

Messaggio

numero

6695

data

10 ottobre 2012

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 16 aprile 2012 presentata nella forma elaborata da Marco Chiesa, Fabio Badasci, Fiorenzo Dadò, Saverio Lurati e Sergio Savoia per la modifica dell'art. 137 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 "Affinché tutto il Governo presenzi alle sedute del Gran Consiglio"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio, ci preghiamo sottoporre alla vostra attenzione le considerazioni del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare elaborata del 16 aprile 2012 volta a modificare l'art. 137 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC/CdS), che disciplina la partecipazione del Governo ai lavori del Parlamento. Il Consiglio di Stato, tramite la Cancelleria, s'è peraltro riservato la facoltà di esprimersi su questa iniziativa con un proprio messaggio conformemente all'art. 97 cpv. 3 LGC/CdS.

I. INTRODUZIONE

1. L'art. 137 LGC/CdS dispone che il Consiglio di Stato assiste al completo o per delegazione alle sedute del Gran Consiglio e può intervenire su ogni oggetto. Ora, con la loro iniziativa, i promotori chiedono che questa norma venga modificata, affinché il Governo sia sempre tenuto ad assistere al completo - e non solo per semplice delegazione - alle sedute del Parlamento. A sostegno di questo atto parlamentare, essi rilevano in sostanza che la presenza del Consiglio di Stato in corpore "*permetterà di evitare spiacevoli cambiamenti all'ordine del giorno*", definiti addirittura "*talvolta stucchevoli [ed] esclusivamente funzionali alle esigenze del Governo*" e che, a parer loro, la nuova formulazione della norma dovrebbe assicurare "*il rispetto tra le istituzioni*" e favorire "*un miglior dialogo tra gli attori istituzionali*"; la possibilità di assentarsi "*in caso di importanti e improcrastinabili impegni di rappresentanza governativa*" rimarrebbe invece "*evidentemente riservata*".

2. La presenza del Governo in Parlamento al completo o per delegazione non è peraltro regolata soltanto dall'art. 137 LGC/CdS, ma anche dall'art. 72 della Costituzione cantonale: la norma di livello legislativo, dopo aver ribadito il principio, precisa unicamente che il Consiglio di Stato ha la facoltà di intervenire su ogni oggetto. Ne consegue, in virtù del principio della gerarchia delle norme, secondo cui una norma di rango inferiore non può derogare a una di rango superiore (ADELIO SCOLARI, Diritto amministrativo. Parte speciale, II edizione, n. 311), che l'iniziativa parlamentare in rassegna dev'essere trattata

quale iniziativa elaborata per la revisione parziale della Costituzione cantonale ai sensi degli art. 85 cpv. 1 Cost. e 96 lett. a LGC/CdS.

La possibilità di convertire l'iniziativa in materia legislativa in un'iniziativa di rango costituzionale, che è data persino dinanzi ad un'iniziativa popolare (DTF 104 la 343), è pacifica e non dà adito a dubbi.

II. LA PRESENZA DEL GOVERNO AI LAVORI DEL PARLAMENTO

A. Nel nostro Cantone

3. La norma costituzionale che impone al Consiglio di Stato di assistere al completo o per delegazione alle sedute del Gran Consiglio era già prevista dalla prima Costituzione ticinese del 23 giugno 1830 (Nuova raccolta generale delle leggi e dei decreti del Cantone Ticino dal 1803 al 1886, vol. I, pag. 19). Il § 11 di questa legge fondamentale prevedeva infatti che il Consiglio di Stato doveva assistere in corpo o per commissioni alle discussioni del Gran Consiglio e prendervi parte, ma senza voto, che esso si ritirava quando si votava sulla sua amministrazione e sui suoi conti e che quando si trattava di questi oggetti, non votavano neppure i membri del Gran Consiglio che si trovassero congiunti coi membri del Consiglio di Stato nei gradi contemplati dall'art. 38. Questa norma è stata ripresa con il riordino formale del 29 ottobre 1967, dove è divenuta l'art. 36 cpv. 2, che rinviava inoltre, per la clausola d'astensione, all'art. 20.

