

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7491	30 gennaio 2018	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sulle mozioni

- **31 maggio 2010** presentata da Christian Vitta, Franco Celio e cofirmatari per il Gruppo PLR “Esaminare l’intero corpus legislativo, per abrogare le leggi non più necessarie, che generano inutile burocrazia e costi per lo Stato”
- **24 novembre 2014** presentata da Sergio Morisoli e cofirmatari “Sfoltimento delle leggi, dei regolamenti e delle direttive. Meno leggi, meno burocrazia, meno abusi e meno costi, uguale più libertà-responsabilità per tutti”
- **24 novembre 2015** presentata da Raffaele De Rosa e cofirmatari “Snellimento delle procedure amministrative all’interno dell’Amministrazione cantonale e nei confronti dell’utenza esterna”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il messaggio prendiamo posizione su tre mozioni che riguardano i temi connessi della riduzione del volume legislativo e della semplificazione della gestione degli incarti e delle procedure amministrative.

I. STATO DELLA LEGISLAZIONE CANTONALE

Al 1° gennaio 2018 nella *Raccolta delle leggi* (RL) del Cantone Ticino figuravano **654** atti normativi.

Tabella 1: Atti normativi pubblicati nella *Raccolta delle leggi* al 1° gennaio 2018 secondo il tipo di atto

1	Costituzione
240	atti del Gran Consiglio
	di cui:
	198 leggi
	42 decreti legislativi
329	atti del Consiglio di Stato
	di cui:
	263 regolamenti
	66 decreti esecutivi
28	regolamenti o direttive emanati da altre autorità
46	concordati tra Cantoni, convenzioni o altri tipi di accordo
10	altri atti di corporazioni di diritto pubblico (statuti e codici professionali)

Fonte: Cancelleria dello Stato, *Raccolta delle leggi*.

I 42 decreti legislativi sono costituiti per la maggior parte da atti che non hanno una vera e propria portata legislativa poiché concernono, per esempio, lo stanziamento di un credito, l'istituzione di un ente o l'adesione a un concordato o a una convenzione. Tra i 66 decreti esecutivi, ve ne sono molti che disciplinano un aspetto molto specifico e che devono essere rinnovati ogni anno (fissazione annuale di importi determinanti nelle assicurazioni sociali, adeguamento degli stipendi al rincaro, fissazione dei tassi di interesse in ambito fiscale, eccetera).

Nel diritto cantonale sono in vigore circa 500 atti con norme di diritto di portata più o meno ampia (leggi, regolamenti, concordati). Nella *Raccolta delle leggi* del Cantone Ticino sono inoltre pubblicati circa 100 atti che consistono in decreti legislativi e esecutivi che, per la loro natura, perlopiù hanno una durata limitata o non contengono norme di carattere generale e astratto. Vi sono poi una trentina di regolamenti o direttive di autorità amministrative subordinate al Consiglio di Stato o di altre autorità e una decina di statuti o codici professionali.

Tabella 2: Atti normativi pubblicati nella *Raccolta delle leggi* al 1° gennaio 2018 secondo l'anno di adozione e il tipo di atto

	Totale	Costituzione	Leggi	Decreti legislativi	Regolamenti	Decreti esecutivi	Concordati e convenzioni	Regolamenti di autorità subordinate	Direttive	Statuti	Codici professionali
Totale	654	1	198	42	263	66	46	9	19	8	2
2018	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2017	42	-	3	-	18	11	4	-	5	1	-
2016	32	-	3	3	11	14	-	-	-	1	-
2015	26	-	8	5	9	-	-	2	-	1	1
2014	23	-	3	3	13	1	1	-	2	-	-
2013	23	-	6	1	9	1	4	1	1	-	-
2012	25	-	2	-	16	1	3	1	2	-	-
2011	32	-	9	2	15	1	2	1	2	-	-
2010	31	-	13	-	12	3	-	1	1	-	1
2009	26	-	7	3	13	-	2	-	1	-	-
2008	22	-	7	1	8	1	3	1	1	-	-
2007	30	-	6	2	14	2	3	-	3	-	-
2006	9	-	2	1	3	-	2	-	-	1	-
2005	17	-	6	1	7	-	3	-	-	-	-
2004	14	-	4	-	9	-	-	-	-	1	-
2003	21	-	5	-	11	2	1	-	1	1	-
2002	16	-	6	-	9	1	-	-	-	-	-
2001	10	-	4	-	5	1	-	-	-	-	-
1991-2000	127	1	45	11	52	10	6	1	-	1	-
1981-1990	49	-	27	3	12	6	-	1	-	-	-
1971-1980	29	-	14	-	7	6	1	-	-	1	-
1961-1970	20	-	6	1	5	3	5	-	-	-	-
1951-1960	7	-	1	2	3	-	1	-	-	-	-
1941-1950	10	-	3	2	1	1	3	-	-	-	-
1931-1940	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1921-1930	5	-	2	1	1	1	-	-	-	-	-
1911-1920	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
1907-1910	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-
1884	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
1803	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Cancelleria dello Stato.

