Messaggio 2293

Concernente la modificazione del titolo e dell'art. 4 del DL circa le competenze del Consiglio di Stato di emanare il proprio regolamento del 28 giugno 1928

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

Lo scopo sostanziale delle modificazioni che vi proponiamo é quello di consentire al Consiglio di Stato di procedere alla delega ai Dipartimenti di numerose competenze su oggetti di secondaria importanza.

In quest' occasione é parso opportuno adeguare e precisare la base legale. Nella prima parte di questo messaggio illustreremo le modificazioni del DL del 1928 che vengono prospettate. Nella seconda parte i criteri secondo i quali il Consiglio di Stato intende successivamente procedere alla delega di proprie competenze.

I. PROPOSTE DI MODIFICAZIONE DEL DL DEL 28 GIUGNO 1928

1. Denominazione del testo

Come alla proposta della Consulenza giuridica del Consiglio di Stato, delle cui osservazioni del 12 luglio 1973 s' è tenuto conto in questa sede, trattasi non di decreto legislativo bensì di una vera e propria legge, sia in senso formale, sia in senso materiale. E quindi anche l' atto che la modifica è legge, ossia atto di carattere obbligatorio generale e astratto.

In secondo luogo, il DL 1928 non riguarda tanto la competenza del Consiglio di Stato di emanare il proprio regolamento, quanto, più propriamente, le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti.

2. Clausola referendaria

Sia che si tratti di decreto legislativo, sia che si tratti di legge, l' atto in certamente di carattere obbligatorio generale, ossia di portata generale, secondo la norma dell' art. 60, primo capoverso della Costituzione cantonale e la relativa interpretazione giurisprudenziale. L' atto stesso, come ogni sua modificazione, sono quindi soggetti a referendum.

La clausola referendaria viene quindi prevista all' art. 3 del disegno di modificazione.

3. Articolo 4

La modificazione proposta estende la possibilità di delega alla Cancelleria dello Stato, ad altri servizi direttamente sottoposti al Consiglio di Stato, come pure a servizi subordinati ai Dipartimenti e a queste istanze. Circa la motivazione di questa estensione rinviando alla seconda parte di questo messaggio, non senza avvertire già sin d' ora che, specie per quanto attiene ai servizi subordinati ai Dipartimenti, il Consiglio di Stato intende fare un uso molto restrittivo di questa sua facoltà. In taluni casi la delega a servizi e uffici appare tuttavia necessaria ai fini di una chiarificazione delle competenze e responsabilità, né ciò, tenuto conto dei limiti e delle cautele previsti, potrà porre in pericolo le responsabilità politiche dei Dipartimenti.

Il capoverso 2 è stato inserito, su proposta della Consulenza giuridica, per una più precisa delimitazione del campo di applicazione della delega.

Avverso le decisioni dei Dipartimenti, dei loro servizi e dei servizi direttamente subordinati al Consiglio di Stato è previsto il ricorso direttamente al Consiglio di Stato, al fine di non appesantire ulteriormente la procedura. Restano evidentemente riservate le possibilità di ricorso al tribunale cantonale amministrativo previste dalle vigenti leggi.

Nel contesto dell' art. 4 sorge il problema della ratifica da parte del Gran Consiglio del regolamento con cui il Consiglio di Stato provvede alla delega. La legge attuale (art. 4 DL 1928) la prevede: riteniamo tuttavia che questo sia il solo esempio di un istituto del genere in tutta la nostra legislazione cantonale.

Nel diritto federale si conosce qualche esempio di una ratifica del genere ad opera del Parlamento (cfr. Fleiner-Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, p. 798 e segg.); così pure nel diritto di altri Cantoni (Z. Giacometti, *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, 1941, p. 500).

La dottrina è assai divisa quanto alla ratifica medesima: parecchi autori ne contestano addirittura la fondatezza dal punto di vista costituzionale; altri la riconoscono come legittima (cfr. tra gli altri: R. Baumlin, *Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung*, in RDS 1966 II p. 279 e segg. e autori ivi citati; W. Burckhardt, *Kommentar der schw. Bundesverfassung*, 1931, p. 667; W. Christ, *Die Genehmigung von Verordnungen der Exekutive durch die Legislative*, Diss. Zurigo 1945, particolarmente p. 86 e segg.).

A prescindere da un esame circa il fondamento di siffatta ratifica dal profilo costituzionale ci sembra (condividendo il parere della Consulenza giuridica) che l' opinione più accettabile sia quella espressa da J.F. Aubert, quando, riferendosi all' approvazione di talune ordinanze del Consiglio federale da parte dell' Assemblea federale, osserva: "Certaines lois prescrivent que les ordonnances du Conseil fédéral auxquelles elles servent de base soient soumises à l' approbation de l' Assemblée. L' institution ressemble à celle de l' approbation des lois cantonales par le Conseil fédéral.

