

# Rapporto di maggioranza al messaggio 2460

## Della commissione della gestione sul messaggio 11 luglio 1980 concernente la legge sulla pianificazione cantonale

La Commissione della gestione invita il Gran Consiglio ad approvare il concetto della pianificazione cantonale così come presentato dal Consiglio di Stato e come all' interpretazione, più sotto riportata, data dalla Commissione stessa.

La Gestione ha apprezzato la forma con la quale si è presentata la novella legislativa, in modo realistico senza toni pomposi che avrebbero potuto far nascere l' illusione che la legge potesse essere sufficiente di per sé stessa a risolvere tutti i problemi dell' ente pubblico <Cantone>.

Sicuramente la legge segna la volontà del Consiglio di Stato di migliorare il suo lavoro e quello dell' amministrazione, di cercare di sviluppare una mentalità comune pur nelle diversità di Partito, di creare le premesse per obiettivi concordati da raggiungere in modo coordinato.

La Commissione ha apportato alcune modifiche e completazioni al testo di legge, che non modificano però la sostanza della stessa.

\* \* \*

## 1. INTERPRETAZIONE COMMISSIONALE

La nuova legge, perfezionamento del decreto attualmente in vigore che impegna il Consiglio di Stato a presentare ogni quattro anni un piano finanziario e delle linee direttive, tende a fissare l' impegno a seguire un metodo di lavoro.

Rispetto ad oggi questo metodo dovrebbe:

a) rendere più facili e motivate certe scelte (ad esempio le priorità): gli studi di natura socio-economica con le relative previsioni e decisioni, e i piani di natura urbanistica, saranno la base per decisioni di comportamento assunte dal Consiglio di Stato e seguite dall' amministrazione;

b) creare la base per un lavoro più coordinato fra i singoli Dipartimenti e fra i diversi settori dell' amministrazione toccati dalla soluzione di un problema: i singoli obiettivi con le relative scelte dovranno infatti concretizzarsi in precise disposizioni generali all' attenzione dei Dipartimenti e dei settori interessati;

c) dare al Gran Consiglio più possibilità di controllo dell' attività governativa: la premessa indispensabile rimane pur sempre una legge che regoli i rapporti fra Consiglio di Stato e Gran Consiglio e che fornisca gli strumenti necessari a quest' ultimo per attuare questo controllo.

La legge indica il concetto di pianificazione. Dal momento che il termine può avere più di una interpretazione, la Commissione ha rilevato, e concorda con essa, la definizione data dal Consiglio di Stato in rapporto alle intenzioni della legge: essa <è una forma di organizzazione del processo di azione politica-amministrativa avente per scopo l' ottenimento di un impiego finalizzato e coordinato degli strumenti a disposizione>.

Fondamentalmente pertanto una pianificazione intesa come metodo di lavoro, che presuppone però una collaborazione fra le diverse forze politiche presenti in Consiglio di Stato: basti guardare l'ultima frase del messaggio, che la Commissione desidera sottolineare:

< Ma non si dovrà confondere il metodo con la sostanza; il metodo non consentirà mai di evitare le scelte politiche fondamentali. Dobbiamo ribadire che senza un consenso minimo fra i Partiti di governo, da noi auspicato, il successo del tentativo di cui al presente messaggio, sarebbe reso assai problematico >.

Abbiamo parlato di metodo di lavoro: vediamo in cosa consiste.

Il Consiglio di Stato con la sua amministrazione intende operare sulla base di tre strumenti:

- a) il rapporto sugli indirizzi
- b) le linee direttive e il piano finanziario
- c) i preventivi annuali.