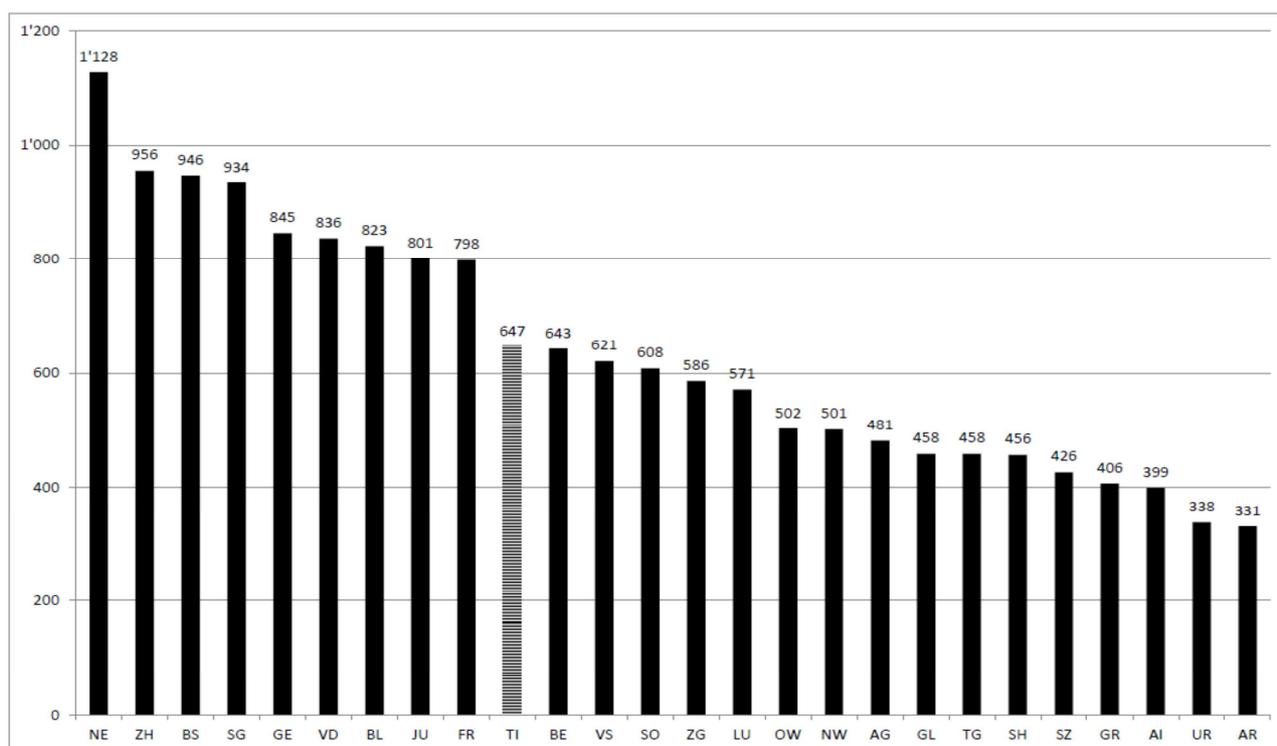
Da metà 2015 la *Raccolta delle leggi* è pubblicata in tempo reale in forma elettronica. Il 3 dicembre 2014, il Consiglio di Stato ha deciso il rifacimento integrale del sistema di numerazione degli atti nella RL, considerandolo parte integrale e irrinunciabile del progetto “*Gestione della raccolta delle leggi in tempo reale*”. Nei mesi scorsi, i lavori di preparazione della nuova numerazione, che sostituirà quella adottata nel 1995, hanno fornito un nuovo impulso che ha permesso di abrogare alcuni ulteriori atti normativi e di togliere altri atti che non necessitano di essere mantenuti nella RL perché non hanno una portata legislativa.

All'avvio del progetto di alleggerimento della legislazione cantonale, nella raccolta delle leggi figuravano 750 atti normativi (stato al 31 dicembre 2001; messaggio n. 5675 del 5 luglio 2005 concernente l'alleggerimento della legislazione cantonale – Pacchetto C, pag. 8). Il progetto ha portato alla riduzione di quasi un centinaio di atti pubblicati nella RL. Negli anni successivi il numero di atti legislativi è sempre oscillato attorno ai 650-700 atti.

Seppur il progetto di alleggerimento della legislazione cantonale si è concluso, i suoi principi continuano ad essere applicati. A questo proposito, segnaliamo che negli anni scorsi in singoli settori sono state apportate semplificazioni legislative. Uno dei settori maggiormente coinvolti è stato quello della legislazione scolastica nella quale, per esempio, nel 2015 nove regolamenti sono confluiti in un solo regolamento, riducendo così il numero di articoli da circa 220 a una cinquantina.

Il numero di atti legislativi pubblicati nelle raccolte cantonali del diritto è molto variabile. Ciò dipende anche dai criteri stabiliti da ciascun Cantone per la pubblicazione dei documenti nella raccolta legislativa. La banca dati *LexFind* (www.lexfind.ch), promossa dalla Conferenza svizzera dei Cancellieri dello Stato, riporta il numero di atti legislativi in ciascun Cantone e nella Confederazione. Dalla banca dati emerge che, nel raffronto intercantonale, il nostro Cantone si situa nella parte centrale della classifica dei Cantoni per numero di atti legislativi. Il Cantone Ticino, con 647 atti legislativi pubblicati (situazione al 26 gennaio 2018), ha un numero di atti che non si scosta sostanzialmente da quello della media dei ventisei Cantoni, pari a circa 635 atti legislativi.

