

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5319 R	3 dicembre 2002	ISTITUZIONI
Concerne		

Osservazioni della Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio al rapporto 6 novembre 2002 del Consiglio di Stato concernente il disegno di nuova Legge sul Gran Consiglio

Il liberalismo è interessato alla funzione del governo, e in particolare, alla limitazione dei suoi poteri. Per la democrazia il problema centrale è invece quello di chi debba dirigere il governo. Il liberalismo esige che ogni potere - quindi anche quello della maggioranza - sia sottoposto a limiti.

(...)

Il liberalismo è dunque incompatibile con una democrazia illimitata, proprio perché è incompatibile con ogni altra forma di governo a carattere assoluto. La limitazione dei poteri, anche di quelli dei rappresentanti della maggioranza, è infatti presupposta sia dai principi sanciti in una Costituzione oppure approvati dal consenso generale, sia da una legislazione realmente autolimitativa¹.

Friedrich A. von Hayek

¹ Friedrich A. von Hayek, Liberalismo, 1978

INDICE

INTRODUZIONE	3
I. PREMESSA	3
1. «Alta vigilanza»	5
2. Controllo dell'amministrazione	9
3. Conclusione	12
4. Potenziamento/riorganizzazione dei servizi del parlamento.....	13
5. Ispettorato delle finanze	14
II. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI	15
Art. 36 - Commissione d'inchiesta.....	15
Art. 40 - Rapporti con altre procedure.....	17
Art. 94 - Iniziativa elaborata	17
Art. 95 - Iniziativa generica.....	18
Art. 98 - Mozione	18
Art. 115 - Elezione dei magistrati	19
Art 120 - Destituzione del Consiglio di Stato.....	20
art. 126 - Pubblicazione di messaggi	20
art. 128 - Presenza di funzionari ai dibattiti	21
Capitolo 3 - Interpellanze, interrogazioni, audizioni	21
art. 130 - Interpellanza	21
art. 133 - Audizione commissionale	22
art 138 e 154 - Servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione	22
art. 141 - Obbligo di informazione	23
art .153 - Servizio di controllo delle finanze	23
art. 156 - Collaborazione dei servizi del Gran Consiglio con l'amministrazione cantonale e con terzi	23
art. 160 - Finanziamento del Gran Consiglio.....	23
art. 86 - Dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi	24
III. CONCLUSIONI	24
ALLEGATO 1: ERREICHT DIE POLITIK IHRE ZIELE? - WISSENSCHAFTLICHE UND ÖFFENTLICHE DISKUSSION DER PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE	25
ALLEGATO 2: COMMISSIONE GIUSTIZIA (EMENDAMENTO)	27
ALLEGATO 3: ARTICOLI MODIFICATI RISPETTO AL PROGETTO 14 MAGGIO 2002 ..	29

INTRODUZIONE

La Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio ha posto in consultazione, anche presso il Consiglio di Stato, un progetto di nuova legge sul Gran Consiglio il **19 luglio 2001**. Il **26 settembre 2001** si è incontrata con una delegazione del governo per discutere di questo progetto. Nel mese di **marzo 2002** alla preparazione del progetto definitivo sono stati associati anche il cancelliere dello Stato e il giurista del Consiglio di Stato.

La Commissione ha consegnato il progetto definitivo il **14 maggio 2002**. Ai sensi dell'**art. 51 cpv. 4 L1984** il Consiglio di Stato aveva tempo per pronunciarsi fino al **14 novembre 2002**. Il governo lo ha fatto con il messaggio n. **5319** del **6 novembre 2002**. Tale messaggio è stato consegnato alla Commissione il **15 novembre 2002**, ma non reso pubblico perché il Consiglio di Stato desiderava prima discuterne con la Commissione stessa. La Commissione ha dunque incontrato una delegazione del Consiglio di Stato, composta dai Consiglieri Pesenti e Pedrazzini, il **19 novembre 2002** e ne ha discusso al suo interno il **23 novembre 2002**, in vista dell'incontro con il plenum del Consiglio di Stato, richiesto dal governo stesso. L'incontro del **3 dicembre 2002** è invece nuovamente avvenuto con una delegazione dell'esecutivo composta dai Consiglieri Gendotti e Pedrazzini. In tale incontro sono state esaminate le proposte di modifica elaborate dalla Commissione in considerazione delle osservazioni del Consiglio di Stato. La delegazione dell'esecutivo ha condiviso la maggior parte di queste ma si è riservata un'ulteriore riflessione al plenum del Governo.

In vista della discussione in Gran Consiglio, prevista per il **16 dicembre 2002**, la Commissione presenta ora le seguenti osservazioni complementari.

La numerazione del testo segue e ricalca quella del messaggio.

