

Il Consiglio di Stato

Signori
Nicola Schoenenberger e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione n. 97.21 del 28 settembre 2021 Le leggi federali vanno applicate o semplicemente interpretate?

Signori deputati,

ci riferiamo alla vostra interrogazione del 28 settembre 2021, con la quale vengono posti alcuni quesiti concernenti determinate sentenze del Tribunale federale che hanno rivisto il giudizio di alcune sentenze delle autorità cantonali giudiziarie ticinesi.

Prima di rispondere agli interrogativi posti, rammentiamo come un aspetto della tematica da voi sollevata è già stata oggetto dell'interpellanza del 30 dicembre 2019 "Facciamo chiarezza sulle multe per possesso di canapa!". A tale proposito rimandiamo alle risposte ivi prodotte.

Parimenti, va puntualizzato come la possibilità di adire al Tribunale federale abbia chiaramente lo scopo di chiedere una modifica della decisione dell'autorità inferiore. È infatti il senso stesso di un'autorità di ricorso quello di (poter) cambiare il giudizio della precedente istanza.

Dopo questa premessa, rispondiamo come segue alle vostre domande:

1. Come spiega il Consiglio di Stato che per anni, ai propri giuristi sfuggano cambiamenti legislativi, come avvenuto nel campo della canapa?

In primo luogo va sottolineato come la procedura applicata dal 2019 e attualmente in materia di multe disciplinari nell'ambito della canapa sia aggiornata e conforme a quanto prescritto dalla legge e dalla giurisprudenza. Come era già stato indicato nell'interpellanza succitata, la legislazione e la giurisprudenza sulla canapa e i suoi derivati sono in continua evoluzione, ragione per cui la Polizia cantonale, in stretta collaborazione con il Ministero pubblico, procede a costanti verifiche delle proprie procedure interne e, se il caso lo richiede, al relativo adeguamento.

Non appena le Autorità sono venute a conoscenza della problematica concernente la modifica della giurisprudenza relativa alla punibilità del possesso di canapa per una quantità inferiore a 10 grammi, i servizi interessati si sono infatti immediatamente attivati all'adeguamento della pratica alla giurisprudenza. Adeguamento giuridico che,

evidentemente (in generale e non solo in questo specifico ambito), comporta dei tempi tecnici imprescindibili, specie se vede la sinergia di più attori coinvolti. Tutto ciò è già stato ampiamente e dettagliatamente spiegato nel contesto della risposta alla citata interpellanza.

Nel frattempo, come per altro anticipato in occasione della precedente risposta, la Polizia cantonale ha provveduto ad aggiornare nuovamente i propri agenti e quelli dei corpi di polizia comunale in merito all'applicazione corretta della procedura.

2. Secondo il Consiglio di Stato le leggi emanate da autorità superiori vanno applicate o interpretate?

L'art. 1 del Codice civile ancora il principio della preminenza della legge, ovvero prevede che la stessa deve essere applicata secondo la sua lettera e il suo spirito a tutte le questioni di diritto che essa concerne. Il testo di legge è quindi il primo metodo per conoscere la volontà del Legislatore e di conseguenza il senso stesso della legge. Nel caso in cui il testo di legge non risulti chiaro è necessario interpretarlo, ovvero ricercare il pensiero e il valore della norma giuridica. A tal fine si ricorre a diversi metodi d'interpretazione, contemplati dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Oltre all'interpretazione, l'applicazione del diritto presuppone in alcuni casi anche un esercizio del potere di apprezzamento o la colmatatura di una lacuna legislativa. (Adelio Scolari, Diritto amministrativo, Parte generale, Cadenazzo 2002, n. 179 seg.)

Ora, nel caso in cui la legge stessa consente all'Autorità amministrativa cantonale un margine d'apprezzamento, nell'applicazione della relativa legislazione di riferimento, le singole unità amministrative nel corso degli anni hanno sviluppato delle proprie prassi. Prassi che non si sostituiscono al diritto, ma - lungi dallo sfociare nell'arbitrio - servono a delineare una linea comune all'interno dell'Amministrazione nella trattazione delle casistiche. Ciò consente di chiarire concetti giuridici aleatori, ovvero che sono soggetti a interpretazione e apprezzamento. Tale approccio garantisce il rispetto del principio di parità di trattamento nella gestione delle pratiche all'interno dei diversi servizi dell'Amministrazione cantonale. Esse sono in continua evoluzione e vengono costantemente adeguate in base agli sviluppi legislativi e giurisprudenziali delle Autorità giudiziarie superiori (Tribunale cantonale amministrativo a livello cantonale e a livello federale il Tribunale federale). Di conseguenza questi adattamenti permettono ai servizi dello Stato di garantire un'applicazione delle varie leggi in linea con quanto sancito dal legislatore e dai Tribunali, sia in ambito cantonale che federale.

3. Secondo il Consiglio di Stato ci sono altre leggi conosciute, oltre a quelle citate, non sufficientemente chiare da necessitare interpretazioni da parte dei funzionari cantionali?