Tabella 3: Numero di atti normativi nelle raccolte cantonali della legislazione



Fonte: *LexFind* (stato al 26 gennaio 2018).

Occorre rilevare che tendenzialmente vi è più sollecitazione per adottare nuove leggi anziché per ridurle. A titolo di esempio, negli anni 2016 e 2017 sono state depositate 40 iniziative parlamentari nella forma elaborata e 51 iniziative parlamentari nella forma generica. Nessuno di questi 91 atti parlamentari ha proposto l'abrogazione di leggi. Per contro, con quattro atti è stata proposta l'emanazione di altrettante nuove leggi (iniziativa parlamentare generica del 10 ottobre 2016 per l'adozione di una legge per contrastare il dumping; iniziativa parlamentare generica del 13 marzo 2017 per l'adozione di una legge sull'assistenza al suicidio; iniziativa parlamentare generica del 10 aprile 2017 per l'adozione di una legge sulla preferenza indigena; iniziativa parlamentare elaborata per l'adozione di un decreto legislativo per un aumento temporaneo di quattro anni dell'imposta sulla sostanza delle persone fisiche). Tutte le altre iniziative parlamentari riguardano modificazioni di atti vigenti (che a volte propongono comunque nuovi compiti per lo Stato o nuovi costi a carico dell'ente pubblico).

Negli anni 2015-2017 nel *Bollettino ufficiale delle leggi* sono stati pubblicati i seguenti nuovi atti normativi di portata generale (sono esclusi quelli adottati in sostituzione di atti previgenti e quelli di altra natura, per esempio finanziaria):

- decreto legislativo concernente le condizioni retributive e previdenziali a favore dei membri del Consiglio di Stato (BU 2015 134) (in seguito a un atto parlamentare);
- legge sugli aiuti allo studio (BU 2015 184) (in seguito a un messaggio governativo);
- legge sulle indennità di perdita di guadagno in caso di adozione (BU 2015 501) (in seguito a un atto parlamentare) e regolamento (BU 2016 495);
- legge sulle imprese artigianali (BU 2016 7) e regolamento (in seguito a un atto parlamentare);
- decreto legislativo e decreto esecutivo concernente la costituzione di un fondo a favore della mobilità aziendale (BU 2016 154, 165) (in seguito a un messaggio governativo);
- legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici (BU 2016 196) (in seguito a una proposta commissionale);
- regolamento sulla tassa di collegamento (BU 2016 325) (in seguito alla modifica della legge sui trasporti pubblici, approvata in votazione popolare);
- legge concernente il rafforzamento della sorveglianza del mercato del lavoro (BU 2016 439) (adottata in votazione popolare quale controprogetto a un'iniziativa popolare);
- regolamento sulla manutenzione dei percorsi ciclabili (BU 2017 21) (in seguito a una modificazione legislativa);
- legge sulle misure restrittive delle libertà dei minorenni nei centri educativi (BU 2017 161) (legato anche a un'iniziativa popolare e a un atto parlamentare).

I nuovi atti legislativi si fondano spesso su richieste specifiche dei cittadini mediante iniziativa popolare o dei membri del Gran Consiglio mediante iniziativa parlamentare. Vi è quindi una certa domanda di nuove leggi da parte degli organi legislativi. Per contro, l'invito a ridurre la massa legislativa è formulato perlopiù in modo generico.

II. ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE E PROCEDURE AMMINISTRATIVE

Il Consiglio di Stato, i dipartimenti e l'amministrazione cantonale in generale perseguono costantemente l'obiettivo di migliorare e semplificare i processi amministrativi e decisionali. Non è interesse dello Stato porre ostacoli al cittadino nelle relazioni con l'ente pubblico. Le

esigenze della comunità, la legislazione e gli strumenti a disposizione per svolgere i compiti amministrativi sono in continua evoluzione e l'organizzazione dello Stato ne deve tenere conto e adeguarsi. Le riorganizzazioni devono mirare a migliorare l'efficienza dell'amministrazione nella gestione delle procedure e degli incarti e quindi nell'offerta delle prestazioni pubbliche al cittadino. Uno dei settori che può portare i benefici maggiori nel semplificare la gestione delle procedure e rendere più celeri i processi decisionali è quello della digitalizzazione e dell'informatizzazione dei servizi. Siamo consapevoli che in questo campo vi sono ancora molte possibilità di intervento. Sottolineiamo però che negli anni scorsi sono stati promossi molti progetti in questo ambito e altri saranno avviati in futuro. Riportiamo degli esempi:

- Sezione della circolazione: introduzione servizi *online*, centralino telefonico;
- Sezione della popolazione: introduzione servizi *online*;
- Uffici di esecuzione e Uffici dei fallimenti: Progetto THEMIS; centralino telefonico, servizi offerti non più solo su base distrettuale;
- Dipartimento del territorio: è già in funzione lo scambio dei documenti con gli uffici tecnici comunali nelle procedure delle domande di costruzione; prevista l'estensione alla possibilità di inoltro dei documenti direttamente da parte dei progettisti;
- Sezione degli enti locali: piattaforma di scambio con i Comuni (il portale offre oltre 40 servizi *online* a tutti i Comuni per servizi che riguardano sia il cittadino sia i rapporti con l'amministrazione comunale);
- *App* per dispositivi mobili (Polizia e territorio; primi soccorsi; Restò, mense scolastiche; Raccolta delle leggi);
- *e-fattura* per l'imposta di circolazione;
- Misurazione ufficiale *online*;
- Piani regolatori disponibili su internet (progetto non ancora completato);
- Sistema di gestione *online* degli allievi per tutti i docenti (GAS-GAGI);
- Nuovo portale culturale SAMARA;
- Modelli *online* per la richiesta degli incentivi energetici;
- Gestione informatizzata delle prestazioni sociali per gli sportelli LAPS.