I. PREMESSA

La Commissione prende in primo luogo atto con piacere che il governo non ha formulato alcuna opposizione alla stragrande maggioranza delle norme proposte dal progetto.

Per contro nella parte generale le osservazioni del governo, a mente della Commissione, sono improntate a preoccupazioni eccessive, che non hanno ragione di esistere, ma che è bene discutere e fugare. Le osservazioni particolari, invero non molte, permettono invece di apportare alcuni interessanti miglioramenti al progetto, rispettivamente di discutere approfonditamente alcuni aspetti.

La Commissione è ben cosciente del fatto che nel nostro sistema il Consiglio di Stato, eletto direttamente dal popolo con il sistema proporzionale, gode di una fortissima legittimazione propria e che questo comporta un diverso ruolo del Gran Consiglio, per il quale la funzione di controllo assume un ruolo quasi preponderante.

Contrariamente a quanto assume il Consiglio di Stato è proprio perché il governo non è eletto dal parlamento e nemmeno può essere rovesciato dallo stesso, che deve essere sottoposto a un controllo accresciuto. La differenza tra il sistema federale e quello cantonale richiede quindi un controllo maggiore e non minore.

D'altra parte per dirla con **von Hayek**:

Se il governo assume compiti che, per mole e complessità, sono sempre meno suscettibili di essere realmente indirizzati secondo la decisione della maggioranza, sembra inevitabile che dei poteri effettivi si appropri un apparato burocratico sempre più indipendente dal controllo democratico².

È esattamente quanto successo anche nel Ticino, che, nel suo piccolo, possiede quasi tutti gli attributi di uno stato sovrano.

Il richiamo alla dottrina³ di **Giuseppe Lepori** deve essere visto con molta prudenza. In effetti questo grande statista ha scritto agli inizi degli anni sessanta, quasi quarant'anni prima della Costituzione del 1998 e soprattutto prima che iniziasse realmente lo sviluppo della legislazione amministrativa. In quegli anni non esisteva ancora nessun tribunale amministrativo, né legge di procedura amministrativa, né la CEDU⁴ aveva cominciato a esplicare i suoi effetti.

A titolo generale non si tratta dunque per il Gran Consiglio di esercitare l'«alta vigilanza» in modo più o meno spinto rispetto ai tribunali, ma di esercitarla su **oggetti diversi**.

Non si vuole istituire un controllo della finanze superiore a esecutivo e legislativo, ma **esterno** agli stessi così come ha fatto la Confederazione e così come si fa in diritto privato.

La Commissione è perfettamente cosciente del fatto che gli strumenti di controllo oggi a disposizione del Consiglio di Stato sono assolutamente insufficienti e si aspetta dal governo che abbia a riflettere su questi temi e a prendere provvedimenti, così come ha cominciato a fare con l'istituzione del Servizio di controllo interno (SECI) del Dipartimento delle istituzioni.

Anche in materia finanziaria, con un bilancio che sfiora ormai i 3 miliardi e con un'amministrazione di oltre 7000 dipendenti, **occorrerà forzatamente pensare a forme di revisione interna, che precedano il Controllo delle finanze**.

La Commissione può quindi rassicurare il governo nel senso che non intende in nessun modo conferire al Gran Consiglio la possibilità di sostituirsi allo stesso o permettergli di dare istruzioni concrete all'amministrazione, bensì permettergli di esercitare un effettivo controllo a posteriori.

2 Friedrich A. von Hayek, Liberalismo, 1978

3 pubblicata postuma

4 ratificata dall'Assemblea federale il 28 novembre 1974

1. «Alta vigilanza»⁵

⁵ Ricordiamo il contenuto del progetto commissionale del **14 maggio 2002**:

Articolo 135 Obbligo costituzionale

Il Gran Consiglio esercita l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato e sui tribunali e esercita gli attributi della sovranità che la Costituzione non riserva esplicitamente a altra autorità.

Articolo 136 Criteri

Il Gran Consiglio esercita l'alta vigilanza attenendosi ai seguenti criteri:

- a) legalità;
- b) conformità all'ordinamento vigente;
- c) adeguatezza;
- d) efficacia;
- e) economicità.

Articolo 137 Limiti

¹L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni.

²È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie.

Articolo 138 In materia amministrativa

¹La Commissione della gestione e delle finanze esercita l'alta vigilanza in materia amministrativa e presenta annualmente un rapporto, che deve essere discusso unitamente al consuntivo.

²Essa può presentare dei rapporti su temi specifici ogni qual volta lo ritiene necessario.

³La Commissione si avvale del servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione e collabora con il servizio di controllo delle finanze.

Articolo 139 In materia finanziaria

L'alta sorveglianza in materia finanziaria è organizzata secondo le norme previste dalla legislazione sulla gestione finanziaria dello Stato.