Vediamo di cosa si tratta:

#### **a) Rapporto sugli indirizzi**

Basa su tre documenti:

aa) l'indicazione dello sviluppo socio-economico

Si tratta di previsioni, costruite partendo dagli studi per il complesso della Confederazione e completate dal necessario adattamento delle stesse alle particolarità ticinesi. Queste previsioni dovranno indicare le conseguenze delle disposizioni di comportamento del Cantone e, perché n., domani anche dei Comuni, sullo sviluppo sociale ed economico del Paese.

ab) Le precisazioni circa gli obiettivi e lo sviluppo dell' organizzazione del territorio

La legislazione speciale, legge edilizia o legge di applicazione della legge federale, stabiliranno i modi e i tempi della presentazione, prevista dalla presente legge, del piano direttore: questo sarà accompagnato dalle concezioni di sviluppo dei singoli settori (insediamento - turismo - paesaggio, ecc.).

Sulla base della conoscenza della situazione attuale, delle tendenze evolutive e delle scelte generali di sviluppo sociale ed economico, a dipendenza delle scelte di ordine finanziario, il Cantone dovrà ipotizzare modelli possibili di distribuzione insediativa e determinare l' uso del territorio.

ac) La precisazione della politica finanziaria

Inserita nel rapporto sugli indirizzi, che rappresentano una concezione a lungo termine al di là dei quadrienni di legislatura, la precisazione della politica finanziaria assume anch' essa carattere generale, non inquadrata nel tempo. Esprimere in modo generale il comportamento del Cantone in materia finanziaria significa indicare la politica generale nel campo fiscale e della spesa pubblica.

Sulla base di questo quadro generale il Consiglio di Stato presenterà le sue decisioni di comportamento, vale a dire:

#### **b) Le linee direttive e il piano finanziario quadriennale**

Esse rappresenteranno un perfezionamento dei documenti attualmente presentati e continueranno ad essere un programma indicativo, uno strumento di lavoro ad uso del Consiglio di Stato e dell' amministrazione.

Il Gran Consiglio ne prenderà atto, svolgerà all' attenzione del Consiglio di Stato, attraverso rapporti commissionali e dichiarazioni, le sue osservazioni e i suoi suggerimenti, e li terrà presenti nell' esame di leggi e decreti.

Sulla base di questi documenti, il Consiglio di Stato, presenterà

#### **c) I preventivi annuali**

Essi continueranno ad essere quello che sono attualmente, un' indicazione degli obiettivi finanziari per l' anno, un atto, come visto più sopra, senza conseguenze giuridiche.

Dal profilo manageriale il miglioramento registrato negli anni '70 nel settore contabile permetterà una gestione nei Dipartimenti più coscientemente aggiornata e al responsabile delle finanze di indicare blocchi di spese non preventivate. Con la presentazione dei preventivi il Consiglio di Stato si impegna a giustificare eventuali divergenze con il piano finanziario.

Il Gran Consiglio svolgerà ogni anno una discussione attorno all' attuazione delle linee direttive.

Il tutto, riportato su di una tabella, porta al seguente quadro:

( inserire grafico pag. 4 )

L'adozione di questo metodo di lavoro dovrebbe portare ad una maggiore collaborazione fra tecnici e politici nella preparazione delle decisioni e coinvolgere maggiormente l'opinione pubblica.

Si tende, sulla base di studi di previsione dello sviluppo della nostra società, ad attuare:

a) allo stadio di studio dei singoli problemi un' anticipazione (rispetto alla presentazione di leggi o decreti) di un dibattito aperto, fra tecnici e politici e fra le forze politiche e sociali del Paese.

b) allo stadio di applicazione, un fra i Dipartimenti e gli Uffici coinvolti, alla ricerca di maggiore efficienza amministrativa.

Chiamato a preparare, eseguire, controllare e aggiornare gli atti che stanno al di sopra dei preventivi sarà, secondo il

Consiglio di Stato, un gruppo permanente di funzionari, nominato dallo stesso Consiglio di Stato, che ad esso dovrà rispondere, presieduto dal Cancelliere.