Ricordiamo che l'uso più esteso dei nuovi strumenti informatici nei rapporti con il cittadino figura tra le aree di intervento prioritario definite dal Consiglio di Stato nel rapporto dell'aprile 2016 al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2015-2019 (pag. 13-14) e nell'aggiornamento del novembre 2017 (pag. 14). A questo proposito, come è indicato in modo esplicito in tali documenti, il Consiglio di Stato persegue la strategia di *"sviluppare una visione d'insieme del governo elettronico"*.

L'organizzazione dello Stato è adeguata in modo continuo all'evoluzione delle necessità operative e di razionalizzazione dei servizi. In molti settori dell'Amministrazione cantonale sono stati riuniti o riorganizzati uffici o riattribuite le competenze con l'obiettivo di rendere più efficiente l'amministrazione e migliorare i servizi ai cittadini. Nel messaggio n. 7435 del 27 settembre 2017 concernente il rapporto sulla mozione 10 ottobre 2016 presentata da Gianmaria Frapolli e cofirmatari "Piano di razionalizzazione nell'Amministrazione pubblica", al quale rinviamo, abbiamo riportato un elenco degli interventi principali di riorganizzazione dei servizi.

III. ATTI PARLAMENTARI

1. **Mozione del 31 maggio 2010 “Esaminare l’intero corpus legislativo, per abrogare le leggi non più necessarie, che generano inutile burocrazia e costi per lo Stato”**

La mozione propone un ulteriore esame della legislazione cantonale per ridurre i vincoli che comportano sia burocrazia sia costi evitabili allo Stato. Rimandiamo ai capitoli precedenti, nei quali abbiamo esposto i principali interventi sulla legislazione e sui processi amministrativi, sottolineando che il Consiglio di Stato presta un’attenzione particolare a questi temi.

2. **Mozione del 24 novembre 2014 “Sfoltimento delle leggi, dei regolamenti e delle direttive, Meno leggi, meno burocrazia, meno abusi e meno costi, uguale più libertà-responsabilità per tutti”**

La mozione constata che il numero di atti legislativi è cresciuto nel tempo. Essa ricorda il progetto di alleggerimento della legislazione cantonale avviato nel 2001, indicando che dopo la sua conclusione non è più stato intrapreso nulla. In realtà, seppur il progetto di alleggerimento della legislazione cantonale si è concluso nel 2016 con le decisioni del Gran Consiglio sulla terza e ultima parte di atti legislativi da abrogare o modificare, i suoi principi sono tuttora validi e applicati dall’Amministrazione cantonale nella preparazione di atti legislativi, in conformità alla risoluzione n. 2644 del 2 giugno 2009 del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato condivide l’obiettivo di disporre di una legislazione semplice ed efficace e non esclude che vi siano ulteriori margini di miglioramento nella redazione dei testi legislativi. Siamo però convinti che lo stato della legislazione cantonale sia in generale buono e nel complesso corrisponde alle aspettative del Parlamento e del Popolo.

La mozione propone quattro tipi di intervento, sui quali formuliamo alcune brevi considerazioni.

- **Riduzione della densità normativa**
Un’applicazione in modo generalizzato di questa proposta potrebbe portare anche degli inconvenienti come una maggiore incertezza giuridica e il conferimento all’autorità di un margine di interpretazione delle norme più ampio. In molti casi si correrebbe poi il rischio che la minor densità normativa nelle leggi formali verrebbe colmata con direttive e circolari che forniscono le indicazioni su come le norme verrebbero interpretate dall’autorità.
- **Riduzione della sovrapposizione normativa**
Reputiamo che nella legislazione cantonale il problema della sovrapposizione normativa sia di portata piuttosto limitata. Per esempio, la legge del 10 ottobre 2005 sul coordinamento delle procedure persegue lo scopo di condurre in modo armonizzato l’insieme delle procedure che conducono a una decisione in uno dei settori più sensibili al tema della sovrapposizione normativa, cioè in quello edilizio.
- **Ri-regolamentazione dei settori chiave costosi**
Un’analisi sulle possibilità di intervento sulle voci di spesa più importanti è svolta costantemente.
Nell’ambito dei messaggi sui conti preventivi e consuntivi il Consiglio di Stato presenta proposte di intervento e nel dibattito parlamentare possono essere discusse ulteriori proposte.

- Riduzione degli iter burocratici

Il Consiglio di Stato si adopera costantemente per migliorare i processi decisionali e ridurre gli ostacoli per il cittadino. Questo esame è svolto in modo continuo.

Come abbiamo evidenziato sopra, nel biennio 2016-2017 sono state formulate 91 proposte di modificazione legislativa da parte dei deputati ma, a quanto ci risulta, nessuna mirava all'abrogazione di una legge.

