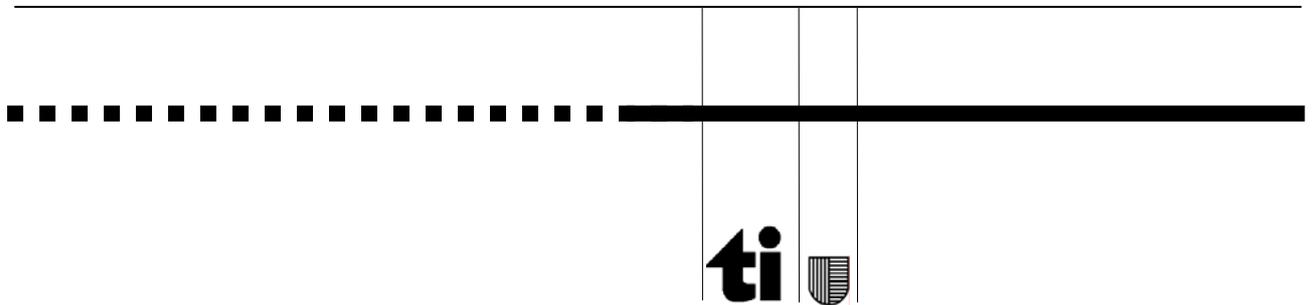

Direttive per la preparazione di un atto normativo

Divisione della giustizia

Divisione della giustizia
Catherine Hutter
Bellinzona, 8 ottobre 2007



Indice

A) TECNICA LEGISLATIVA FORMALE (STRUTTURA DELL'ATTO NORMATIVO) 1

1.	TITOLO	1
2.	INGRESSO	1
3.	PARTE INTRODUTTIVA DI UN ATTO NORMATIVO	1
4.	STRUTTURA DELLA PARTE PRINCIPALE DELL' ATTO NORMATIVO	2
5.	SUDDIVISIONI ALL'INTERNO DI UN ARTICOLO	2
6.	TECNICHE DI RINVIO	3
7.	REDAZIONE DEGLI ARTICOLI	3
8.	CONCISIONE	3
9.	RIPETIZIONE DI NORME	3

B) TECNICA LEGISLATIVA MATERIALE 4

1.	PRINCIPIO DELLA BASE LEGALE IN SENSO FORMALE:	4
2.	CRITERI PER INDIVIDUARE LE NORME "IMPORTANTI":	4
3.	BASE LEGALE PER I RIMEDI DI DIRITTO, I RICORSI:	4
4.	PROCEDURA	5
5.	DESIGNAZIONE DELL'AUTORITÀ COMPETENTE NELLE LEGGI E NEI DECRETI LEGISLATIVI:	5
6.	ESECUZIONE DELLE LEGGI DA PARTE DEL CONSIGLIO DI STATO	5

Premessa: le indicazioni qui riportate non sostituiscono le direttive generali per l'allestimento di atti legislativi cantonali a cura dell' avv. R. Keller, contenute nell'opuscolo "Tecniche per la redazione di atti ufficiali" edito dal Centro di formazione e sviluppo 2001 (Ufficio per il perfezionamento professionale degli impiegati), tuttora valide.

A) Tecnica legislativa formale (struttura dell'atto normativo)

I. Titolo

Il titolo indica il contenuto essenziale dell'atto normativo. Esso dovrebbe essere il più possibile conciso.

Evitare ad esempio: "DL conc. l'applicazione della Convenzione del 24 luglio 1968 tra il Consiglio federale svizzero e la Santa Sede circa la separazione dell'Amministrazione apostolica del Ticino dalla Diocesi di Basilea e la sua trasformazione in Diocesi".

È superfluo il termine "d'applicazione" nei regolamenti di applicazione di una legge. Si dirà pertanto: Legge sulla protezione dei dati, Regolamento sulla protezione dei dati e non "Regolamento d'applicazione alla legge sulla protezione dei dati".

2. Ingresso

L'ingresso menziona

- l'autorità che emana l'atto
- il fondamento giuridico dell'atto: l'atto normativo diretto, da cui scaturisce l'atto e se necessario, il riferimento all'articolo
- per leggi e decreti legislativi, il messaggio

3. Parte introduttiva di un atto normativo

Nelle disposizioni generali figurano tra l'altro le disposizioni concernenti:

- Lo scopo e l'oggetto dell'atto;
- Il campo d'applicazione personale, materiale e territoriale;
- La definizione dei termini utilizzati.

Articolo sullo scopo:

È necessario solo se non traspare già dal titolo o dall'atto di base.