Articolo 140 Diritto d'informazione

¹La Commissione della gestione e delle finanze ha diritto di essere informata dal Consiglio di Stato, dall'amministrazione e da ogni ente di diritto pubblico o diritto privato in cui lo Stato detiene la maggioranza del capitale o dei voti, circa qualsiasi pratica e di consultare la relativa documentazione, riservate le leggi speciali.

²Informa preventivamente il Consiglio di Stato dell'audizione di persone che gli sono subordinate e, a sua richiesta, lo sente prima di raccogliere informazioni presso persone o farsi consegnare documenti.

³La Commissione prende provvedimenti appropriati a tutela del segreto d'ufficio e dei dati personali.

Articolo 141 Obbligo di informazione

¹Le persone al servizio del Cantone sono tenute a dare qualsiasi informazione in maniera veridica e completa, nonché a indicare qualsiasi documento utile.

²Alle persone al servizio della Cantone non può derivare alcun pregiudizio da quanto abbiano veridicamente dichiarato a una Commissione.

³Possono essere oggetto di un procedimento disciplinare o amministrativo in seguito alle dichiarazioni da loro fatte alla Commissione soltanto su parere conforme della Commissione medesima.

⁴Sono persone al servizio della Cantone a tenore della presente legge tutte le persone che assolvono compiti di diritto pubblico per incarico di un ente sottoposto all'alta vigilanza.

Articolo 142 Parere dell'autorità interessata

All'autorità interessata è data la possibilità di esprimersi prima che la Commissione riferisca su lacune nella gestione generale o finanziaria.

In questa materia il governo sottovaluta completamente l'evoluzione e l'originalità del modello ticinese determinata dall'istituzione, primo cantone in Svizzera, del **Consiglio della magistratura**.

Con la creazione di questo organo il Gran Consiglio e il popolo, votando la Costituzione cantonale, hanno rafforzato in modo decisivo l'«alta vigilanza» sulla magistratura e lo hanno fatto in un modo pienamente compatibile con il principio della separazione dei poteri.

Con questo sistema l'«alta vigilanza» sulla magistratura è o dovrebbe essere, visto che siamo ancora agli inizi, molto più intensa, nel contempo però il Gran Consiglio è stato scaricato delle responsabilità operative, proprio per evitare ogni interferenza.

Sull'evoluzione dell'«alta vigilanza» sulla giustizia si sta per altro discutendo molto a livello svizzero.

Avec la révision de la loi sur les rapports entre les conseils et celle de l'organisation judiciaire, les CdG portent une attention accrue à la haute surveillance sur la justice. Pour procéder à une évaluation préliminaire de l'orientation future de la haute surveillance sur les tribunaux, la sous-commission élargie DFJP/tribunaux de la Commission de gestion du Conseil des États a chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration de procéder à une étude de la littérature traitant de la portée en Suisse de la haute surveillance parlementaire sur la justice. Le présent rapport décrit d'une part les divers points de vue de la doctrine juridique en matière de portée de la haute surveillance et de ses objets. D'autre part, il aborde également les limites constitutionnelles qui sont imposées à la haute surveillance. **Il s'agit du deuxième rapport que l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration a rédigé dans le cadre de l'inspection «Haute surveillance parlementaire sur la justice»**. Le premier rapport était consacré à la gestion moderne de la justice. La littérature juridique qui traite de la haute surveillance parlementaire sur la justice en Suisse n'est pas très abondante. Peu de questions du droit de la haute surveillance sont controversées. Il est néanmoins possible de distinguer trois courants conceptuels principaux :

- En tant que représentant d'une conception stricte de la portée de la haute surveillance parlementaire sur la justice, **Jean-François Aubert** estime que celle-ci doit se concentrer sur la surveillance de la « régularité formelle » et ne peut en aucun cas se référer au contenu des décisions.
- En revanche, la majorité des auteurs défendent une conception élargie de la haute surveillance sur la justice. **Regina Kiener** est l'une des représentantes de ce courant médian qui place clairement le principe de l'indépendance judiciaire au centre de ses préoccupations. Cette conception de la haute surveillance accorde également la priorité au contrôle de la gestion des affaires. La gestion administrative des organes juridictionnels et la marche des affaires sont explicitement déclarées en tant qu'objets de la haute surveillance. Les cas de déni de justice, de retard injustifié et de procédure extrêmement longue exceptés, le Parlement ne peut pas se pencher sur des procédures qui n'ont pas été clôturées. Selon les tenants de cette conception, la haute surveillance peut prendre connaissance du contenu des procédures closes lorsqu'il s'agit de procéder à un contrôle des effets et de l'efficacité de l'activité légiférante. Elle peut également discuter des tendances de la jurisprudence avec les autorités judiciaires car cette manière de faire permet d'identifier d'éventuels dysfonctionnements ou lacunes de la législation et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. La portée de la haute surveillance parlementaire telle qu'elle est décrite par les défenseurs cette conception élargie correspond largement à la position défendue jusqu'ici par les CdG.
- Quelques auteurs défendent une conception élargie accordant à la haute surveillance une marge de manœuvre et une liberté d'appréciation plus étendue sur certains points (appelée conception étendue dans le présent rapport). Ainsi, **Philippe Mastronardi** estime que, dans certaines circonstances (concrètement en cas de limitation des voies de recours prévues par la constitution) la haute