La mozione esprime alcune considerazioni sullo stato della legislazione e delle procedure interne allo Stato. Essa formula in modo generale alcune proposte per ridurre il numero di leggi e semplificare i processi amministrativi. Spesso si levano voci sulla burocrazia eccessiva dell'amministrazione pubblica e dal Gran Consiglio vengono presentati atti parlamentari che invitano in modo generale il Consiglio di Stato a intervenire per ridurre la burocrazia. Tuttavia, dal Gran Consiglio proposte concrete di intervento vengono presentate di rado. Questo ci induce a credere che la legislazione, nel complesso, corrisponda alle attese del Parlamento e del Popolo.

3. Mozione del 24 novembre 2015 “Snellimento delle procedure amministrative all'interno dell'Amministrazione cantonale e nei confronti dell'utenza esterna”

La mozione chiede per ciascun dipartimento di individuare e proporre dieci misure di semplificazione delle procedure amministrative. Nel capitolo II. abbiamo riportato una serie di misure promosse dal Consiglio di Stato e dai dipartimenti. Altre misure di riorganizzazione dell'amministrazione, di revisione delle prestazioni e di riduzione dei costi sono state presentate e proposte nel messaggio n. 7184 del 20 aprile 2016 concernente il pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali e nel messaggio n. 7435 del 27 settembre 2017 menzionato nel capitolo II.

4. Interrogazione n. 153.06 del 26 giugno 2006 “Che cosa si è fatto - o si farà - per ridurre la burocrazia?”

L'interrogazione solleva un tema connesso strettamente con quelli oggetto delle tre mozioni. Per questa ragione, ci permettiamo di rispondere all'interrogazione per il tramite di questo rapporto.

1. *Condivide l'idea che una semplificazione burocratica sia necessaria sia per snellire le pratiche amministrative, facilitando così il cittadino e l'economia, sia per utilizzare più efficacemente i soldi pubblici e ridare autorevolezza alla pubblica amministrazione?*

Il Consiglio di Stato condivide l'obiettivo di avere procedure amministrative semplici e ribadisce la volontà di intervenire laddove individua dei margini di miglioramento.

2. *Se sì,*

a) *che cosa è stato fatto, concretamente, negli ultimi anni allo scopo di raggiungere l'obiettivo?*

b) *che cosa intende fare (sempre concretamente) in futuro?*

Nei capitoli precedenti, cui rimandiamo per semplicità, abbiamo riassunto i principali interventi avviati dall'Amministrazione cantonale.

In conclusione, per le ragioni esposte, vi invitiamo a considerare evase le tre mozioni.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnaldo Coduri

Annesse:

- Mozione 31 maggio 2010
- Mozione 24 novembre 2014
- Mozione 24 novembre 2015

MOZIONE

Esaminare l'intero corpus legislativo, per abrogare le leggi non più necessarie che generano inutile burocrazia e costi per lo Stato

del 31 maggio 2010

I sottoscritti deputati chiedono al Consiglio di Stato di istituire una Commissione di studio per l'esame e la valutazione di **tutta** la legislazione cantonale vigente, al fine di esaminare quali leggi si possano eventualmente abrogare, senza con ciò arrecare discapito alle esigenze di gestione dello Stato né alla prestazione di servizi alla cittadinanza.

Motivazione

Nel dibattito politico, tanto in sede parlamentare quanto al di fuori di essa, le spese di gestione dello Stato, e in particolare i costi per il personale e le procedure amministrative per l'ottenimento di permessi e simili, sono spesso oggetto di dure critiche. A parere di molti, l'apparato amministrativo statale sarebbe infatti gonfiato molto più del necessario. Al di là delle valutazioni soggettive su che cosa si intenda per dotazione necessaria, o rispettivamente "gonfiata", occorre tener presente che ogni funzionario - per definizione - è chiamato a svolgere una determinata funzione, e che ogni funzione deriva da una precisa disposizione di legge. Ne consegue che una possibilità per poter ridurre con una certa efficacia la spesa, rispettivamente le "lungaggini burocratiche", è quella di esaminare con la dovuta attenzione tutte le leggi vigenti. Ciò al fine di potere (se del caso) eliminare quelle che fossero ritenute non più attuali, o comunque di scarsa o nessuna utilità.

Un esame di questo genere era stato effettuato già alcuni anni fa, ed aveva effettivamente portato all'abrogazione di un certo numero di leggi desuete, che in genere datavano però della prima metà dell'Ottocento. Al momento di "entrare nel vivo", mettendo in discussione eventuali compiti che lo Stato è chiamato a svolgere, il progetto non aveva però prodotto i risultati sperati. A giudizio dei sottoscritti deputati, occorrerebbe pertanto riprendere e continuare quel lavoro, esaminando l'insieme delle leggi, comprese quelle di origine più recente, ma la cui reale necessità non può (per questo semplice fatto) essere data per acquisita. In particolare, l'esercizio deve esaminare l'intero corpus legislativo, con l'obiettivo di ridurre, dove possibile, i vincoli che generano inutile burocrazia e che nel contempo causano all'Ente pubblico costi evitabili.