Elle est toutefois plus difficile à justifier, de même que la délégation au Conseil fédéral, dont elle est une espèce de correctif, est plus contestable que la délégation aux Cantons. D' ailleurs, de deux choses l' une: ou bien l' Assemblée estime qu' une matière est importante, et elle la règle elle-même, par une loi ou un arrêté; ou bien elle y voit une question de détail, qu' elle abandonne complètement au Conseil fédéral. Le moyen terme de l' ordonnance gouvernementale soumise à l' approbation parlementaire (Genehmigungsverordnung) est d' une constitutionnalité douteuse. Du reste, il semble bien que l' examen auquel les Chambres se livrent n' ait jamais très poussé., (J.F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, n. 1374).

In altre parole, per l' Aubert sembra determinante non tanto il problema di natura costituzionale, quanto l' aspetto dell' opportunità politica. Riportando il ragionamento al tema che ci occupa, si potrebbe dire: o il Gran Consiglio reputa che la materia possa essere delegata al Consiglio di Stato, e allora non sembra che dovrebbe occuparsi del modo con cui il Consiglio di Stato stesso fa uso della delega medesima. Oppure il Gran Consiglio reputa di dover esaminare in che modo il Governo abbia fatto uso della delega: e allora non si vede la ragione di una delega. Tanto più che la delega da parte del Consiglio di Stato ai Dipartimenti può essere operata solo per oggetti di secondaria importanza: a noi sembra che possa essere lasciato un margine di apprezzamento sul punto a sapere se un oggetto sia o n. di secondaria importanza.

Del resto, la portata giuridica di questa ratifica del regolamento ad opera del Gran Consiglio di natura dubbia: non si vede bene se il Gran Consiglio debba limitarsi ad approvare, o a respingere in blocco, oppure se possa modificare esso stesso, articolo per articolo, il regolamento in questione. Infine pensiamo di poter affermare che il Consiglio di Stato non ha mai abusato delle competenze stabilite nel DL 1928.

Per queste ragioni proponiamo di abolire, dal disegno di legge, la prevista ratifica del regolamento del Consiglio di Stato da parte del Gran Consiglio.

Resta inteso che, ripetendo la formulazione attuale - il Consiglio di Stato può << delegare decisioni di sua competenza su oggetti di secondaria importanza >> - la delega è legittima soltanto per decisioni concrete, riguardanti singoli casi, e non per altri oggetti: ossia, che il Consiglio di Stato è abilitato a delegare solo le proprie competenze amministrative (Verwaltungsbefugnisse); non invece le proprie competenze legislative (rechtsetzende Befugnisse).

Senonché il Consiglio di Stato è competente a emanare anche atti di carattere obbligatorio generale e astratto e cioè:

- a) norme d' esecuzione di leggi (intra legem,);
- b) norme legislative in virtù di una delega primaria del Gran Consiglio.

D' altra parte sono note l' improprietà e le incertezze terminologiche che talvolta si incontrano nella nostra legislazione cantonale. Ribadiamo perciò espressamente che il Consiglio di Stato delegherà competenze di carattere normativo solo quando ciò sia espressamente stabilito dalla legge.

II. PROGRAMMA DI APPLICAZIONE DEL NUOVO ART. 4 DELLA LEGGE CONCERNENTE LE COMPETENZE ORGANIZZATIVE DEL CONSIGLIO DI STATO E DEI SUOI DIPARTIMENTI

1. Già da parecchi anni il problema di sollevare il Consiglio di Stato dall' esame di oggetti di importanza non primaria preoccupa l' esecutivo. L' ultima volta esso se n' è occupato nell' anno 1972. Nell' anno successivo, su mandato del Consiglio di Stato, la Consulenza organizzativa - sentito anche il parere dell' Istituto di economia aziendale della Scuola politecnica federale di Zurigo - consegnava un proprio rapporto che tuttavia, essendo collegato con la questione della ristrutturazione dei Dipartimenti, restava in sospenso sino alla definizione di questa, che avveniva nella primavera del 1976. Dopo di che veniva ripreso l' esame dell' oggetto. Nel frattempo il carico di lavoro del Consiglio di Stato era andato progressivamente aumentando sino a raggiungere, nell' anno 1977, il numero di 12.485 decisioni.