Articolo 143 Raccomandazioni all'autorità responsabile

¹Nell'ambito dell'alta vigilanza, la Commissione della gestione e delle finanze può rivolgere raccomandazioni all'autorità politicamente responsabile.

²Il Consiglio di Stato informa sulla realizzazione di tali raccomandazioni, nel termine fissato dalla Commissione.

³Le raccomandazioni medesime e i pareri dell'autorità politicamente responsabile vengono pubblicati se non vi si oppongono interessi degni di protezione.

surveillance assume une fonction démocratique à titre subsidiaire et n'exclut pas la possibilité qu'elle puisse se pencher matériellement sur certains jugements. Pour lui, le «devoir de réserve» que le Parlement s'impose dans ces critiques de la jurisprudence est un signe de «courtoisie parlementaire» qui ne découle pas du droit constitutionnel. Pour **Hansjörg Seiler**, il est important de doter la haute surveillance parlementaire sur la justice de droits d'information étendus (droit de requérir des renseignements, droit de prendre connaissance de pièces de procédures closes et possibilité d'instituer une CEP sur les tribunaux)⁶.

Non è certamente un caso che la Società svizzera per li questioni parlamentari abbia dedicato la sua ultima assemblea a questo tema, mentre che l'annuale incontro degli uffici presidenziali dei parlamenti dei cantoni romandi di Berna e del Ticino è stato dedicato all'«alta vigilanza» su governo e amministrazione.

L'«alta vigilanza» sulla magistratura e sul governo si differenziano quindi non per intensità ma per oggetto e modalità.

Per la necessità di tutelare i cittadini e l'indipendenza dei magistrati per la vigilanza sulla giustizia il Gran Consiglio si serve dell'intermediario della Consiglio della magistratura.

Per quella sul governo e sull'amministrazione invece agirà direttamente facendosi coadiuvare dai servizi del parlamento e utilizzando il lavoro del Controllo cantonale delle finanze.

Questo tipo di controllo dovrà essere a **posteriori** nel senso che non potrà in nessun modo influenzare direttamente le decisioni dell'amministrazione, come per altro già avviene per la vigilanza sulla magistratura.

Dovrà però essere **costante** come il controllo delle finanze.

Per rendere ancora più chiaro questi concetti la Commissione propone di modificare il progetto di **art. 137** come segue:

Art. 137 Limiti

¹L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni **e di dare istruzioni per una singola** decisione.

²È escluso il controllo di merito delle **single** decisioni giudiziarie **e amministrative**.

Art. 140 Diritto d'informazione

¹La Commissione ha diritto di essere informata dal Consiglio di Stato, dall'amministrazione e da ogni ente di diritto pubblico o diritto privato in cui lo Stato detiene la maggioranza assoluta del capitale o dei voti, circa qualsiasi pratica e di consultare la relativa documentazione, riservate le leggi speciali.

²Informa preventivamente il Consiglio di Stato sugli interrogatori di persone che gli sono subordinate e a sua richiesta lo sente prima di raccogliere informazioni presso persone o **visionare** documenti.

³La Commissione prende provvedimenti appropriati a tutela del segreto d'ufficio.

Ricordiamo che nel rapporto del **14 maggio 2002** si indicava quanto segue:

Per poter svolgere compiutamente il suo ruolo la Commissione della gestione e delle finanze e i suoi servizi devono poter avere accesso concretamente a tutti gli atti senza limitazione alcuna. **Il regolamento della Commissione dovrà determinare nel dettaglio le modalità di questo accesso** (chi lo chiede, a chi; per iscritto o oralmente, quando; ecc.).

L'«alta vigilanza» non si estende al processo intemo di formazione della volontà nell'ambito, per esempio, dei progetti legislativi.

