

Rapporto

numero

data

Dipartimento

18 novembre 2010

GRAN CONSIGLIO

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 25 gennaio 2010 presentata nella forma generica da Michele Foletti e cofirmatari per una modifica della composizione dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio

1. CHE COSA CHIEDE L'INIZIATIVA GENERICA

«Il Gran Consiglio ha varato una modifica della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato intesa a rendere più efficaci i lavori parlamentari, che introduce un nuovo sistema per stilare l'ordine del giorno delle sessioni.

In breve, d'ora in poi, il principio che dovrà seguire l'Ufficio presidenziale è quello della priorità degli argomenti, classificando poi i vari oggetti all'ordine del giorno secondo quattro differenti forme di deliberazione.

Il nuovo art. 48 cpv. 1 relativo all'ordine del giorno recita: ¹Nell'ordine del giorno devono essere elencati separatamente e secondo priorità, tutti gli oggetti sui quali le Commissioni sono pronte a riferire per il giorno della seduta e quelli di cui è prevista la discussione, indicandone la forma di deliberazione prevista, preso atto del preavviso della Commissione.

Agli iniziativaisti appare quindi logico procedere a una modifica dell'art. 12 della citata legge in modo da permettere ai tre Presidenti delle Commissioni permanenti di sedere in Ufficio presidenziale così da poter contribuire in maniera attiva alla stesura dell'ordine del giorno.

Eventualmente:

per non aumentare troppo il numero dei membri dell'Ufficio presidenziale si potrebbe rinunciare agli scrutatori che attualmente siedono in UP e che, con l'evolvere della tecnologia applicata alle votazioni parlamentari, hanno perso molto del loro ruolo.

Sarà poi necessario inserire un nuovo articolo che permette al Gran Consiglio di eleggere, in caso di necessità, uno scrutatore per ogni gruppo (per le votazioni a scrutinio segreto)».

Annotazione

L'iniziativa generica presentata da Michele Foletti è stata sottoscritta da altri 9 colleghi, cinque di loro sono Capigruppo; tutti i gruppi parlamentari sono rappresentati e tutti i sottoscrittori possono vantare una sperimentata esperienza in merito ai lavori del Gran Consiglio e al suo meccanismo.

L'iniziativa generica può essere considerata "figlia" o corollario di una decisione presa il medesimo giorno dal Gran Consiglio (25 gennaio 2010): quella di organizzare meglio e rendere più agili e spediti i lavori delle sedute parlamentari.

Una riforma importante e apparentemente complessa (se si pensa alle numerose modifiche o novità introdotte nella legge). "Regole del gioco" che necessitano di attori all'interno dell'Ufficio presidenziale che ne facilitino l'obiettivo di snellire e migliorare i lavori del Parlamento.

Fra gli articoli della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC), modificati e accolti dal Gran Consiglio, dapprima l'art. 15 cpv. 4 (nuovo), che precisa fra i compiti dell'Ufficio presidenziale l'elaborazione dell'ordine del giorno delle sedute del Gran Consiglio.

A seguire l'art. 48 cpv. 1 LGC (già menzionato nell'iniziativa in esame) secondo cui ogni oggetto deve essere sistemato nell'ordine del giorno secondo il principio della priorità, con l'indicazione della deliberazione prevista, badando anche al preavviso, seppur consultivo, segnalato da ogni Commissione.

I principi che regolano le modalità di intervento in Parlamento (art. 66-67-68 LGC) e le nuove forme di deliberazione (art. 69-69a-69b-69c-69d LGC) completano il quadro.

Riassumendo, a mente degli iniziattivisti si rende necessario comporre diversamente l'Ufficio presidenziale per produrre efficacia ed efficienza nello stilare l'ordine del giorno e le modalità per affrontare ogni singolo oggetto: accogliere cioè in esso i presidenti delle tre Commissioni permanenti e, nel contempo, riesaminare l'attuale compito degli scrutatori, ipotizzandone l'attivazione solo in caso di necessità, per evitare inoltre un'eccessiva composizione numerica dei suoi membri.

Ne consegue la necessità di operare delle modifiche di alcuni articoli segnatamente al Capitolo 3 "Ufficio presidenziale" del Titolo I della LGC.

2. COMPOSIZIONE DELL'UFFICIO PRESIDENZIALE

Come noto, attualmente l'Ufficio presidenziale è composto di 13 membri. Raggiungerebbe quota 16, con l'aggiunta dei 3 presidenti delle Commissioni permanenti. Si ridurrebbe a 11, qualora si rinunciasse agli scrutatori.