La nuova Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 ha confermato il principio espresso dall'art. 36 cpv. 2 della vecchia carta fondamentale, stralciando però le ulteriori disposizioni di questa norma, sorrette certo nel 1830 da un preciso significato storico, ma che avevano perso ormai la loro ragione d'essere ed erano peraltro disattese da decenni (Rapporto della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale, edizione speciale della RDAT 1987, pag. 206-207 ad art. 71; messaggio 4341 concernente la revisione totale della Costituzione cantonale, edizione speciale della RDAT 1995, pag. 112 ad art. 73). La norma costituzionale è stata inoltre riformulata in un senso più moderno e corretto: dall'assistenza in corpo o per commissioni, si è passati all'assistenza al completo o per delegazione (art. 72).

4. Il principio (costituzionale) della presenza del Governo ai lavori parlamentari è stato peraltro ribadito a livello legislativo - e senza particolari commenti - dalla legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984 (art. 75)¹ ed è stato poi ripreso dall'art. 137 della legge vigente. Ora, questa presenza del Consiglio di Stato in Gran Consiglio - che costituisce un obbligo, poiché il Governo "*deve assistere in corpo o per commissioni*" alle deliberazioni del Parlamento (GIUSEPPE LEPORI, Diritto costituzionale ticinese, pag. 649) - non è mai stata oggetto di particolari discussioni ed è sempre stata data, in fondo, quasi per scontata. Soltanto nell'ambito dell'adozione della nuova LGC/CdS, si è rilevato - non senza una certa ironia - che questa materia dovrà essere l'occasione per un ripensamento poiché i consiglieri di Stato, negli ultimi anni, "*hanno più di una volta dato l'impressione di privilegiare altri impegni rispetto alle sedute parlamentari e questo nonostante il calendario sia fissato con un anno di anticipo*" (Rapporto 14 maggio 2002 della Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio concernente un disegno di nuova legge sul Gran Consiglio, pag. 32 ad art. 127).

¹ Con la riforma dell'8 giugno 1998, il testo di questa norma è stato adattato a quello dell'art. 72 della nuova Costituzione cantonale del 1997.

5. L'assistenza dell'esecutivo alle deliberazioni del legislativo non è del resto prevista soltanto a livello cantonale. L'art. 55 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) stabilisce infatti che il Municipio partecipa alle sedute del Consiglio comunale in corpore o con una delegazione, senza diritto di voto, e che il sindaco e i municipali possono prendere parte alla discussione solo a nome del municipio e a sostegno delle proposte municipali (cpv. 2 e 3). L'art. 55 cpv. 2 LOC ha peraltro ripreso l'art. 46 cpv. 2 e 3 della vecchia legge organica comunale del 1° marzo 1950. Pacifica, alla stregua di quella di ogni cittadino attivo (art. 11 LOC), è inoltre la partecipazione del sindaco e dei municipali all'Assemblea comunale, dove il rappresentante del Municipio ha facoltà di parlare senza limitazioni a sostegno delle proposte dell'esecutivo (art. 28 cpv. 3 LOC).

Come la dottrina rileva, la presenza del Municipio alle sedute del Consiglio comunale, poco importa con quale numero o con quali membri, è d'obbligo e indispensabile. Lo scopo di questa norma, invero di carattere ordinatorio, è quello di garantire la possibilità ai consiglieri comunali di ricevere seduta stante determinate risposte o completazioni di risposte a domande da essi formulate sulle varie trattande all'ordine del giorno nonché di permettere al municipio in corpore o a un suo rappresentante di sostenere e giustificare le tesi municipali in contrapposizione a quelle eventuali formulate dai consiglieri comunali, assicurando anche la necessaria interdipendenza fra i due organi. Stando alla dottrina, che si richiama ad una risoluzione governativa del 3 ottobre 1972, la presenza di un solo municipale - ed in particolare quella del capo dicastero interessato - sarebbe sufficiente per ritenere la norma rispettata (EROS RATTI, Il Comune, vol. I, pag. 229).