⁶ Organe parlementaire de contrôle de l'administration, La portée de la haute surveillance parlementaire sur les tribunaux – les avis de la doctrine juridique, Mars 2002

E anche:

L'attuale metodo di esame della gestione amministrativa mediante la discussione del rendiconto non è più adeguato ed è decisamente troppo limitato. In futuro il rapporto sul rendiconto sarà piuttosto un riassunto e una sintesi di un lavoro che si estenderà su tutto l'arco dell'anno, in parte sulla base di una pianificazione predefinita, in parte per rispondere alle sollecitazioni dell'attualità.

La Commissione delle gestione e delle finanze o più probabilmente una sua sottocommissione e il servizio di controllo dell'amministrazione dovranno elaborare un programma annuale e uno pluriennale di verifica di tutti i servizi dell'amministrazione, basato anche su specifiche ispezioni dei diversi settori, oltre che sul rapporto annuale che già oggi ogni servizio deve presentare e i cui contenuti andranno definiti di comune accordo. **È bene precisare che lo scopo di controlli e ispezioni non è di tipo punitivo o poliziesco, ma è quello di migliorare sempre il servizio con la collaborazione in primo luogo dei diretti interessati, favorendo anche un contatto più diretto e una migliore conoscenza reciproca.**

Le leggi speciali riservate sono ovviamente quelle sul segreto bancario, sul segreto fiscale, sulla protezione dei dati, ecc.

Il controllo in virtù dell'alta vigilanza sarà dunque essenzialmente un controllo delle tendenze e delle efficacia legislativa.

L'art. 140 cpv. 2 codifica e organizza il principio della concordanza della collaborazione.

Gli altri cantoni che hanno recentemente riflettuto su questi problemi hanno adottato delle disposizioni sono andati esattamente nella medesima direzione per esempio:

Vallese

Art. 130 Commission de gestion et des finances

Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, les commissions de gestion et des finances peuvent notamment:

- a) demander au Conseil d'Etat de produire des dossiers et consulter tous les dossiers quels qu'ils soient;
- b) effectuer, par l'intermédiaire d'une de ses sections, des inspections et des visites dans l'administration cantonale, en général après en avoir préalablement informé le conseiller d'Etat compétent;
- c) entendre elle-même ou par l'intermédiaire de ses sections tout fonctionnaire de l'administration cantonale, après en avoir informé le conseiller d'Etat compétent; sur demande, l'audition a lieu sans la présence du supérieur hiérarchique du fonctionnaire ou du conseiller d'Etat compétent;**
- d) exiger de l'Inspection des finances les renseignements nécessaires à l'exécution de leurs tâches et lui confier des mandats de contrôle spéciaux.

Berna

Art. 35 Commission de gestion

Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, la Commission de gestion peut en outre

- a. demander au Conseil-exécutif de produire des dossiers et consulter tous les dossiers quels qu'ils soient;
- b. effectuer, par l'intermédiaire d'une de ses sections, des inspections et des visites dans l'administration cantonale, en général après en avoir préalablement informé le conseiller ou la conseillère d'Etat compétents et
- c. entendre, elle-même ou par l'intermédiaire d'une de ses sections, tout fonctionnaire de l'administration cantonale, après en avoir préalablement informé le conseiller ou la conseillère d'Etat compétents; sur demande, l'audition a lieu sans la présence du supérieur hiérarchique du fonctionnaire ou du conseiller ou de la conseillère d'Etat compétents.

Non è certamente un caso che il Vallese nel quadro del progetto Amministrazione 2000 abbia realizzato anche il progetto Parlamento 2000.

A Berna invece la riforma è stata realizzata dopo lo scandalo delle «casse nere».

2. Controllo dell'amministrazione

La Commissione apprezza l'affermazione del Consiglio di Stato secondo cui:

In uno stato di diritto il controllo dell'amministrazione è irrinunciabile. Infatti il controllo deve garantire al controllore una visione sulla conformità degli atti amministrativi ai principi della legalità e dell'adeguatezza.

Pure apprezzabile è il fatto che il Consiglio di Stato abbia cominciato a passare dalle parole ai fatti con la decisione del Dipartimento delle istituzioni di istituire il Servizio di controllo interno (SECI).

Chiariti i principi generali, per realizzare effettivamente nel concreto l'«alta vigilanza» occorrono strumenti concreti e cioè la possibilità di conferire con i servizi interessati e adeguate risorse a disposizione del Gran Consiglio. Tra queste non può non esservi anche il Servizio di controllo parlamentare dell'amministrazione.

A questo proposito è interessante riferirsi a quanto avviene a livello della Confederazione.