Ad es., il "R sull'organizzazione del Consiglio di Stato e dell'Amministrazione" non necessita di un articolo sullo scopo, poiché lo stesso traspare già dal titolo. E infatti in quel regolamento non esistono norme sullo scopo. Lo stesso poteva avvenire con la Legge sull'organizzazione e la procedura in materia di tutele e curatele, ma questa legge invece menziona al suo articolo 1: la presente legge disciplina l'organizzazione delle autorità di tutela e la procedura.

Definizioni:

Gli atti normativi sono di regola redatti attenendosi all'uso comune e corrente della lingua. Non è dunque necessario inserire definizioni negli atti normativi.

Queste si giustificano solo se:

- a. un termine ha più di un'accezione oppure non è chiaro;
- b. un termine non è facilmente comprensibile (per es. per termini tecnici) oppure
- c. un termine di uso corrente è impiegato in un senso particolare o tecnico; siffatte definizioni legali sono tuttavia lecite soltanto se non è possibile trovare un termine tecnico corrispondente.

4. Struttura della parte principale dell'atto normativo

Non è possibile stabilire regole generali da seguire per la struttura principale dell'atto normativo, poiché tutto dipende dalla materia che si intende regolare.

Per gli atti normativi concernenti una procedura, si procede cronologicamente (cioè quale atto di procedura viene prima?). Si ossequerà il principio del nesso di causalità (cioè, prima le cause o le condizioni, poi le conseguenze).

Per gli atti normativi relativi ad una determinata materia, si seguiranno semplici massime quali il procedere dal generale al particolare, cioè dal principio al dettaglio, dal principio all'eccezione.

Quindi ad es. nella L sul registro fondiario si tratta prima della costituzione e introduzione del registro fondiario definitivo, solo in seguito della tenuta e del blocco del registro fondiario.

5. Suddivisioni all'interno di un articolo

La regola di Eugen Huber era la seguente:

al massimo tre capoversi per articolo
una frase per capoverso
un'idea per frase.

Tuttavia non per forza bisogna fare articoli di un unico capoverso. Alcune leggi hanno una suddivisione troppo accentuata.

Es: Legge sull'esercizio del diritto di grazia (del 5 novembre 1945):

Art. 6: Se la domanda proviene da un detenuto, il Consiglio di Stato deve chiedere il preavviso della direzione della casa penitenziaria e del consiglio di vigilanza.

Art. 7: Se la domanda proviene da persona non detenuta, il Consiglio di Stato domanda il preavviso dell'autorità che ha pronunciato la condanna e del procuratore pubblico che ha proposto la pena.

Una tale suddivisione poteva essere evitata facendo un solo articolo con due capoversi.

6. Tecniche di rinvio

Esistono diversi tipi di rinvio.

Il rinvio in senso proprio: crea un legame tra la norma di rinvio e l'oggetto del rinvio.

Il rinvio in senso improprio: serve solo a futura memoria e rinvia a disposizioni che si applicano in generale alla materia in questione nel rinvio. Spesso il rinvio di questo tipo è superfluo.

Il rinvio interno: si tratta di un rinvio a norme all'interno di uno stesso atto legislativo. Molto spesso è conseguenza di una cattiva strutturazione dell'atto normativo.

Il rinvio esterno: rinvio ad altre norme. I rinvii esterni si dividono in:

Rinvii indiretti (mediati): non rinviano ad una determinata norma, ma a uno standard

Rinvii diretti (immediati): rinviano esplicitamente ad una norma determinata. Si distinguono in:

Rinvii statici: riguardano una versione determinata dell'oggetto del rinvio (ad es: art. 8 della vL sui campeggi: "Sono "roulottes" e "motorhomes" i rimorchi e gli autoveicoli abitabili che ossequiano i disposti dell'Ordinanza concernente la costruzione e l' equipaggiamento dei veicoli stradali del 27 agosto 1969 (OCE) e che non necessitano di un permesso speciale per poter circolare."

Rinvii dinamici: rinviano ad una norma quale che siano le sue modifiche successive. Questo tipo di rinvio andrebbe utilizzato maggiormente, soprattutto negli atti normativi emanati dal Parlamento. Il fatto che la legislazione moderna sia sottoposta a modifiche molto spesso, rende i rinvii statici desueti molto in fretta. Es. di rinvio dinamico: "Sono "roulottes" e "motorhomes" i rimorchi e gli autoveicolo abitabili che ossequiano i disposti federali in materia e che non necessitano di un permesso speciale per poter circolare".

7. Redazione degli articoli

Non scrivere:

"L'autorità rifiuta il rilascio di autorizzazioni a costruire per edifici di più di due piani" (descrivendo così quello che deve fare l'autorità),

ma scrivere:

"Le costruzioni avranno due piani al massimo" (descrivendo quello che deve fare/non deve fare il cittadino).

8. Concisione

L'atto normativo non deve né convincere, né spiegare: occorre perciò restare concisi.