B. Nella Confederazione

6. Nella Confederazione, la partecipazione del Consiglio federale ai dibattiti delle Camere è disciplinata dall'art. 159 cpv. 1 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002: questa disposizione prevede semplicemente che, a tali dibattiti, partecipa di norma il capo del dipartimento competente per l'oggetto in deliberazione. In base ai materiali legislativi, questa integrazione fa sì che, in via eccezionale, le Camere possano deliberare validamente anche in assenza di un membro del Consiglio federale, cosa che in passato era stata oggetto di controversie. Normalmente, la presenza del Consiglio federale sarà senz'altro nell'interesse reciproco, ma devono comunque essere previste delle eccezioni; inoltre, è sottinteso che alle sedute delle Camere possano essere presenti anche due o più membri del collegio governativo (Rapporto 1° marzo 2001 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio sull'iniziativa parlamentare "*Legge sul Parlamento*", FF 2001 3097 segg., 3232).

C. Negli altri Cantoni

7. La partecipazione del Governo ai lavori parlamentari è prevista, con sfumature diverse, dalla stragrande maggioranza delle legislazioni cantonali che, alla stregua di quella ticinese, ne stabiliscono spesso il principio già a livello costituzionale, sottolineando in tal modo l'importanza istituzionale di questa presenza nei rapporti fra i due poteri.

- a) L'art. 64 della Costituzione del **Canton Zurigo** non pone esplicitamente un obbligo di presenza, ma si limita a stabilire che i membri del Consiglio di Stato hanno voto consultivo e diritto di proposta nei dibattiti del Gran Consiglio e nelle sedute commissionali.
- b) Il § 54 cpv. 2 della Costituzione del **Canton Lucerna** dispone che i membri del Governo partecipano con voto consultivo alle sedute del Parlamento e delle sue

commissioni e possono formulare proposte. Questa norma è poi precisata dal § 39 della “*Kantonsratsgesetz*” del 28 giugno 1976, secondo il quale i membri del Consiglio di Stato “*sind verpflichtet, an den Sitzungen des Kantonsrates teilzunehmen, soweit die Beratungen den Zuständigkeitsbereich ihres Departementes betreffen. An den übrigen Beratungen nehmen sie nach Möglichkeit teil*”.

- c) Nel **Canton Soletta**, l’art. 70 cpv. 2 della Costituzione cantonale stabilisce che i membri del Consiglio di Stato partecipano alle sedute del Gran Consiglio, vi hanno voto consultivo e possono presentare proposte sugli oggetti in deliberazione, e il § 6 della “*Kantonsratsgesetz*” del 24 settembre 1989 conferma la norma costituzionale ed estende questa partecipazione al cancelliere dello Stato per gli oggetti di sua competenza.
- d) L’art. 62 cpv. 2 della Costituzione del **Canton Sciaffusa** prevede che i membri del Consiglio di Stato partecipano di regola alle sedute del Gran Consiglio, fruendo in tal caso dell’immunità parlamentare, e l’art. 25 cpv. 1 della legge “*über den Kantonsrat*” del 20 maggio 1996 precisa che essi hanno il diritto di fare proposte e voto consultivo.
- e) La Costituzione del **Cantone di Appenzello Esterno** afferma senza mezzi termini che i membri del Consiglio di Stato partecipano alle sedute del Gran Consiglio, con voto consultivo e diritto di proposta (art. 80). Quella del **Cantone di Appenzello Interno** si limita invece a stabilire che i membri della “*Standeskommission*” (art. 20 cpv. 2 n. 1) “*haben bei den Verhandlungen des Grossen Rates beratende Stimme und Antragsrecht*” (art. 25).
- f) Nel **Cantone dei Grigioni**, i membri del Governo partecipano alle sedute del Gran Consiglio con funzione consultiva e possono formulare proposte (art. 44 cpv. 3 della Costituzione cantonale).
- g) Una disposizione analoga è prevista anche dal § 42 della Costituzione del **Canton Turgovia**, secondo il quale i membri del Consiglio di Stato partecipano alle sedute del Parlamento con voto consultivo e con facoltà di presentare proposte (cpv. 1 e 2).
- h) La Costituzione della **Repubblica e Cantone di Neuchâtel** stabilisce che i membri del Governo possono partecipare alle sedute del Gran Consiglio e a quelle delle commissioni parlamentari, prendervi la parola e fare proposte (art. 82). Questa norma di livello costituzionale è poi ribadita dall’art. 6c della “*loi d’organisation du Grand Conseil*” del 22 marzo 1993 (cpv. 1), il quale aggiunge altresì che i consiglieri di Stato, informando preventivamente il presidente o la presidente del Parlamento, “*peuvent se faire accompagner, au besoin, par les chefs et cheffes des services concernés ou par d’autres collaborateurs et collaboratrices*” (cpv. 2).
- i) Nel **Canton Ginevra**, i consiglieri di Stato assistono alle sedute del Gran Consiglio e hanno il diritto di partecipare alle discussioni, di presentare disegni di legge ed emendamenti nonché di fare qualsiasi proposta (art. 90 della Costituzione cantonale). Anche a Ginevra, questa norma di livello costituzionale è confermata da disposizioni di rango legislativo ed in modo particolare dagli art. 63 e 65 della legge “*portant règlement du Grand Conseil*” del 13 settembre 1985.
- l) Nel **Canton Giura**, l’art. 97 cpv. 2 della Costituzione cantonale dispone che il Governo assiste alle sedute del Parlamento e può intervenire su qualsiasi oggetto e l’art. 40 della “*loi d’organisation du Parlement*” del 9 dicembre 1998 ne ribadisce il principio, precisando altresì che questa facoltà appartiene ad ogni membro del Governo, che la presenza di funzionari cantonali “*dans la salle des débats est autorisée lorsqu’elle est*