L'attuazione della pianificazione cantonale è stata precisata dal Consiglio di Stato come segue:

Programma di massima circa i tempi di attuazione della legge sulla pianificazione politica per gli anni 1981-83 (LD = linee direttive; PF = piano finanziario)

<b>Termine</b>	<b>LD e PF 1980-83</b>	<b>Rapporto sugli indirizzi</b>	<b>LD e PF 1984-87</b>
Entro il 30.3.81		Il gruppo di coordinamento propone al Consiglio di Stato lo schema dell'elaborando rapporto sugli indirizzi	
		Presenza di contatto del gruppo di coordinamento con comuni o loro associazioni economiche (1)	
Entro il 31.12.81		Presentazione al Consiglio di Stato del progetto di rapporto	Proposta al Consiglio di Stato dello schema delle elaborande LD e PF

<b>Primavera 1982</b>		<b>Proposta al Gran Consiglio</b>	
Entro il 30.6.82		Ultimazione dell'esame del rapporto da parte del Gran Consiglio	Presenza di contatto del gruppo di coordinamento con comuni o loro associazioni e con le associazioni economiche (1)
Entro il 15.10.82	Presentazione al Gran Consiglio del rapporto intermedio di esecuzione e di eventuali proposte di aggiornamento (insieme al preventivo 1983)		
Entro il 28.2.83			Presentazione al consiglio di Stato delle proposte di LD e PF
Entro il 30.6.83			Fine della prima lettura in Consiglio di Stato, iniziata subito dopo le elezioni dell'aprile 1983

Entro il 31.8.83			Presentazione al Consiglio di Stato da parte del gruppo di coordinamento delle proposte definitive di LD e PF
Entro il 15.10.83			Seconda lettura del Consiglio di Stato e trasmissione al Gran Consiglio con il preventivo 1984

(1) in funzione della decisione che prenderà il Gran Consiglio circa gli art. 1 e 2 della legge

## 2. CONSIDERAZIONI SULLA LEGGE E MODIFICHE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE

### Capitolo I

Tre sono state le discussioni in Commissione che hanno portato al voto: due di esse sono sfociate in modifiche rispetto al progetto del Consiglio di Stato.

a) Titolo: ad alcuni è parso improprio o discutibile il termine di < Finalità >; la Commissione ha ritenuto a maggioranza di non formalizzarsi sul tema e di mantenere il termine proposto.

b) Art. 1: nutrita è stata la discussione attorno al tema della consultazione.

Il Consiglio di Stato propone la consultazione dei Comuni e delle loro associazioni regionali: il Cantone, dice il testo, attuerà una pianificazione indicativa ... tenuto conto del parere dei Comuni e delle loro associazioni regionali ....

La Commissione ritiene importantissima questa consultazione ma ritiene anche che sarà difficilmente realizzabile per tutti gli atti relativi alla pianificazione.

La Commissione ha pertanto deciso di proporre lo stralcio dell' inciso più sopra riportato, consegnando con questo rapporto l' impegno al Consiglio di Stato, che ha ribadito l' indispensabilità della consultazione, di sentire gli enti pubblici del Cantone, primi fra tutti i Comuni, prima di presentare quegli atti che possono oggettivamente necessitare delle loro indicazioni.

La Commissione si è pure posta il problema se non fosse necessario allargare il principio della consultazione alle grandi organizzazioni economiche del Paese (sindacati e associazioni dei datori di lavoro in particolare): in conclusione si è deciso di proporre di soprassedere all' inserimento di questo impegno nella legge, lasciando al Consiglio di Stato il compito di onorarlo, in particolare, per gli atti che interessano le grandi scelte di sviluppo socio-economico.

La Commissione si rende conto che, dal profilo teorico, l' impegno iscritto nella legge sarebbe espressione di più marcate sensibilità alla necessità della consultazione; ritiene però che sia preferibile guardare alle realtà pratiche, segnando con il rapporto un impegno di consultazione differenziato.

c) Nuovo art. 2: la Commissione ha deciso di proporre l' inserimento sotto il capitolo I, di un articolo secondo dalla marginale Obiettivi. Il Consiglio di Stato ha fatto notare al proposito che la legge è intesa come legge di metodo che rinvia alle diverse leggi gli obiettivi, ma che non disturba la precisazione proposta dalla Commissione.