2 Gli scopi che il Consiglio di Stato si propone di conseguire con il programma di applicazione del nuovo art. 4 sono i seguenti:

- alleviamento del proprio onere di lavoro, ciò che dovrebbe permettere una maggiore disponibilità di tempo per i temi politicamente più impegnativi e qualificati;
- correzione sostanziale delle tendenze negative che si sono andate profilando in funzione dell' aumento smisurato del numero delle decisioni annue, nel senso delle difficoltà di poter verificare nel merito parte delle decisioni proposte dai Dipartimenti, ciò che equivale a tacite deleghe di competenza a istanze subordinate, senza che queste ne vengano rese formalmente responsabili;
- la maggior tempestività nel disbrigo delle pratiche correnti;
- la maggior responsabilizzazione di istanze subordinate, nel senso propugnato anche nelle " direttive per la gestione amministrativa " dell' autunno 1976.

3 In sede di applicazione abbiamo l' intenzione di distinguere due categorie fondamentali di oggetti: quelli che non comportano impegni finanziari per lo Stato e quelli che invece ne comportano. Per quanto attiene ai primi si esamineranno sostanzialmente tutti gli oggetti oggi decisi dal Consiglio di Stato, valutando importanza e programmabilità di ognuno di essi. Tanto più si opererà per la delega quanto meno l' oggetto apparirà importante e più facilmente disciplinabile mediante statuizione di direttive per la valutazione dei singoli casi. A sua volta l' importanza sarà valutata in base sia agli effetti esterni della decisione sulla collettività e sugli interessi della sfera individuale che vengono colpiti sia alle relazioni e agli effetti che essa ha su altri settori dell' Amministrazione sia al grado di politicità della stessa.

Per quanto attiene invece alle competenze che implicano impegni finanziari per lo Stato, riteniamo (viste anche le soluzioni adottate dalla Confederazione e da parecchi Cantoni

confederati) di scegliere una soluzione intermedia tra la fissazione di limiti differenziati per ogni oggetto e la fissazione di un unico limite. Pensiamo cioè di stabilire e limitare prudenzialmente a Fr. 30.000,00 d'importo massimo delegabile ai Dipartimenti, fissando poi caso per caso l'importo effettivo. Una ulteriore limitazione è ovviamente costituita dagli importi iscritti in preventivo e da quelli decisi dal Gran Consiglio.

Per gli oggetti di natura finanziaria non prevediamo di fare almeno per il momento uso della facoltà di delegazione a istanze subordinate ai Dipartimenti.

Per i casi ove la legge prevede la ripartizione di una competenza finanziaria tra Gran Consiglio e Consiglio di Stato in funzione dell'importo, non modificheremo ovviamente lo status quo.

Complessivamente, in base ad una prima valutazione, il numero delle pratiche delegate potrebbe ammontare a circa 3.500. A titolo di confronto ed esemplificativo, notiamo che il numero delle decisioni annue del Consiglio federale è di circa 3.500, per il Cantone Zurigo è di circa 5.000, per il Canton San Gallo è di circa 1.800. Dal profilo della sicurezza giuridica abbiamo l'intenzione di rendere di pubblico dominio i cambiamenti decisi, pubblicandoli nel Bollettino ufficiale.

Li invitiamo a volere dare la loro adesione a questo messaggio e al relativo disegno di legge, certi di contribuire con ciò a una gestione degli affari pubblici più efficiente e sollecita.

Vogliamo gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, U. Sadis

Il Cancelliere, A. Crivelli

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

circa le competenze del Consiglio di Stato di emanare il proprio regolamento del 25 giugno 1928; modificazione (del)

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

visto il messaggio 16 maggio 1978 n. 2293 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1

Il titolo del DL circa le competenze del Consiglio di Stato di emanare il proprio regolamento, del 25 giugno 1928, è modificato come segue:

Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi Dipartimenti, del 25 giugno 1928.

Art. 2

L'art. 4 è abrogato e sostituito dal seguente:

Art. 4

1 Il Consiglio di Stato mediante regolamento può delegare decisioni di secondaria importanza:

- a) nei casi di sua competenza ai Dipartimenti, alla Cancelleria dello Stato e ad altri servizi ad esso direttamente sottoposti, come pure a servizi subordinati a siffatte istanze;
- b) nei casi di competenza dei Dipartimenti a servizi loro subordinati.

2 Restano esclusi i casi nei quali la Costituzione cantonale o il diritto federale riservano espressamente la competenza al Consiglio di Stato.

3 Contro le decisioni dei Dipartimenti, dei loro servizi e di quelli direttamente subordinati al Consiglio di Stato é dato ricorso a quest' ultimo. Sono applicabili gli articoli 55 e segg. della legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 3

Trascorsi i termini per l' esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.