Per il Gruppo PLR:

Christian Vitta e Franco Celio
Bagutti - Belloni - Bobbià - Brivio - Calastri - Dafond -
Dominé - Ducry - Galusero - Garzoli - Gianora - Giudici -
Gobbi R. - Krüsi - Merlini - Moccetti - Orsi - Pellanda -
Polli - Viscardi - Weber

MOZIONE

Sfoltimento delle leggi, dei regolamenti e delle direttive. Meno leggi, meno burocrazia, meno abusi e meno costi, uguale più *libertà-responsabilità per tutti*

del 24 novembre 2014

L'espandersi dell'offerta pubblica e l'aumento del suo costo sono andati di pari passo con una limitazione degli spazi di libertà dell'individuo e della società civile. Il rapporto tra libertà e legge sta evolvendo in favore dell'aumento delle normative. Questa evoluzione è dovuta alla tendenza ad attribuire allo Stato un ruolo attivo nel produrre il servizio pubblico (ridistributivo, di controllo o di produzione) in sostituzione dell'iniziativa individuale e della società civile. Il fatto che questa tendenza si realizzi seguendo, com'è ovvio in uno Stato di diritto, le procedure democratiche non inficia la constatazione che la libertà viene limitata e quindi sacrificata dalla legge al di là di quanto sarebbe necessario per uno sviluppo libero ed equo della società. La limitazione della libertà non è un concetto astratto: concretamente significa delegare più potere all'autorità politica e all'amministrazione, limitando quello del cittadino e della società civile.

L'evoluzione del numero di leggi, regolamenti e decreti è oltremodo eloquente. Nel primo trentennio della nascita del Cantone Ticino (1803-1830) sono entrati in vigore 335 atti normativi; nel trentennio (1970-2001) ve ne sono stati 1'330. Nel decennio 1992-2001 le norme sono cresciute ad una media di 51 all'anno, mentre nel decennio in cui si stava costruendo il Cantone Ticino (1803-1812) la media annua era di 16 norme. La vita è certamente più complicata oggi di allora, ma è difficile capire le vere ragioni che negli ultimi 30 anni hanno portato l'autorità a legiferare quattro volte di più che nei primi decenni dello Stato ticinese, se non giustificandolo con il fatto che i partiti di Governo hanno voluto e acconsentito ad una statalizzazione massiccia in molti ambiti della vita in questo Cantone.

Dal 2001 al 2005, in tre tappe, il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio hanno provveduto all'esame di 534 normative (leggi, decreti esecutivi e legislativi, regolamenti) su 750 in vigore. Grazie ad un gruppo di lavoro speciale, creato nel 2001 e diretto dal Dipartimento delle istituzioni, si è potuti intervenire su 216 norme. Il progetto alleggerimento leggi, oggi fermo, aveva permesso nel totale la riduzione di 90 atti normativi su un totale di 750 in vigore (cfr. Progetto alleggerimento della legislazione cantonale - approvazione del pacchetto C, DI 2005).

Questo esercizio ha permesso di eliminare una parte delle norme obsolete e di sopprimere alcune disposizioni ripetitive e contraddittorie; è stata data una ripulitura importante dal punto di vista formale. Ma è ferma da tempo, è insufficiente e non basta.

PROPOSTA

Ora occorrerebbe finalmente procedere NELLO SFOLTIMENTO non solo in senso formale, ma di contenuto e di merito (materiale).

Questo dovrebbe permettere di:

- favorire un miglior rapporto fra cittadino e Stato; favorire la ricerca di fiducia del cittadino nei confronti dello Stato e delle sue istituzioni;
- togliere i bastoni tra le ruote a chi vuole fare e intraprendere;
- facilitare la vita e migliorare la competitività alle aziende;
- dare maggiori libertà e responsabilità locali ai Comuni nuovi e aggregati;
- ridurre i costi e le diseconomie;
- ridurre il controllo dello Stato negli ambiti in cui il cittadino e la società civile possono produrre servizi pubblici direttamente senza l'appesantimento burocratico statale;

- deregolamentare a favore del rilancio economico e dell'iniziativa imprenditoriale locale e della localizzazione di nuove attività economiche in Ticino;
- favorire sistemi nuovi di sussidiarietà e di complementarità nell'offerta pubblica basati sulla contrattualistica privata e solo subordinatamente sulle leggi statali;
- favorire la rinascita della spontaneità e della responsabilità privata (individuale o aggregata) nel rispondere ai bisogni prima dell'intervento statale;
- rafforzare la certezza del diritto tramite norme semplici e facili rispetto all'imperare del margine interpretativo burocratico;
- accelerare e snellire lo sbrigo di pratiche e interventi statali.

Per raggiungere questi obiettivi occorre muoversi in **4 direzioni**: riduzione della densità normativa, eliminazione della sovrapposizione normativa, ri-regolamentazione/deregolamentazione dell'offerta pubblica, riduzione degli iter burocratici.

Le leggi e i regolamenti continuamente pensati ed elaborati in virtù del primato dello Stato richiedono un cambiamento sostanziale a beneficio di nuove norme che stabiliscano un rapporto più equilibrato tra libertà del cittadino e intervento dello Stato. **Il rilancio, in questa nuova ottica, del vecchio progetto "Alleggerimento leggi" sul terreno dell'analisi materiale** potrebbe essere un ottimo strumento.

1. Riduzione della densità normativa

La densità normativa è la prima causa della scarsa trasparenza dell'attività statale e dell'asimmetria di informazione sull'offerta pubblica a beneficio del politico e del funzionario e a svantaggio del cittadino.