Alla Commissione, per converso, sembra opportuno completare le indicazioni di legge anche se ammette che alcuni obiettivi sono patrimonio consolidato di tutti i partiti di governo e alcuni sono già fissati da leggi particolari (vedi equilibrio di bilancio).

### Il testo proposto è il seguente:

<< Il Cantone persegue i seguenti obiettivi:

- a) lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi sociali e culturali
- b) il consolidamento dell' economia cantonale
- c) una politica di redistribuzione del reddito sociale
- d) l'attenuazione degli squilibri regionali e settoriali
- e) l'equilibrio delle finanze pubbliche >>.

d) Articolo 2 proposto dal Consiglio di Stato, ora art. 3:

Alla lettera a), per mantenere la progressione di esposizione dell'art. 1), propone di invertire l'ordine dei documenti da elaborare, vale a dire:

<< a) elabora, ... un rapporto sugli indirizzi di sviluppo socio-economico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio >>.

e) All' art. 3 proposto dal Consiglio di Stato, ora art. 4, la Commissione ha lungamente discusso per decidere se il Gran Consiglio dovesse discutere (come proposto dal Consiglio di Stato) o approvare (come da proposta del gruppo socialista), i documenti di cui alle lettera a) - c).

A maggioranza si è deciso di rimanere al testo proposto, ritenuto che il Gran Consiglio avrà la possibilità non solo di discutere ma anche di esprimersi con rapporti commissionali (di unanimità, di maggioranza o di minoranza), che nella normalità delle cose dovrebbero influenzare le decisioni dell' esecutivo.

La Commissione non riesce ad immaginarsi, anche soltanto dal profilo pratico, come il Gran Consiglio possa:

- approvare testi non legislativi quali il rapporto sugli indirizzi o linee direttive,
- impegnarsi sui programmi del piano finanziario.

L'approvazione potrebbe esprimersi in termini generali e generici: una forma di avallo di massima. La Commissione ha preferito confermare la volontà di riservare al Gran Consiglio le possibilità di esprimersi, in modo più o meno univoco, attraverso la discussione.

La Commissione si è anche posta il problema a sapere se non fosse proponibile la presentazione dei documenti di cui alle lettere a) e c) dell' art. 3 proposto dal Consiglio di Stato, accompagnati da decreti legislativi che impegnino in modo più marcato il Gran Consiglio: ci si sarebbe forse potuti allineare, nella forma, al decreto che accompagna i preventivi.

Come diceva il compianto Dott. Sandro Crespi in un suo parere consegnato per la prima volta col messaggio del 28 ottobre 1971 accompagnante il preventivo 1972.

<<..... il preventivo dello Stato, secondo il sistema vigente nella Confederazione e nei Cantoni svizzeri, equivale a un semplice atto amministrativo (Verwaltungsakt), che non ha forza di legge, contrariamente a quanto si verifica in taluni Stati esteri (cfr. H. Nawiasky, Rechtliche Bedeutung und rechtliche Wirkungen des Vorschlages, in Veröffentlichungen der Schweizerischen Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen, Vol 5, Einsiedeln-Köln 1945, pag. 82) >>.

Esiste pertanto una preminenza della legge rispetto al preventivo (cfr. H. Stadler, Gesetz und Budget, in ZBI, 1959, p. 379 e segg.).

Il Governo è tenuto a fare tutte le spese imposte necessariamente dall' esercizio delle sue competenze, ossia derivanti dalle sue stesse funzioni di organo esecutivo.

Anche se il preventivo fosse respinto dal Parlamento, il Governo sarebbe nondimeno legittimato a operare tutte le spese che trovino il loro fondamento nella Costituzione, nella legge o imposte dalla salvaguardia dell' interesse pubblico. L' approvazione del preventivo ha quindi essenzialmente una portata politica (Favre op. cit. p. 1972-193).

In virtù del principio della separazione dei poteri non è da ritenere che il Gran Consiglio sia legittimato a dare istruzioni al Consiglio di Stato sul modo di attuare le leggi, sul modo di eseguirle: tanto meno siffatte istruzioni possono essere date con l' approvazione del preventivo. Il quale, ripeto, non ha forza di legge, e non ha quindi per il Consiglio di Stato il carattere vincolante delle leggi votate dal Gran Consiglio medesimo.