9. Ripetizione di norme

- non ripetere l'articolo di legge cantonale nel regolamento
- non ripetere l'articolo di legge federale nella legge cantonale o nel regolamento cantonale (cfr. R. Keller, p. 4 „non validità della norma di rango inferiore“).

B) Tecnica legislativa materiale

1. Principio della base legale in senso formale:

Si chiama legge in senso formale quella che è stata emanata dal potere legislativo (il Parlamento). Solo le norme più importanti necessitano di una base legale in senso formale.

2. Criteri per individuare le norme “importanti”:

- Intensità delle intromissioni nei diritti e nelle libertà dei privati, in particolare nelle libertà individuali. Ad esempio, nel caso delle imposte e di altri contributi, la cerchia dei contribuenti, l'oggetto dell'imposta e il suo calcolo devono essere fissati in una legge in senso formale.
- Numero delle persone toccate dalla norma: se la cerchia delle persone toccate dalla norma è molto grande, sarà necessaria una base legale in senso formale.
- Importanza finanziaria: le norme che hanno un grande influsso finanziario necessitano di una legge in senso formale.
- Accettabilità: le misure che rischiano di essere scarsamente accettate dal cittadino interessato, necessitano di una legittimazione democratica, quindi di una legge in senso formale.
- Necessità di flessibilità: le norme che necessitano di un continuo adattamento non vanno inserite in leggi in senso formale. È spesso il caso di quelle disposizioni prese in applicazione del diritto federale.
- Criterio dell'autorità decidente: il legislatore prende le decisioni di principio, mentre le questioni di dettaglio che necessitano di maggiori competenze tecniche, vengono regolate da colui che emette regolamenti e decreti esecutivi.

(cfr. Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts).

3. Base legale per i rimedi di diritto, i ricorsi

Per quanto riguarda la procedura in diritto amministrativo, il diritto di ricorso è di un'importanza tale che, almeno per quanto riguarda le grandi linee, esso deve essere fissato **in una legge in senso formale** (cfr. Guide de législation, p. 311). Ciò vale in modo particolare per quanto concerne il ricorso ad un'autorità giudiziaria.

Per quanto concerne i rimedi di diritto di rango inferiore, cioè, per es. da un ufficio ad un Dipartimento, sembrerebbe che questi possano essere definiti tramite regolamento. Bisogna nondimeno cercare di evitare la creazione di vie di ricorso supplementari e speciali a quelle previste nelle leggi.

I rimedi di diritto più importanti sono contenuti nella Legge di procedura per le cause amministrative (Lpamm, 19 aprile 1966), la quale si applica per tutti i procedimenti definibili mediante decisione di Autorità cantonali, comunali, patriziali, parrocchiali e di altri enti pubblici analoghi (Lpamm art. 1). Essendo generalmente applicabile, non è necessario inserire in coda ad una legge o (peggio) in un regolamento, che, è applicabile la Lpamm (es. art. 6 del R concernente gli esami di capacità per guardiani di animali, dell'11 novembre 1987 RL 8.3.1.1.2, che appare anche un po' burocratico rispetto alla materia di cui si occupa).

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda le contravvenzioni. Se in coda ad una legge vi sono delle disposizioni riguardanti le contravvenzioni, è applicabile la L di procedura per le contravvenzioni (RL 3.3.3.4), senza che vi sia necessità di specificarlo (cfr. art. 1 della L di procedura per le contravvenzioni, “le disposizioni del presente capitolo sono applicabili alle contravvenzioni a leggi federali e cantonali, attribuite per il giudizio ad autorità amministrative cantonali”).

Concludiamo con la constatazione che nella pratica legislativa, si è vieppiù confrontati da un lato, con l'accrescersi delle domande di nuove possibilità di ricorso, dall'altro, con l'esigenza di deregolamentazione. Al legislatore incombe il difficile compito di trovare una via di mezzo tra questi interessi divergenti.

4. Procedura

Non è possibile disciplinare tutto.

Quando il Gran Consiglio, per considerazioni politiche, decide di disciplinare un settore specifico non di vasta portata (come ad es. quello disciplinato da L e R d'applicazione sull'attività privata di investigazione e di sorveglianza RL 1.4.3.1 e 1.4.3.1.1; o quello disciplinato dalla L e R sul promuovimento e il coordinamento delle colonie di vacanza; o dal DE concernente la mediazione matrimoniale a titolo professionale per o con persone all'estero), le norme concernenti la procedura dovrebbe restare contenute, in proporzione all'importanza del settore disciplinato.

Diversamente se l'attività coinvolge un numero più importante di amministrati e comporta l'impiego di mezzi importanti (L e R sulla circolazione stradale, L e R tributari ecc).