Il ritorno alla semplicità delle regole, mettendo l'accento sullo scopo piuttosto che sulla procedura per raggiungere lo scopo, dovrebbe permettere di sfoltire sostanziosamente le leggi e di ridurre gli "incroci" tra le leggi. Ogni legge si incrocia con un'altra e ogni articolo ha derivazioni, cause ed effetti sempre più marcati e ricorrenti in altre leggi.

In questa giungla di paragrafi che si sviluppa a tre livelli (Confederazione, Cantone, Comune) il cittadino e la società civile faticano a svolgere liberamente il loro ruolo e ad esercitare le loro prerogative. Per rilanciare la creatività e l'ingegnosità civile privata è quindi necessario lo sfoltimento delle norme, privilegiando il principio rispetto al dettaglio.

La densità normativa e la complessità delle leggi e dei regolamenti rendono molto difficile l'esercizio di una costante e regolare verifica politica. Questo ha serie implicazioni di ordine democratico, perché alla lunga solo la burocrazia e i suoi tecnici saranno capaci di districarsi nella giungla normativa. È quindi necessario, proprio dal profilo democratico, che le leggi siano chiare, semplici e a termine, affinché il cittadino e la società civile possano svolgere pienamente e attivamente il loro ruolo nel modificare e nel determinare l'offerta pubblica.

2. Riduzione della sovrapposizione normativa

Un altro aspetto essenziale da verificare e da correggere è la pluri-regolamentazione di uno stesso argomento, prestazione o servizio pubblico. L'offerta pubblica è spesso concatenata, per cui risulta difficile distinguere cause ed effetti nella tendenza in atto. Vi possono essere normative settoriali e parziali di una componente dell'offerta che si sovrappongono ad altre normative parziali della stessa componente regolate in altri ambiti di leggi.

Ad esempio, l'obiettivo politico di lottare contro l'esclusione, dal punto di vista normativo, può coinvolgere i più disparati campi della funzione pubblica. Questo fa sì che l'obiettivo politico deciso venga concretizzato in norme provenienti da diversi settori amministrativi, con il rischio non remoto di avere norme sul mercato del lavoro che sono in contrasto con norme sull'assistenza pubblica o la formazione o viceversa, pur perseguendo tutte lo stesso obiettivo. Ciò determina una regolamentazione ridondante.

È quindi essenziale analizzare tutte le norme con l'obiettivo di ridurre il numero, soprattutto di quelle che attivano gli attori secondari e più marginali che concorrono al raggiungimento dell'obiettivo politico. In termini tecnici si tratta di verticalizzare maggiormente la produzione normativa dell'offerta pubblica contro la tendenza ad "orizzontalizzarla" allargando sempre più i punti di contatto con altri settori. Questa tendenza è connaturata al sistema consociativo, che vuole così suddividere i rischi di fallimento e massimizzare i meriti individuali per i successi. Si tratta di un approccio bidimensionale molto costoso per la scelta pubblica.

Il risultato è la sovrapposizione normativa e la riduzione della libertà dei cittadini e dell'iniziativa della società civile, visto che l'obiettivo non è direttamente la soddisfazione della domanda puntuale, ma la corsa al merito tramite quote sempre più ampie di offerta pubblica segmentata. Da questa dinamica nasce un'offerta pubblica molto estesa rispetto alla domanda pubblica originale o rispetto alla risposta che cittadino e società civile darebbero direttamente in molti campi se non mediati dalla burocrazia e dalle regole del gioco politico consociativo.

In definitiva occorre avviare un lavoro di riduzione dello spazio orizzontale e interdisciplinare delle normative, soprattutto di quelle che dipendono da più responsabili politici e amministrativi.

3. Ri-regolamentazione dei settori chiave costosi

Oltre a ridurre le normative e migliorarle, dopo l'analisi formale e materiale dal punto di vista qualitativo e quantitativo, è necessario procedere secondo priorità strategiche e finanziarie. Vanno ripensate e ridefinite tutte le norme alla base dei settori di offerta pubblica la cui spesa è in costante e forte crescita annuale o che hanno raggiunto un importante volume di spesa che è legittimo mettere in discussione. Quest'analisi permetterebbe di verificare la congruenza tra gli obiettivi sanciti nelle leggi e le norme che regolano il metodo per raggiungerli. Diverse norme di sussidiamento lasciano ampi spazi di manovra sul modo e sui criteri di erogazione del sussidio: questi margini potrebbero permettere di raggiungere una migliore efficienza ed efficacia. In questi casi non si tratta tanto di abolire leggi, ma di riformularle o adattarle (ri-regolamentazione dei contenuti) nell'ottica esposta in questo progetto di modernizzazione dello Stato.

4. Riduzione degli iter burocratici

Gli iter burocratici devono essere ridotti o modificati. La densità normativa è eccessiva: non di rado una norma nuova è un correttivo apportato ad una legge il cui obiettivo politico è poco chiaro, anche perché frutto di un compromesso troppo largo.

Molti iter burocratici non sono necessariamente generati dalle scelte politiche e direttamente dalle leggi. Spesso le leggi rimandano all'organizzazione interna dello Stato: è proprio in questo spazio di delega che si sviluppa l'iter burocratico amministrativo.