Rammentiamo, tra l'altro, che l'Ufficio presidenziale ha pure tra i suoi compiti quello di dirigere i servizi del Gran Consiglio (art. 159 LGC) e di esercitare la direzione degli affari amministrativi del Gran Consiglio, come pure di vigilare sulla gestione e sull'amministrazione finanziaria dei suoi servizi (art. 160 LGC).

È pure utile a questo proposito volgere lo sguardo, perlomeno a livello numerico, sulla composizione degli Uffici presidenziali dei vari parlamenti cantonali in Svizzera.

Ciò senza entrare in altri dettagli, maggiormente complessi, legati alle diverse specificità che caratterizzano la vita politica di ogni singolo componente della nostra Confederazione.

Composizione degli Uffici presidenziali dei parlamenti cantonali

		Pres.	Vice-pres.	Capi gruppo	Scrut.	Altri	Tot.
AG	Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und dem Obergericht (Geschäftsverkehrsgesetz [GVG]), art. 11	1	2	7			
AI	Geschäftsreglement des Grossen Rates, art. 4	1	2		3		6
AR ¹	Geschäftsordnung des Kantonsrates, art. 4	1	2	(7)			3 (10)
BE ²	Loi sur le Grand Conseil (LGC), art. 16b	1	2		5	1 ³	9
BL ⁴	Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrats (Landratsgesetz), art. 15	1	1	(5)	5		7 (12)
BS	Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO), art. 17	1	1			5	7
FR	Loi sur le Grand Conseil (LGC), art. 3	1	2	5	•6		14
GE	Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC), art. 29	1	2			4	7
GL	Landratsverordnung, art. 22	1	1	5			7
GR	Legge sul Gran Consiglio (LGC), art. 14	1	1	5			7
JU	Loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura (LOP), art. 19	1	2	6			9
LU	Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz), art. 12	1	2		3	2	8
NE	Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), art. 7	1	2	4		2	9
NW	Gesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Landrates (Landratsgesetz), art. 15	1	1			3	6
OW	Gesetz über den Kantonsrat (Kantonsratsgesetz), art. 21	1	1		3		5
SG	Geschäftsreglement des Kantonsrates, art. 4	1	1	5	3		10
SH	Geschäftsordnung des Kantonsrates Schaffhausen, art. 1	1	2		2		5
SO	Kantonsratsgesetz, art. 9	1	2	5			8
SZ	Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz, art. 10	1	1	4	3		9
TI	Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, art. 12	1	2	5	5		13
TG	Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau, art. 6	1	1		4	2	8
UR	Geschäftsordnung des Landrats (GO), art. 15	1	1		2		4
VD	Loi sur le Grand Conseil (LGC), art. 21	1	2		4		7
VS	Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs, art. 16	1	2	8			11
ZG	Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates, art. 6	1	1	5	2		9
ZH	Kantonsratsgesetz (KRG), art. 41	1	2			12	15

¹ Esiste anche un UP allargato, comprendente i capigruppo (v. art. 6).

² Esiste anche la Conferenza dei presidenti, comprendente la presidenza del Parlamento, i capigruppo, i presidenti delle commissioni permanenti e il presidente dei deputati delle regioni francofone (v. art. 16c).

³ Presidente dei deputati delle regioni francofone.

⁴ Esiste anche un UP allargato, comprendente i capigruppo (v. art. 16).

Alcune osservazioni dunque da questa tabella sugli Uffici presidenziali nei 26 Cantoni e semi-Cantoni svizzeri.

20 di essi hanno una composizione di 9 membri o inferiore.

Solo in 6 (Ticino compreso) si va da 10 ad un massimo di 15 membri.

La figura dello scrutatore è presente in 12 Uffici presidenziali su 26 (meno della metà).

La contemporanea presenza di scrutatori e di capigruppo negli Uffici presidenziali è di 5-6 su 26 Cantoni o semi-Cantoni: di principio e largamente quindi o vi sono gli uni oppure gli altri.

Dovessimo accogliere il principio tout court di aggiungere 3 nuovi membri, avremmo l'Ufficio presidenziale più numeroso di tutta la Confederazione, senza dimenticare che in futuro potrebbero esserci ulteriori nuovi gruppi in Parlamento con automatico diritto di accesso.

3. L'ESAME COMMISSIONALE

3.1 Da una iniziale condivisione...

La Commissione ha analizzato tutti i possibili aspetti dell'iniziativa generica.