A titolo di mero esempio indichiamo i collaboratori dell'OPCA:

Daniel Janett, dipl. soz., capo OPCA, Settore politico: DFI

Serge Zogg, dipl. postgrade en sc. pol., capo sostituto Settori politici: DFAE, DDPS

Andreas Tobler, lic. phil. I Settori politici: DFGP, Tribunali, Cancelleria federale

Jérôme Duperrut, lic. en économie politique, master in economics Settori politici: DFF, DFE

Christoph Bättig, dipl. geogr. (dal 1° ottobre 2002) Settore politico: DATEC

Hedwig Heinis, segretaria amministrativa

Pure a titolo indicativo la lista dei rapporti pubblicati:

La portata dell'«alta vigilanza» parlamentare sui tribunali – i pareri della dottrina giuridica. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Berna, 11 marzo 2002.

Gestione moderna della giustizia. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Berna, 10 agosto 2001.

L'ouverture des marchés publics en Suisse sous l'angle juridique et économique.

Rapport final de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national. Berne, 14 mars 2002.

Provvedimenti volti a contenere i costi nell'ambito della LAMal.

Provvedimenti e margini di manovra degli organi responsabili della Confederazione. Sintesi dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Berna, 30 novembre 2001.

Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz (KVG). Materialienband 1:

Eine Programmanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Handlungsspielräume des Bundes. Bern, 29. August 2001.

Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz (KVG). Materialienband 2:

Die Wirkungen der bundesrätlichen Rechtsprechung im Falle der Spitalplanung. Studie: Büro Vatter, Politikforschung & –beratung, Bern. Bern, 30. November 2001.

Kostendämpfungsmassnahmen im Krankenversicherungsgesetz (KVG). Materialienband 3:

Die Einflussnahme des Bundes auf den Arztarief TARMED. Studie: Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern, 30. November 2001.

Flussi finanziari della politica agricola: analisi dei principali pagamenti dello Stato a favore dell'agricoltura dal punto di vista dei beneficiari. Rapporto dell'Organo parlamentare di Controllo dell'Amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Berna, 12 febbraio 2001.

La situation en droit des cartels.

Rapport final à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national.

Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne, 2000.

Evaluation: Quel est le degré d'ouverture du marché intérieur suisse?

Rapport de travail. Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne, 2000.

Valutazione: Qual è il grado di apertura del mercato interno svizzero? Rapporto finale all'attenzione della Commissione di gestione del Consiglio nazionale. Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione. Berna, 2000.

Parlamentarische Vorstösse.

Verfahren, Statistiken, Kosten und das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge sowie Überblick zum Vorstosswesen in anderen europäischen Parlamenten.

Arbeitsbericht. Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle, Bern, 1999.

Interventi parlamentari. Procedura, statistiche, costi e proposte di riforma del sistema degli interventi parlamentari. Rapporto finale a destinazione del gruppo di coordinamento delle Commissioni de la gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione. Berna, 1999.

Breve valutazione dopo dieci anni di attività dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo. Rapporto a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione. Berna, 1999.

L'etica nel Servizio pubblico. Rapporto a destinazione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione. Berna, 1998.

Anlagetätigkeit des Ausgleichsfonds der AHV: Ueberprüfung des Auftrages und der Zielsetzungen.

Arbeitsbericht. Bern, 1997 (deutsch / *avec résumé en français* / *con riassunto in italiano*).

Investimenti del Fondo di compensazione dell'AVS: verifica del mandato e degli obiettivi. Rapporto finale a destinazione delle Commissioni della gestione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione. Berna, 1997 (italiano / *mit deutscher Zusammenfassung* / *avec résumé en français*).

Mise en oeuvre des politiques fédérales et consultation des cantons.

Rapport de travail. Berne, 1997 (en français / *mit deutscher Zusammenfassung* / *con riassunto in italiano* / *with an abstract in English*).

Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone / Mise en oeuvre des politiques fédérales et consultations des cantons / Attuazione delle politiche federali e consultazione dei Cantoni. Arbeitsbericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle (PVK) zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Bern, 1997 (deutsch / *français* / *italiano*).

Vollzug von Bundespolitiken und Vernehmlassung der Kantone / Mise en oeuvre des politiques fédérales et consultations des cantons / Attuazione delle politiche federali e consultazione dei Cantoni. Schlussbericht. Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle. Bern, 1997 (deutsch / *français* / *italiano*).

Les activités déployées par le Conseil fédéral et l'administration fédérale en matière d'information au sujet de l'accord d'indemnisation de 1949 entre la Suisse et la Pologne (octobre 1996). Rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national. Organe parlementaire de contrôle de l'administration. Berne, 1997 (français / *con riassunto in italiano* / *with an abstract in English*).

Die Informationspolitik von Bundesrat und Bundesverwaltung nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996 und im Kontext der BSE / CJD-Ereignisse vom März 1996. Arbeitsbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle. Bern, 1996 (deutsch / *avec résumé en français / con riassunto in italiano*).

Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG).

Arbeitsbericht. Bern, 1996 (deutsch / *avec résumé en français / with an abstract in English*).