Sarebbe quindi utile esaminare tutte le procedure per verificare quale "valore aggiunto" ognuna porta in relazione al raggiungimento dell'obiettivo di legge. Si avrebbe così una visione completa dei percorsi (iter amministrativi) ideali e possibili, cioè delle vie più brevi che portano dalla decisione politica alla soddisfazione della domanda pubblica. Andrà anche verificato se l'obiettivo fissato nella legge giustifica iter burocratici troppo lunghi e complessi, deducendo, se del caso, anche nuovi spazi per incrementare l'efficienza burocratica.

Conclusione

L'offerta pubblica, tutta, dipende ed è determinata da norme. Senza adeguare le normative esistenti alla realtà, il cambiamento non può avvenire. Non si può avere una segnaletica stradale che contrasta con la direzione naturale del traffico, senza creare attriti e punti di scontro e soprattutto costi. Non si propone semplicemente la deregolamentazione dell'offerta pubblica, ma una ri-regolamentazione affinché domanda e offerta pubblica possano tornare ad incrociarsi e a manifestarsi concretamente grazie a nuovi margini di libertà e di responsabilità garantiti al cittadino e alla società civile.

Sono necessari più spazi liberi tra le norme, norme meno dettagliate, che precisino meglio gli obiettivi e che siano più "larghe" nel determinare il modo di raggiungerli, norme che considerino

l'iniziativa del cittadino e della società civile piuttosto che quella dello Stato. Ogni norma dovrebbe avere esplicitata una data di riassetto.

Questo lavoro deve restituire interamente all'Esecutivo e al Legislativo, e se del caso al popolo, la padronanza sull'insieme delle leggi e dei regolamenti, oggi scivolata verso il potere amministrativo. Data la complessità tecnica di molti problemi, la burocrazia è in grado di giustificare qualsiasi proposta di nuova norma o di ampliamento di quelle esistenti e quindi di interventismo e di offerta aggiuntiva dello Stato. Al politico spesso non resta che il potere di modificare alcuni aspetti di dettaglio, mentre la via tracciata dalla burocrazia non lascia spazio ad alternative una volta che i progetti di legge giungono in parlamento. Per questa ragione occorre che le norme diventino di nuovo di "proprietà" della politica e non di chi è chiamato a produrre materialmente l'offerta pubblica statale.

Meno norme non significano più abusi: al contrario, un corpo legislativo snello, semplice, trasparente e comprensibile a tutti conferisce maggiori possibilità di controllo a chi è eletto dai cittadini e ai cittadini stessi. Alla lunga garantisce anche il miglior rapporto costi-benefici.

La legge deve essere concepita, sviluppata e curata in modo che al cittadino e alla società civile vengano lasciati più spazi di libertà: questo è un aspetto decisivo per garantire la realizzazione delle premesse esposte nei punti precedenti. Il modo di legiferare deve essere cambiato: al centro dell'attività legislativa vanno poste l'iniziativa privata e la libertà del cittadino e della società civile. Il rischio derivante da un mancato cambiamento in questa direzione è l'affermarsi di una società burocratica e post-democratica.

Sergio Morisoli
Chiesa - Del Don - Filippini - Mellini - Pinoja

MOZIONE

Snellimento delle procedure amministrative all'interno dell'Amministrazione cantonale e nei confronti dell'utenza esterna

del 24 novembre 2015

Il 28 ottobre 2015, il Consiglio federale (CF) ha adottato un pacchetto di ordinanze i cui elementi principali sono le misure di semplificazione amministrativa per il settore agricolo. Il pacchetto comprende 17 ordinanze del CF e 2 del Dipartimento federale dell'economia, nonché 3 atti normativi dell'Ufficio federale dell'agricoltura. Il primo risultato del progetto «semplificazione amministrativa» prevede l'attuazione di 20 misure volte a snellire e a semplificare l'amministrazione. Esse interessano un totale di 10 ordinanze.

A dimostrazione di quanto normative e processi burocratici complessi rischiano di imbrigliare l'intera economia, con effetti molto negativi sia sulla competitività sia sulla dinamicità del sistema-Paese, Avenir Suisse ha segnalato, ad esempio, che ogni anno si aggiungono nella vita quotidiana di cittadini ed imprese, ed in ultima analisi anche dello Stato, fino a 7'000 pagine di diritto federale (140 pagine la settimana).

Seguendo queste semplici considerazioni, e quanto già timidamente abbozzato qualche anno fa, ci permettiamo di chiedere al Consiglio di Stato **di allestire, per ciascun Dipartimento, almeno 10 misure atte a snellire le procedure e l'organizzazione amministrative oppure atte a semplificare i processi e le procedure, sia nell'ambito dei rapporti interni all'Amministrazione, sia nei confronti dell'utenza esterna (cittadini, aziende, Comuni, enti pubblici o privati, ecc.)**. Per le misure di competenza del Governo, invitiamo il CdS a voler presentare i singoli interventi nel messaggio che seguirà, entro 6 mesi, in risposta alla presente mozione (sempre che ne vengano condivisi gli obiettivi), rispettivamente a voler procedere con messaggi separati all'attenzione del Gran Consiglio qualora fossero necessari adeguamenti legislativi.

Raffaele De Rosa
Bang - Bignasca - Chiesa
Maggi - Pini