Rovesciando, per semplicità d'esposizione, l'ordine delle due proposte, sul tema degli scrutatori i pareri sono concordi: essi hanno perso da tempo, per taluni ancor prima dell'introduzione del voto elettronico, l'importanza storicamente loro assegnata.

La loro attività o necessità d'intervento si è ridotta a pochi, seppur necessari, compiti. Non tali da giustificare la presenza quali membri di un Ufficio presidenziale, che deve oggi assumere compiti nuovi e maggiormente delineati.

La loro abolizione non è giudicata comunque necessaria, una loro diversa collocazione sì. Soprattutto se si va nella direzione di migliorare la composizione dell'Ufficio presidenziale, senza appesantirlo troppo numericamente.

Quanto all'inserimento nell'Ufficio presidenziale dei tre presidenti delle Commissioni permanenti: in generale non si sono inizialmente palesati avvisi contrari.

Alcune preoccupazioni, tuttavia sì, nonostante fosse compresa la necessità e l'utilità di questa misura.

Perché i tre presidenti delle Commissioni permanenti e non altri di Commissioni speciali, che col tempo hanno assunto dossier altrettanto importanti?

Risposte: si è convenuto che la maggior parte dei rapporti per deliberazione proviene dalle tre Commissioni citate, che la loro partecipazione all'Ufficio presidenziale serve proprio per distribuire meglio priorità e forme di deliberazione nell'allestire l'ordine del giorno, rispetto anche e soprattutto a temi di grande importanza, provenienti dai lavori delle Commissioni speciali.

È importante rammentare che il compito nuovo voluto dal Gran Consiglio consiste nell'allestire un ordine del giorno nel quale la collocazione degli oggetti in discussione e le forme di deliberazione seguano globalmente linee chiare per importanza (criteri di quantità e di qualità) e che il tempo dedicato ad ogni tema sia ragionevolmente contenuto.

Va da sé che l'Ufficio presidenziale decide, ma tiene conto dei preavvisi delle diverse commissioni, intesi come suggerimento e aiuto nella valutazione, anziché fonte di discussioni o contrarietà, fidando nel buon senso generale, peraltro in applicazione dell'art. 15 LGC.

L'inserimento di tre presidenti delle Commissioni permanenti non arrischia di scompaginare la proporzione delle forze politiche presenti nell'Ufficio presidenziale (ad esempio se i tre presidenti dovessero casualmente appartenere allo stesso partito)?

Risposta: basterebbe coinvolgere a inizio legislatura i partiti e i gruppi, affinché ciò non abbia a verificarsi. In tale ipotetica evenienza la Commissione ha preso atto di una simulazione su tabella allestita dal relatore, che illustra meccanismo e rispetto delle presenze e proporzioni dei gruppi.

Per riassumere.

Poiché nell'allestire l'ordine del giorno vengono sentiti i pareri delle diverse commissioni permanenti e speciali (art. 48 cpv. 1 LGC), poiché l'esperienza insegna che quasi due terzi degli oggetti in votazione sono frutto del lavoro di analisi e redazione di rapporti provenienti dalle Commissioni permanenti, era parere condiviso di questa Commissione quello di ammettere nell'Ufficio presidenziale, per agevolarne il compito, anche chi oggi consente di realizzare questa nuova, diversa volontà. Volontà che mira a regolare e per finire semplificare l'evolvere delle deliberazioni di una giornata parlamentare. Ovviamente confidando sempre nel buon senso e nella saggezza di chi è chiamato a svolgere questo compito.

È pure utile ricordare, per scrupolo, che, almeno per quel che concerne l'ordine del giorno, resta la garanzia finale, descritta dall'art. 48 cpv. 2 LGC: "Il Gran Consiglio può decidere la modifica della successione delle trattande." Ed è ciò che il Presidente del Gran Consiglio mette in rilievo all'inizio di ogni sessione.

La Commissione ha ritenuto in un primo momento quindi utile e maggiormente vicino al conseguimento degli obiettivi descritti nel decreto sulla LGC votata dal Gran Consiglio lo scorso 25 gennaio 2010, affiancare queste due ulteriori modifiche della medesima legge:

- inserendo quali membri dell'Ufficio presidenziale, i tre presidenti delle Commissioni permanenti;
- assegnando un compito accessorio, al di fuori dell'Ufficio presidenziale, agli scrutatori, la cui funzione fosse comunque mantenuta.

3.2 Per snellire l'UP anche nel numero: un successivo passo in avanti

Giunta a questo punto e in procinto di sottoscrivere il rapporto fin qui condiviso (bozza del 28.4.2010), la Commissione, per scrupolo, ma anche così richiesta, ha interpellato l'attuale Ufficio presidenziale. Ne è seguita una pausa di riflessione, nel rispetto anche dell'esperienza maturata in materia dall'UP, alla luce delle nuove modalità di preparazione e organizzazione dei lavori parlamentari.