Efficacia della legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione all'indirizzo della sezione "Economia" della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Berna, 1996 (italiano / *with an abstract in English*).

Efficacia politico-congiunturale della legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà e suoi effetti sull'insieme dell'economia. Rapporto dell'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione all'indirizzo della sezione "Economia" della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Berna, 1996 (italiano / *with an abstract in English*).

Kostenentwicklung und Fristeinhaltung beim Nationalstrassenbau.

Arbeitsbericht. Bern, 1996 (deutsch / *with an abstract in English*).

Evolution des coûts et respect des délais lors de la construction des routes nationales.

Rapport de travail. Berne, 1996 (en français / *with an abstract in English*).

Evaluation der eidgenössischen Volkszählung.

Arbeitsbericht. Bern, 1995 (deutsch / *avec résumé en français / with an abstract in English*).

Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe (Artikel 74 des Invalidengesetzes).

Arbeitsbericht. Bern, 1995 (deutsch / *avec résumé en français / with an abstract in English*).

Fonction et influence des commissions extra-parlementaires de la Confédération.

Rapport final. Berne, 1994; publication autorisée en 1996.

Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken.

Schlussbericht. Bern, 1994 (deutsch / *avec résumé en français*).

Evaluation de la législation extra-parlementaire en matière de prévoyance professionnelle : respect de la volonté parlementaire, adaptation à la pratique, nature juridique des prises de position officielles.

Rapport de travail. Berne, 1994 (en français / *mit deutscher Zusammenfassung*).

EFFI-QM-BV. Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Überprüfung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis zum Januar 1991.

Schlussbericht. Bern, 1993 (deutsch / *avec résumé en français*).

Infine alleghiamo un articolo di valutazione del direttore dell'OPCA.

Come si vede una parte importante del lavoro dell'OPCA riguarda l'esame dell'efficacia legislativa.

La Commissione è cosciente e condivide la necessità per il Consiglio di Stato di migliorare il suo controllo sull'amministrazione. E' un suo compito e una necessità inderogabile. La Commissione non vuole però interferire sulle modalità con cui il Consiglio di Stato intende organizzarsi.

La Legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928⁷ prevede:

⁷ Questa legge trova oggi la sua base costituzionale nell'art. 70 lett. d Cost/TI

Art. 1

Le attribuzioni e le competenze del Consiglio di Stato sono determinate dalla Costituzione e dalle leggi.

Art. 2

Il Consiglio di Stato fissa il numero dei Dipartimenti e può riunirli o variarli mediante decreto esecutivo da pubblicarsi sul Bollettino delle leggi e sul Foglio ufficiale.

Art. 3

Il Consiglio di Stato emana il regolamento per le sue sedute per la ripartizione del lavoro tra i suoi diversi Dipartimenti e per la sua Cancelleria.

Art. 4

¹Il Consiglio di Stato, mediante regolamento, designa le competenze decisionali delegate ai Dipartimenti, alla Cancelleria dello Stato e alle unità amministrative subordinate; esso può altresì subdelegare alle unità amministrative subordinate le competenze attribuite direttamente dalla legge ai Dipartimenti.

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

³Il Consiglio di Stato può prevedere la facoltà di reclamo contro le decisioni dei Dipartimenti, della Cancelleria e delle istanze subordinate. La relativa procedura è disciplinata dal regolamento.

⁴Contro le decisioni dei Dipartimenti, della Cancelleria e delle istanze subordinate è dato ricorso al Consiglio di Stato se la legge non prevede il ricorso diretto al Tribunale amministrativo. Sono applicabili gli artt. 43 e segg. e 55 e segg. della legge di procedura per le cause amministrative.

Art. 4 bis

Quando siano proposte a differenti Dipartimenti più istanze aventi il medesimo fondamento di fatto, il Consiglio di Stato, d'ufficio, su istanza di parte o di un Dipartimento, può assegnare l'istruzione a un solo Dipartimento o sospendere l'istruzione di una o più istanze in attesa della istruzione o della decisione delle altre.

Come si vede al Consiglio di Stato è stata delegata la competenza di organizzare l'amministrazione, ciò che implica anche il dovere di controllarla, ma in nessun modo gli è stata delegata la competenza sull'«alta vigilanza» previsto dall'**art. 57 cpv. Cost/TI**.

2.1 Controllo da parte del potere giudiziario

Il controllo giudiziario e il controllo amministrativo sono di natura essenzialmente diversa. Il primo tutela essenzialmente il singolo cittadino da decisioni sbagliate nei suoi confronti. Il secondo invece tutela tutti i cittadini nel loro insieme ma anche il Consiglio di Stato e il parlamento da un eventuale malfunzionamento del sistema amministrativo. Esso mira essenzialmente a migliorare il funzionamento del sistema.