souhaitée par un ministre” e che il presidente del Consiglio di Stato “*assiste aux séances du Bureau² avec voix consultative*” o può farsi rappresentare da un altro ministro (cpv. 1 e 2).

- m) La legge sul Gran Consiglio del **Canton Berna** dell’8 novembre 1988 prevede che il Consiglio di Stato (“*Conseil-exécutif*”) può assistere alle sedute del Gran Consiglio e che la Conferenza dei presidenti o lo stesso Gran Consiglio “*peuvent exiger que plusieurs conseillers et conseillères d’Etat ou l’ensemble du Conseil-exécutif assistent aux séances*” (art. 67 cpv. 3). In generale, comunque, il consigliere o la consigliera di Stato “*dont le domaine de compétences est concerné par l’objet des délibérations assiste aux séances*”, ritenuto che il cancelliere o la cancelliera difendono gli affari della Cancelleria dello Stato e che, in casi particolari, “*le Conseil-exécutif choisit un autre mode de représentation*” (art. 68 cpv. 1).
- n) Nel **Canton Vaud**, il Consiglio di Stato “*doit être représenté lorsque le Grand Conseil siège*”, ritenuto che i suoi membri sono in ogni caso presenti “*lors de la discussion de la gestion, du budget et des comptes de leur département*” (art. 137 cpv. 2 della “*loi sur le Grand Conseil*” dell’8 maggio 2007).
- o) La legge del **Canton Vallese** del 28 marzo 1996 “*sur l’organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs*” dispone che il Consiglio di Stato assiste alle sedute del Parlamento e che quest’ultimo “*ou le bureau peut exiger que tous les membres participent à une séance parlementaire*”. Il Consiglio di Stato - o uno dei suoi membri - prende posizione su qualsiasi argomento che viene sottoposto al Gran Consiglio ed ha la possibilità di farsi assistere da esperti, i quali non sono tuttavia abilitati “*à prendre la parole que si le Conseil d’Etat l’exige et que le Grand Conseil l’accepte*” (art. 102).
- p) Nel **Canton Svitto**, i membri del Governo partecipano alle sedute del Parlamento con voto consultivo e facoltà di fare proposte, ritenuto inoltre che, in caso d’impedimento”, l’interessato - sia esso parlamentare o consigliere di Stato³ - “*hat sich beim Präsidenten rechtzeitig zu entschuldigen*” (§ 36 cpv. 2 e 3 della “*Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz*” del 28 aprile 1977).
- q) Giusta il § 29 della “*Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates*” del **Canton Zugo**, “*die Mitglieder des Regierungsrates sind verpflichtet, den Verhandlungen des Kantonsrates beizuwohnen*”; essi hanno voto consultivo, possono formulare proposte e devono attenersi, alla stessa stregua dei deputati, all’ordinamento dei dibattiti parlamentari.
- r) Nel **Canton San Gallo**, il Governo “*lässt an den Sitzungen des Kantonsrates ihre Vorlagen und Anträge durch die zuständigen Mitglieder vertreten*”; anche qui, i membri del Governo hanno voto consultivo e il diritto di fare proposte (art. 37 cpv. 1 del “*Geschäftsreglement des Kantonsrates*” del 24 ottobre 1979).
- s) Secondo la “*Geschäftsverkehrsgesetz*” del **Canton Argovia**, del 19 giugno 1990, “*das für das traktandierete Geschäft zuständige Mitglied des Regierungsrates nimmt an den Beratungen des Grossen Rates teil und hat das Recht, Anträge zu stellen*” (§ 56 cpv. 1).
- t) Nel **Canton Friburgo**, il Consiglio di Stato ha il diritto di assistere alle sedute del Gran Consiglio e delle commissioni parlamentari ed è in ogni caso tenuto a delegarvi “*un de ses membres*” o, eventualmente, nei casi previsti dalla legge, a farsi rappresentare dal

