrées au Tessin :
- a) à l'origine, il était prévu d'examiner toutes les lois mais il est rapidement apparu nécessaire d'exclure les actes en cours de révision ; les membres de l'administration savent cependant qu'il n'est pas facile de séparer ce qui est en

- révision de ce qui le sera prochainement : il convient donc de fixer des critères d'exclusion très rigoureux ;
- b) bien que très précis, les critères d'évaluation des lois (cf. liste de contrôle) auraient pu être affinés, selon certains offices, afin de garantir un examen objectif des lois ; les notions de «procédure excessivement bureaucratique» (point 4 de la liste de contrôle) ou de «disposition trop rigide» (point 5 de la liste) ont suscité de longues discussions, notamment au début : de nombreux offices craignaient que la suppression d'un article ne rende une loi inintelligible;
 - c) la «spécialisation» des fonctionnaires s'est parfois révélée un handicap : la vue d'ensemble permet de relativiser l'importance des différentes dispositions ; il est arrivé qu'un office souhaite conserver une loi «au cas où» alors même qu'elle n'était plus appliquée depuis 25 ans ; il est donc indispensable de faire comprendre que le bon sens, les principes généraux du droit et l'analogie permettent souvent d'agir sans dispositions spécifiques ;
 - d) certains parlementaires craignaient que l'approche «groupée» ne serve à dissimuler des modifications lourdes de conséquences sur le plan politique ; il est donc crucial d'informer le Parlement et de le faire en temps et lieu.

Malgré les difficultés, l'expérience s'est révélée payante : les sceptiques ont changé d'avis et les résultats ont été appréciés. Les mentalités changent et si une nouvelle loi s'avère indispensable, les connaissances acquises devraient garantir sa souplesse et sa concision.

Le succès de l'élagage de la législation ne faisait cependant guère doute puisque personne ne contestait la surabondance de lois. Grâce à ce consensus, l'exercice a pu être mené à bien malgré les obstacles. En conclusion, je tiens à remercier ceux qui m'ont accompagné dans une entreprise que je ne peux que conseiller aux autres cantons et à la Confédération.

Zusammenfassung

Die Tessiner Gesetzgebung ist in den letzten dreissig Jahren exponentiell gewachsen, und das Tessiner Parlament als Sprachrohr des Volkswillens hat in den neunziger Jahren ausdrücklich eine Neuordnung gefordert. Dies hat dazu geführt, dass die Regierung im Jahre 2001 das Projekt «Entschlackung der kantonalen Gesetzgebung» eingeleitet hat mit dem Ziel, veraltete, überflüssige oder widersprüchliche Normen abzuschaffen und die Regelungen zu vereinfachen. Dabei sollten vor allem die Organisations- und Verfahrensbestimmungen auf ein absolutes Minimum begrenzt werden.

Das Projekt weist vier Grundpfeiler auf:

- Die Checkliste: Ein Werkzeug, mit dem jede Norm in gleicher Art und Weise systematisch untersucht werden kann. Dabei müssen für jeden Gesetzesartikel acht Fragen beantwortet werden. Dieses Instrument ist von grundlegender Bedeutung für die klare methodische Ausrichtung der Gesetzesanalyse.

- Der Einbezug der Ämter: Jedes Amt wurde damit beauftragt, die amtsspezifische Gesetzgebung zu untersuchen. So hat z.B die Jagdbehörde das Jagdgesetz, die Vormundschaftsbehörde das Vormundschaftsgesetz usw. untersucht. Auf diese Weise wurde eine hohe Fachkompetenz gewährleistet.
- Eine interdepartementale Leitung des Projekts, bestehend aus leitenden Beamten aus jedem Departement und einem Juristen. Diese Zusammensetzung hat sehr dazu beigetragen, dass die gesamte Verwaltung erreicht und überzeugt werden konnte.
- Die Vorschläge wurden in Form von Änderungspaketen präsentiert. Dieses Element war unerlässlich, um der Regierung und dem Parlament darzulegen, dass den Änderungen ein gemeinsamer Nenner zugrunde lag, nämlich die Entschlackung der Gesetzgebung.

Das Projekt hat dazu geführt, dass in vier Jahren von 715 Erlassen 216 den Vorgaben entsprechend geändert wurden. Von diesen wurden 90 aufgehoben: Während es im Jahr 2001 noch 715 Erlasse gab, waren es 2004 noch 625.