Il 4 ottobre è giunta alla Commissione una lettera che comunica: *"nella sua seduta del 20 settembre 2010, l'Ufficio presidenziale ha manifestato la sua adesione all'idea della Commissione speciale Costituzione e diritti politici di evadere la suddetta iniziativa di Michele Foletti nel senso di proporre uno snellimento del consesso presidenziale togliendo dai suoi membri gli scrutatori. Pure condivisa la proposta di un'entrata in vigore della modifica in questione, con l'inizio della prossima legislatura."*

Fatta salva la condivisione circa la questione degli scrutatori e in merito all'entrata in vigore delle modifiche, questa comunicazione non ha chiarito in modo esplicito che cosa l'UP intendesse per snellimento. In realtà, come noto, l'iniziativa Foletti e cofirmatari da un lato propone di escludere la qualità di membri dell'UP agli scrutatori, mentre postula dall'altro l'inserimento dei presidenti delle Commissioni permanenti. In pratica nella situazione attuale la composizione numerica risulterebbe diminuita di due unità: da 13 membri si passerebbe come noto a 11.

Leciti dubbi rispetto a una iniziale convinzione hanno indotto la Commissione ad aggiornare le sue riflessioni, giudicando in una fase successiva che il concetto di snellimento dovesse corrispondere anche ad una maggiore diminuzione della composizione numerica dell'UP, rispettosa comunque sempre della proporzione dei rappresentanti dei gruppi politici .

In altri termini la Commissione ha per finire maturato la convinzione che non fosse necessario inserire nell'UP anche i presidenti delle Commissioni permanenti.

4. MODIFICHE DI LEGGE PROPOSTE

Per conseguire questi nuovi obiettivi la LGC dovrà essere oggetto di alcune modifiche, come di seguito la Commissione propone all'attenzione del Parlamento.

Accettando il principio che gli scrutatori non faranno più parte della composizione dell'Ufficio presidenziale, ma il loro ruolo non verrà abolito, assumendo un'altra funzione di collaborazione accessoria, si rende necessario comunque procedere alla loro nomina secondo le usuali modalità.

Capitolo 1 **Verifica dei poteri** (del Titolo I)

Art. 7 - **4. Costituzione dei gruppi, dell'Ufficio presidenziale, degli scrutatori (modifica) e delle Commissioni**

Situazione attuale	Modifica
<p>Art. 7</p> <p>Dopo la dichiarazione di fedeltà si procede:</p> <p>a) alla costituzione dei gruppi parlamentari;</p> <p>b) alla nomina dell'Ufficio presidenziale che entra immediatamente in funzione;</p> <p>c) alla designazione delle Commissioni;</p> <p>d) alla designazione, se del caso, della Commissione per l'esame dei ricorsi contro le elezioni e dei casi di deputati la cui elezione non fosse stata convalidata.</p>	<p>Art. 7</p> <p>Dopo la dichiarazione di fedeltà si procede:</p> <p>a) alla costituzione dei gruppi parlamentari;</p> <p>b) alla nomina dell'Ufficio presidenziale che entra immediatamente in funzione;</p> <p>c) alla nomina di uno scrutatore per ogni gruppo;</p> <p>d) alla designazione delle Commissioni;</p> <p>e) alla designazione, se del caso, della Commissione per l'esame dei ricorsi contro le elezioni e dei casi di deputati la cui elezione non fosse stata convalidata.</p>

Capitolo 3 **Ufficio presidenziale** (del Titolo I)

Art. 12 - **Composizione**

Situazione attuale	Modifica
<p>Art. 12 cpv. 1</p> <p>L'Ufficio presidenziale è nominato ogni anno dal Gran Consiglio nella prima seduta del mese di maggio. Esso si compone:</p>	<p>Art. 12 cpv. 1</p> <p>L'Ufficio presidenziale è nominato ogni anno dal Gran Consiglio nella prima seduta del mese di maggio. Esso si compone:</p>

a) di un Presidente; b) di un primo e un secondo vicepresidente; c) dei capigruppo o dei vicecapigruppo in casi di assenza del titolare; d) di uno scrutatore per ogni gruppo.	a) di un Presidente; b) di un primo e un secondo vicepresidente; c) dei capigruppo o dei vicecapigruppo in casi di assenza del titolare.
Art. 12 cpv. 2 Il Presidente e i vicepresidenti non sono rieleggibili alla stessa carica nella stessa legislatura.	Art. 12 cpv. 2 Invariato

Adottando questa novità l'UP avrà 8 membri, con un naturale aumento di altre unità qualora altri gruppi dovessero assumere questo ruolo nelle prossime legislature. Inoltre, riprendendo la tabella della composizione degli Uffici presidenziali dei parlamenti cantonali, il nostro legislativo si collocherà in una posizione mediana.