² Vale a dire dell’Ufficio presidenziale.

³ Apparentemente, secondo il testo della norma di legge.

segretario generale del Dipartimento competente o da un altro funzionario dirigente di questo Dipartimento (art. 190 cpv. 1 lett. e, 191 cpv. 1 e 192 cpv. 1 lett. g della legge sul Gran Consiglio del 6 settembre 2006).

III. LE VALUTAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

8. Dall'analisi delle normative cantonali si può in buona sostanza dedurre che la partecipazione obbligatoria di tutto il Governo alle sedute del Parlamento costituisce sostanzialmente l'eccezione o è limitata, al massimo, ad alcuni oggetti: perlopiù, prevale la soluzione prevista a livello federale, che esige almeno - e in ogni caso - la presenza del direttore del dipartimento che è competente per l'oggetto in deliberazione. La partecipazione sistematica di tutti i membri del Consiglio di Stato appare obiettivamente eccessiva e non sarebbe nemmeno sorretta da ragioni preminenti dettate dalle esigenze di funzionamento del Gran Consiglio. Alla stregua dell'analoga disposizione della legge organica comunale, il Consiglio di Stato ritiene in sostanza che il testo dell'art. 72 Cost. cant. (e dell'art. 137 LGC/CdS) possa essere rispettato in linea di massima anche se la delegazione del Governo è composta di un solo rappresentante e se alla seduta partecipa soltanto il capo del dipartimento che è competente per l'oggetto a quel momento in discussione. Del resto la prassi fin qui seguita dallo scrivente Consiglio riflette l'impostazione generalizzata sul piano federale e degli altri Cantoni: con questo spirito riteniamo vadano interpretate le disposizioni cantonali dianzi richiamate, che complessivamente negli anni ha dato buona prova.

In questa misura, il Consiglio di Stato ritiene che l'iniziativa parlamentare del 16 aprile 2012 dovrebbe essere respinta quantomeno nella sua formulazione più assoluta; fermo restando beninteso che esso si impegnerà per assicurare la continuità di presenza e quindi un coretto svolgimento delle deliberazioni parlamentari, riservando per i singoli membri la possibilità - peraltro riservata dagli stessi promotori dell'iniziativa - "*di assentarsi in caso di importanti e improcrastinabili impegni di rappresentanza governativa*", previa tempestiva e motivata segnalazione all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio; e questo caso di impedimento, alla stregua di quello che può accadere ai deputati (art. 49 cpv. 2 LGC/CdS), potrebbe anche essere esplicitamente previsto e disciplinato dalla legge⁴.

A prescindere da quanto sopra, il Consiglio di Stato auspica di poter affrontare l'oggetto con l'Ufficio presidenziale di codesto Gran Consiglio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

⁴ Questa regola, applicabile sia ai membri del Gran Consiglio che a quelli del Consiglio di Stato, è segnatamente contemplata dalla legge del Canton Svitto (*supra*, n. 7p)