Il Gran Consiglio può, semmai, influire sulla politica governativa attraverso le spese nelle quali può decidere con una latitudine d' apprezzamento (per esempio le spese straordinarie per opere pubbliche, ecc.): ma non sarebbe per esempio legittimato a sopprimere dal preventivo le spese derivanti dall' applicazione di una legge che esso stesso ha votato; né stabilire approvando il preventivo, un piano di priorità delle spese medesime.

Si verifica cioè, nel nostro caso, quella che taluni definiscono una spoliticizzazione del preventivo (cfr. Aubert, op. cit. n. 1356).

Sembra pertanto che, nella sostanza, la discussione possa esprimere i giudizi politici tanto quanto la approvazione generica o legata a decreti.

Il tutto, detto al di là della problematica costituzionale.

f) Art. 4 proposto dal Consiglio di Stato, ora art. 5:

Al paragrafo primo, per riallacciarsi all' art. 1, si propone di sostituire il termine Consiglio di Stato con Cantone. Alla Commissione sembra infatti che il rapporto sugli indirizzi, preparato sulla base di una larga consultazione e sottoposto per discussione al Gran Consiglio, rappresenti indicazioni di ordine generale proprie del Cantone difficilmente mutabili a dipendenza di situazioni contingenti.

g) Art. 4 proposto dal Consiglio di Stato, ora art. 5, cpv. terzo:

Il terzo capoverso indica la possibilità da parte del Consiglio di Stato di apportare modifiche al rapporto sugli indirizzi. Il rapporto, come abbiamo visto nella parte introduttiva, ha carattere di indicazione non legata nel tempo: la prima volta è giocoforza affermare debba essere presentato prima delle linee direttive e del piano finanziario quadriennale: è quanto vien stabilito dal paragrafo secondo.

Successivamente il rapporto, che nella normalità delle cose non dovrebbe modificarsi che su lunghi periodi, potrebbe necessitare di modifiche non necessariamente legate ad un' immediata successiva modifica delle linee direttive e del piano finanziario, ciò che sembrerebbe di rilevare dal terzo capoverso.

La Commissione ha pertanto deciso di stralciare dal terzo capoverso la parte finale e più precisamente:

<<... prima delle linee direttive e del piano finanziario quadriennali o delle loro modifiche >>.

h) Art. 5 proposto dal Consiglio di Stato, ora art. 6:

L'art. fissa l'impegno per l'esecutivo a presentare un piano direttore cantonale di organizzazione del territorio, << secondo le prescrizioni della legge edilizia cantonale >>.

La Commissione, ritenuto che certe prescrizioni potrebbero esser dettate da altre particolari disposizioni di legge (ad esempio del decreto di applicazione della legge federale in materia di organizzazione del territorio), ha ritenuto di proporre una modifica del passaggio, come segue:

<< secondo le prescrizioni della legislazione speciale >>.

i) Disposizioni finali - entrata in vigore.

La Commissione, sentito il Consiglio di Stato e preso atto del programma di massima che riguarda l' attuazione temporale della pianificazione (vedi parte introduttiva al presente rapporto), propone l' attuazione dell' ultimo capitolo della legge: il Consiglio di Stato avrà la facoltà di decidere la data di pubblicazione in funzione dell' inizio dei lavori basati sulla legge proposta; automaticamente vien abrogato il decreto legislativo in essere.

Facciamo seguire il testo completo come uscito dai lavori commissionali e che vien sottoposto al Gran Consiglio per l' approvazione.

#### **Per la Commissione della gestione:**

G. Camponovo, relatore

Baggi - Bottani A. - Bottani G. -

Buffi - Cavadini Adriano - Chiesa,

con riserva - Genardini - Grandi -

Riva - Storelli, con riserva -

Giovannini.

Disegno di

#### **LEGGE**

sulla pianificazione cantonale (del .....)