Capitolo 3 Ufficio presidenziale

Art. 18 - Scrutatori

L'adozione del voto elettronico con risultato automatico riduce il compito degli scrutatori a due particolari azioni: il conteggio e l'esito nelle votazioni per appello nominale e lo spoglio delle schede nelle votazioni a scrutinio segreto e nelle elezioni.

A parere della Commissione la storica figura degli scrutatori può essere mantenuta. Tuttavia, in considerazione della loro ridotta funzione, la Commissione propone che essi non siano più parte integrante dell'Ufficio presidenziale, ma considerati quale componente accessoria ad esso, secondo le necessità descritte nelle proposte di modifica della legge.

Situazione attuale	Modifica
	Art 18 cpv. 1 Secondo necessità l'Ufficio presidenziale si avvale della collaborazione di scrutatori, uno per ogni gruppo, eletti all'inizio della legislatura. Essi sono riproposti o mutati al rinnovo annuale dell'Ufficio presidenziale.
Art. 18 cpv. 1 Gli scrutatori accertano il risultato delle votazioni e delle elezioni e collaborano all'organizzazione del Gran Consiglio.	Art. 18 cpv. 2 Gli scrutatori accertano il risultato delle votazioni per appello nominale.
Art. 18 cpv. 2 Nelle votazioni a scrutinio segreto e nelle elezioni essi eseguono lo spoglio delle schede, sotto la vigilanza del Presidente.	Art. 18 cpv. 3 Nelle votazioni a scrutinio segreto e nelle elezioni essi eseguono lo spoglio delle schede, sotto la vigilanza dell'Ufficio presidenziale.

5. CONCLUSIONI

- Considerato quanto precede, la Commissione invita quindi il Gran Consiglio ad accogliere parzialmente l'iniziativa generica presentata da Michele Foletti e cofirmatari per una modifica della composizione dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio.
- La Commissione invita pure il Gran Consiglio ad accettare la soluzione adottata, le proposte operative e le conseguenti modifiche della LGC/CdS come indicati nel decreto di legge allegato.
- L'entrata in vigore di queste disposizioni avrà luogo all'inizio della prossima legislatura.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Gianrico Corti, relatore

Bacchetta-Cattori - Bergonzoli - Bonoli - Cavalli -

Ducry - Garobbio - Ghisletta D. - Giudici - Krüsi -

Mellini - Ramsauer

Disegno di

LEGGE

sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 25 gennaio 2010 presentata nella forma generica da Michele Foletti e cofirmatari;
- visto il rapporto 18 novembre 2010 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

La legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 è modificata come segue:

Art. 7

Dopo la dichiarazione di fedeltà si procede:

4. Costituzione dei gruppi, dell'Ufficio presidenziale, degli scrutatori e delle Commissioni

- a) alla costituzione dei gruppi parlamentari;
- b) alla nomina dell'Ufficio presidenziale che entra immediatamente in funzione;
- c) alla nomina di uno scrutatore per ogni gruppo;**
- d) alla designazione delle Commissioni;
- e) alla designazione, se del caso, della Commissione per l'esame dei ricorsi contro le elezioni e dei casi di deputati la cui elezione non fosse stata convalidata.

Art. 12 cpv. 1

¹L'Ufficio presidenziale è nominato ogni anno dal Gran Consiglio nella prima seduta del mese di maggio. Esso si compone:

- a) di un Presidente;
- b) di un primo e un secondo vicepresidente;
- c) dei capigruppo o dei vicecapigruppo in casi di assenza del titolare.

Art. 18

¹Secondo necessità l'Ufficio presidenziale si avvale della collaborazione di scrutatori, uno per ogni gruppo, eletti all'inizio della legislatura. Essi sono riproposti o mutati al rinnovo annuale dell'Ufficio presidenziale.

²Gli scrutatori accertano il risultato delle votazioni per appello nominale.

³Nelle votazioni a scrutinio segreto e nelle elezioni essi eseguono lo spoglio delle schede, sotto la vigilanza dell'Ufficio presidenziale.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entrerà in vigore il 1° aprile 2011.