4. Se sì, chi controlla che le interpretazioni in questione siano corrette?

Le autorità di ricorso hanno il compito di effettuare l'esame delle decisioni pronunciate dalle autorità amministrative. L'esame si estende alla verifica dell'applicazione corretta delle leggi e della loro interpretazione conforme alla volontà del legislatore e alla giurisprudenza. La procedura prevede che prima della loro crescita in giudicato, le decisioni possono essere sottoposte al controllo giudiziario da parte di un tribunale.

5. Per quali motivi i funzionari dell'Ufficio ricorsi del Consiglio di Stato non hanno reagito tempestivamente per correggere lo sbaglio in cui erano incappati, soprattutto alla luce delle chiare indicazioni date dal TRAM, già a partire dal 2016?

Il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato è incaricato di redigere i progetti di decisione che vengono trasmessi al Consiglio di Stato per valutazione e approvazione con formale risoluzione governativa.

Le decisioni su ricorso vengono dunque pronunciate ed emanate dal Consiglio di Stato, rappresentato dal suo Presidente e dal Cancelliere, unica autorità legittimata a farlo.

Il Servizio dei ricorsi per contro non ha alcuna competenza decisionale nel merito di un ricorso. Anche se elaborate e proposte dal Servizio dei ricorsi, le decisioni sono dunque a pieno titolo delle decisioni del Consiglio di Stato.

Per quel che concerne, in particolare, le procedure in materia di stranieri, entro i limiti del potere di apprezzamento di cui gode, il Consiglio di Stato ha adottato una propria linea di condotta, che è stata comunicata al Servizio dei ricorsi, il quale ne ha tenuto conto nell'allestire i progetti di decisione. Alla stessa stregua il Servizio si è subito adeguato ai nuovi indirizzi indicati dal Consiglio di Stato.

6. Quando il Tribunale federale sancisce che il Consiglio di Stato ticinese ha sbagliato per anni, le persone che hanno subito danni e ingiustizie a causa di questi sbagli, sono / saranno indennizzate?

7. Se sì, in che modo e in che tempi?

8. Se no, perché?

Occorre innanzitutto rilevare che la decisione è un atto giuridico che si rivolge di principio a una persona soltanto o a un numero di persone determinato e non ha - al contrario della legge - un carattere generale e astratto. In questo senso, la stessa non è estendibile ad un numero indeterminato di persone e a un numero indefinito di situazioni concrete, segnatamente anche in ragione del principio della sicurezza giuridica e della parità di trattamento.

Le conseguenze di una decisione amministrativa errata o arbitraria possono, di norma, essere prevenute usando dei mezzi di impugnazione. Qualora ciò non sia possibile, e meglio nel caso eventi dannosi imputabili alla giurisdizione amministrativa, gli accadimenti dannosi possono essere adeguatamente risarciti e quindi rimossi attraverso la responsabilità causale dello Stato, che non è però né generale né assoluta. L'ottenimento di un risarcimento da parte dello Stato dipende infatti dalla dimostrazione dell'esistenza delle condizioni previste per le responsabilità causali, oggettive. Nello specifico, il danneggiato deve provare di aver subito un atto o un'omissione illecita nell'ambito della procedura in esame. Deve poi dimostrare l'esistenza di un danno, nonché di un nesso di causalità tra l'atto illecito e il danno stesso. (cfr. DTF 104 II 199; Von Thur/Peter, Allgemeiner Teil des Schweizerischen Obligationenrecht, 8 ed. Zurigo, 1958, pag. 41 e 42). L'onere della prova è in capo al danneggiato (art. 8 CC; art. 42 cpv. 1 CO).

Per quanto attiene in particolare alla procedura della multa disciplinare, come già indicato nella risposta alla succitata interpellanza, ogni persona multata ha la possibilità, secondo la procedura contravvenzionale, di contestare la multa che le è stata inflitta in una procedura di opposizione. Se non procede in tale senso, la multa cresce in giudicato e,

secondo il principio della sicurezza del diritto, non è possibile modificarla o annullarla, tranne in alcuni casi eccezionali previsti dalla legge.

Stante quanto precede, in risposta al quesito posto, la legge contempla solo indennizzi nei casi in cui è introdotta e giustificata una procedura di risarcimento danni nei confronti dello Stato.

- 9. Il Consiglio di Stato può garantire che oggi, in altri uffici dell'Amministrazione, non siano in essere situazioni quali quelle sopra descritte?**
- 10. Se no – per meglio capire per quale ragione in poco tempo il DI è stato sconfessato dal Tribunale federale su leggi che, mal interpretate per anni, hanno leso le libertà personali di moltissimi cittadini – il Consiglio di Stato non ritiene opportuno svolgere puntuali verifiche presso tutti gli uffici dell'Amministrazione cantonale?**

L'esame della conformità delle decisioni con la legge e la giurisprudenza è svolto dalle autorità amministrative di ricorso e dai tribunali. Questo sistema garantisce un controllo costante e indipendente dell'attività decisionale delle autorità amministrative. Di conseguenza, come mostra il caso sollevato nell'interrogazione parlamentare, l'intervento delle autorità di ricorso amministrative o giudiziarie o, infine, del Tribunale federale, permettono di porre rimedio qualora l'applicazione o l'interpretazione non siano (o non siano più) conformi alla legge e alla giurisprudenza.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a 4 ore.

Vogliate gradire, signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Manuele Bertoli

Il Cancelliere


Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Cancelleria dello Stato (can@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)