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

- visto il messaggio 11 luglio 1980 n. 2460 del Consiglio di Stato,

**d e c r e t a :**

## **I. FINALITA'**

### **Art. 1**

#### Scopo

Il Cantone attua una politica di pianificazione indicativa dello sviluppo economico-sociale e della spesa pubblica, e una politica di pianificazione del territorio, fra di loro coordinate.

### **Art. 2**

#### Obiettivi

Il Cantone persegue gli obiettivi seguenti:

- a) lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi sociali e culturali;
- b) il consolidamento dell' economia cantonale;
- c) una politica di equa redistribuzione del reddito sociale;
- d) l'attenuazione degli squilibri regionali e settoriali;
- e) l'equilibrio delle finanze pubbliche.

## **II. COMPETENZE**

### **Art. 3**

#### Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato:

- a) elabora, tenendo conto delle proposte settoriali dei Dipartimenti e dei programmi di sviluppo regionali, un rapporto sugli indirizzi di sviluppo socio-economico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio;
- b) elabora il piano direttore cantonale di organizzazione del territorio;
- c) coordina i programmi di sviluppo regionali e le proposte settoriali dei Dipartimenti, mediante il rapporto sugli indirizzi e il piano direttore cantonale;
- d) elabora le linee direttive e il piano finanziario quadriennali nel rispetto del rapporto sugli indirizzi e del piano direttore cantonale e ne dirige l' esecuzione;
- e) indica per ogni proposta che presenta al Gran Consiglio le relazioni con le linee direttive ed il piano finanziario e motiva le eventuali divergenze.

### **Art. 4**

#### Gran Consiglio

Il Gran Consiglio:

- a) discute il rapporto sugli indirizzi di sviluppo socio-economico, di organizzazione del territorio e di politica finanziaria del Consiglio di Stato;
- b) approva il piano direttore cantonale;
- c) discute le linee direttive e il piano finanziario quadriennali e ne verifica ogni anno l' esecuzione, in sede di preventivo.

## **III. STRUMENTI**

### **Art. 5**

#### Rapporto sugli indirizzi

Il rapporto sugli indirizzi di sviluppo socio-economico di organizzazione del territorio e di politica finanziaria esprime le scelte fondamentali e a lungo termine del Consiglio di Stato.

E' elaborato dal Consiglio di Stato e presentato per discussione al Gran Consiglio, prima delle linee direttive e del piano finanziario quadriennali.

Può essere modificato dal Consiglio di Stato. Le modifiche sono presentate per discussione al Gran Consiglio.

Esso serve al Consiglio di Stato per coordinare le politiche settoriali dei Dipartimenti ed i programmi di sviluppo regionali e per elaborare il piano direttore cantonale.

### **Art. 6**

#### Piano direttore cantonale

Il piano direttore cantonale di organizzazione del territorio è un piano normativo, allestito secondo le prescrizioni della legislazione speciale e fondato sul rapporto sugli indirizzi.

**Art. 7**Linee direttive e piano finanziario quadriennale

Le linee direttive e il piano finanziario quadriennale esprimono le intenzioni e gli impegni politici del Consiglio di Stato nel periodo di legislatura e le priorità di attuazione del rapporto sugli indirizzi e del piano direttore cantonale.

Le linee direttive e il piano finanziario quadriennali sono elaborati dal Consiglio di Stato e presentati per discussione al Gran Consiglio con il primo preventivo dopo il rinnovo dei poteri cantonali.

Possono essere modificati dal Consiglio di Stato. Le modifiche sono presentate per discussione al Gran Consiglio, unitamente al preventivo.

**IV. DISPOSIZIONI FINALI****Art. 8**Disposizione abrogativa

E' abrogato il decreto legislativo concernente la presentazione quadriennale del rapporto sulle linee direttive della politica del Consiglio di Stato e del piano finanziario, del 20 dicembre 1973.

**Art. 9**Disposizioni esecutive

Il Consiglio di Stato emana le disposizioni esecutive.

**Art. 10**Entrata in vigore

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.