5. Designazione dell'autorità competente nelle leggi e nei decreti legislativi:

Negli atti normativi emanati dal Parlamento non va menzionata l'autorità amministrativa competente. Si menzionerà solamente “l'autorità competente”.

Giusta l'art. 4 della L conc. le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti (RL 2.4.1.6) “il Consiglio di Stato mediante regolamento, designa le competenze decisionali delegate ai Dipartimenti, alla Cancelleria dello Stato e alle unità amministrative subordinate; esso può altresì subdelegare alle unità amministrative subordinate le competenze attribuite direttamente dalla legge ai Dipartimenti”. Inoltre egli dirige l'amministrazione cantonale (art. 70 lett. d Cost. cant.) facendo rapporto ogni anno al Gran Consiglio.

Ne consegue che le unità amministrative non vanno fissate a livello di legge.

6. Esecuzione delle leggi da parte del Consiglio di Stato

Far figurare, in leggi e decreti legislativi, l'articolo di rito secondo il quale: “Il Consiglio di Stato fissa la procedura e la competenza” è ridondante in quanto già previsto dalla Costituzione cantonale (art. 65 e 70 Cost. cant.).

Regolamento sulle deleghe:

Con Risoluzione governativa 1508 del 1° aprile 2003, punto 3, il Consiglio di Stato ha fissato il principio secondo il quale le deleghe di competenze decisionali del Consiglio di Stato ai

dipartimenti o alle istanze subordinate vanno attribuite tramite il Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali.

Come procedere?

Non si tratta di verificare a tappeto tutte le leggi ed i regolamenti del Cantone per estrarne le designazioni di competenza e procedere ad una riattribuzione mediante il Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali (RL 2.1.4.8).

Si tratta piuttosto di adottare per il futuro una mentalità conforme allo spirito di questa risoluzione, rinunciando all'emanazione di un regolamento quando è possibile inserire la competenza nel Regolamento sulle deleghe.

Il R sulle deleghe funziona nel modo seguente:

Nove articoli disciplinano la delega di competenza, la responsabilità e il controllo, la firma delle decisioni, i rimedi di diritto e la procedura contro le decisioni prese dai dipartimenti o da autorità amministrative subordinate e il rinvio per quanto riguarda la procedura, alle norme della Legge di procedura per le cause amministrative.

Allegata al R figura la lista delle deleghe. Esempio:

Atto	RL	Art.	Oggetto	Competenza originaria	Delega a	Reclamo
L	2.5.1.1	6 cpv. 5	Accordo indennità per spese di trasloco	CdS	SRU	No

La maggior parte delle deleghe del CdS scaturisce da una materia regolata da una legge. In minima parte la base legale ha il suo fondamento in una materia disciplinata in regolamenti.

Vi sono anche alcune deleghe che non hanno nessuna base legale scritta: esse si fondano su decisioni puntuali del Consiglio di Stato.

Esempio:

Atto	RL	Art.	Oggetto	Competenza originaria	Delega a	Reclamo
			Opposizione a precetti esecutivi	CdS	Segreteria del CdS	No

Esistono anche deleghe che derivano da una materia disciplinata in una legge ma senza riferimento ad un articolo di legge in particolare, esempio:

Atto	RL	Art.	Oggetto	Competenza originaria	Delega a	Reclamo
L sulla gestione finanziaria dello Stato	2.5.1.1		Acquisto macchine, attrezzature tecniche, equipaggiamento personale, materiale di consumo, manutenzione e contratti noleggio	CdS	Fino a 10'000.— Aree del CSi Fino a 50'000.— SLSE Fino a 100'000.— (valore d'acquisto) DR	No

Nella lista allegata al R sulle deleghe è menzionata l'autorità cui spetta la competenza originaria e l'unità amministrativa cui spetta la competenza secondo la delega, nonché la facoltà di interporre reclamo contro la sua decisione. Il reclamo si può interporre solo quando espressamente menzionato dal Consiglio di Stato (art. 4 cpv. 3 L conc. le competenze organizzative del CdS, art. 4 del R sulle deleghe).

Fonti:

Direttive di tecnica legislativa, (DTL, edite dalla Cancelleria federale svizzera in collaborazione con l'Ufficio federale di giustizia, ed. 2001)

Guide de législation, (Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, edite dall'Ufficio federale di giustizia, ed. 2002).

Allestimento di atti legislativi cantonali, modalità e problematiche (avv. Roberto Keller)

“Elemente einer Rechtssetzungslehre,“ (prof. dr. Georg Müller, Zürich 1999).

„Droit administratif“ vol. I, II, III (Pierre Moor, 2^{ème} et 3^{ème} édition, Berne 1994/2002)

„Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts“ (Häfelin/Müller, 3a ed. Zurigo 1998)