Immer noch zu viele, wagen wir zu behaupten, aber immerhin ist es ein erster Schritt in die richtige Richtung. Zum Ergebnis dazuzurechnen sind noch versteckte positive Nebeneffekte wie der Erfahrungsgewinn der am Projekt Beteiligten. Die Überprüfung der Gesetzgebung in ihrer Gesamtheit hat es auch ermöglicht, die bestehenden Probleme zu erkennen und die Gesetzgebungen der verschiedenen Rechtsgebiete zu vergleichen. Verbesserungen in der Gesetzestechnik waren eine weitere positive Folge. Das Projekt hat auch zu einer gewissen Annäherung der Departemente geführt, da die Zusammenarbeit mit einem gemeinsamen Ziel neue Kommunikationswege eröffnet hat. Weiter hat die Prüfung der gesamten Gesetzgebung zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit den Aufgaben des Staates geführt, wobei das Ziel des Projektes – die Verbesserung der Gesetzgebung – klar getrennt blieb von den Zielen im Bereich der Aufgabenüberprüfung des Staates.

Mit der Beendigung des Projektes ist ein Blick in die Zukunft unumgänglich. Zwei Massnahmen wurden ergriffen: die laufende Überprüfung neuer Gesetze auf ihre Straffheit, Einfachheit und Verständlichkeit sowie die Schulung von Verwaltung und Parlament.

Wer vorhat, sich auf die Entschlackung der Gesetzgebung einzulassen, sei gewarnt: Es ist ein steiniger Weg. Viele hatten anfänglich ihre Zweifel an der Machbarkeit dieser Aufgabe. Damit sich niemand ohne entsprechende Hinweise auf diesen Weg begibt, möchte ich einige Schwierigkeiten erörtern, denen wir begegnet sind:

- a) Zu Beginn war vorgesehen, sämtliche Erlasse zu prüfen, worauf gleich der Vorschlag gemacht wurde, dass man die laufenden Teil- oder Totalrevisionen davon ausnehmen solle. Wer in der Verwaltung tätig ist, weiss, wie schwierig es ist zu unterscheiden, was in Revision ist und was bald in Revision sein wird. Es braucht daher präzise Ausschlusskriterien.

- b) Die festgelegten Kriterien zur Beurteilung der Gesetze (Checkliste) sind zwar sehr präzise, aber für viele Ämter nicht präzise genug für eine eindeutige Interpretation: Besonders am Anfang fanden lange Diskussionen statt darüber, was genau gemeint ist mit «zu bürokratisches Verfahren» (Checkliste 4) oder «Bestimmung nicht elastisch genug» (Checkliste 5). Viele Ämter befürchteten, dass ein Erlass an Klarheit verliere, wenn ein Artikel gestrichen würde.
- c) Die Kompetenz der betreffenden Fachleute in einem bestimmten Bereich war manchmal kontraproduktiv: Ein Gesamtüberblick ermöglicht eine objektivere Beurteilung der Wichtigkeit der einzelnen Bestimmung. Es ist zum Beispiel vorgekommen, dass ein Amt ein Gesetz beibehalten wollte «für den Fall, dass es von Nutzen sein könnte», auch wenn es seit 25 Jahren nicht mehr angewendet worden war. Es ist deshalb wichtig, begreiflich zu machen, dass in manchen Fällen auch der gesunde Menschenverstand, allgemeine Rechtsprinzipien oder Quervergleiche zu anderen Gebieten eine ausreichende Grundlage darstellen können, auch wenn keine spezielle gesetzliche Regelung vorhanden ist.
- d) Das Parlament reagierte zuerst skeptisch, weil einige Parlamentarier befürchteten, in die Pakete seien politisch bedeutsame Änderungen «hineingeschuggelt» worden. Die Information des Parlaments und die Wahl des richtigen Zeitpunkts für diese Information sind besonders wichtig.

Trotz der Schwierigkeiten hat sich die Erfahrung als lohnenswert herausgestellt. Die Skeptiker wurden überzeugt, die Ergebnisse sprechen für sich. Die Mentalität ist in Veränderung begriffen, und wir haben ein Instrument geschaffen, welches in die Zukunft hineinwirken wird: Wenn der Erlass eines neuen Gesetzes erforderlich sein sollte, wird dieses elastischer und straffer ausfallen.

Im Grunde genommen aber konnte das Entschlackungsprojekt trotz allem nur erfolgreich sein: Es sind sich alle einig darüber, dass es zu viele Gesetze gibt. Nur deshalb war es möglich, ein solch heikles und komplexes Projekt durchzuführen. Zum Schluss möchte ich den Menschen danken, die mich überzeugt und unterstützt haben auf diesem Weg – ein Weg, den ich anderen Kantonsverwaltungen und dem Bund ebenfalls ans Herz legen möchte.

Note

- 1 *Mozione parlamentare del 6 febbraio 1995 degli on. Nosedà, Masoni, Maspoli Pezzati e Verda e mozione parlamentare 30 novembre 1998 degli on. Colombo e Albisetti.*
- 2 *Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und der Rechtsanwendung, progetto di sfoltimento legislativo effettuato nel Cantone dei Grigioni tra il 1996 e il 2000.*
- 3 *Messaggio governativo n. 5442 dell'11 novembre 2003.*