3. Conclusione

La Commissione condivide l'affermazione secondo cui il sistema svizzero si basa sulla collaborazione dei poteri, ciò che richiede la **massima trasparenza** reciproca e il rispetto dei compiti assegnati dalla Costituzione che al Gran Consiglio assegna quello dell'«alta vigilanza».

Il Consiglio di Stato ha più volte ribadito di voler accrescere la trasparenza dell'amministrazione. La Commissione ritiene che il progetto presentato rappresenti un contributo decisivo in questa direzione.

4. Potenziamento/riorganizzazione dei servizi del parlamento

Contrariamente a quanto afferma il Consiglio di Stato diversi cantoni hanno introdotto due sistemi amministrativi distinti per esempio:

Vallese

Art. 31 Service parlementaire

¹Le Grand Conseil dispose, pour l'exercice de ses attributions, d'un service parlementaire indépendant du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale.

²Dans l'exercice de ses fonctions, le service parlementaire est subordonné à la présidence et travaille selon ses directives.

³Dans la mesure où elles ne sont pas fixées dans le règlement du Grand Conseil, les attributions du service parlementaire sont précisées dans un cahier des charges établi par la présidence.

Art. 32 Statut du personnel

¹Les décisions concernant le personnel du service parlementaire sont de la compétence de la présidence, respectivement du chef du service parlementaire.

²Le chef du service parlementaire est proposé par le bureau et nommé par le Grand Conseil.

³En cas de désaccord concernant l'engagement ou le licenciement de personnel du service parlementaire, le bureau statue définitivement.

⁴Les dispositions régissant le statut des fonctionnaires et employés d'Etat sont applicables par analogie au personnel du service parlementaire.

Friborgo

Art. 21 Secrétariat Composition Traduction

2 Le Grand Conseil élit un deuxième secrétaire qui est en règle générale le vice-chancelier. Celui-ci remplace le premier secrétaire en cas d'absence ou d'empêchement.

3Le Bureau peut adjoindre aux premier et deuxième secrétaires le personnel nécessaire.

Ginevra

Art. 40 Fonctionnement du Grand Conseil

1 Le bureau du Grand Conseil décide de l'engagement du personnel du service du Grand Conseil et le choisit. Le personnel du Grand Conseil est rattaché hiérarchiquement au bureau et ne peut recevoir de mandat que de ce dernier. Il est géré administrativement par l'office du personnel de l'Etat sur délégation du bureau. Il lui est appliqué, par analogie, le statut de la fonction publique selon la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973. L'acte formel de nomination du personnel est effectué par le Conseil d'Etat.

Nella maggior parte dei cantoni inoltre la nomina del cancelliere e del segretario del parlamento è di competenza del Gran Consiglio (cfr. allegato 2 al rapporto del 14 maggio 2002).

In Ticino vige invece un sistema di prevalenza assoluta e totale del Consiglio di Stato, che non è nell'interesse nemmeno del governo.

Per fugare però ogni possibile preoccupazione di natura finanziaria la Commissione condivide la proposta del Consiglio di Stato circa le modalità da adottare per l'adozione del preventivo del Gran Consiglio (**cfr. art. 160**). In tal modo si evita qualsiasi rischio che di uno sviluppo fuori misura dei servizi del parlamento.

5. Ispettorato delle finanze

La modifica della legge sull'organizzazione dell'ispettorato delle finanze non avverrà in questa occasione ma con un successivo messaggio. Il Consiglio di Stato avrà quindi modo di formulare una sua proposta.

La commissione condivide la descrizione dei compiti della Controllo cantonale delle finanze che si trova nel messaggio.

Per contro non sia riesce a capire per quale motivi tale controllo non dovrebbe essere affidato a un organismo indipendente, così come fanno la Confederazione e tutte le aziende pubbliche e private.

La proposta di creare due organismi uno alle dipendenze del governo e l'altro del parlamento rischia di essere inutilmente costosa, macchinosa e fonte di potenziali conflitti. Per contro è sempre più necessario che a livello di Consiglio di Stato o di dipartimenti il governo organizzi un sistema di revisione interna.

Le decisioni definitive in questa materia dovranno comunque essere prese successivamente.

II. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Art. 36⁸ - Commissione d'inchiesta

Quella della Commissione di inchiesta, come si spiega nel rapporto del 14 maggio 2002, è una procedura assolutamente straordinaria, cui far ricorso solo in momenti assolutamente eccezionali.

Essa non deve in nessun modo essere confusa con l'«alta vigilanza» ordinaria. Il suo mandato dovrà essere definito di caso in caso nel decreto istitutivo (**art. 35⁹**) che è ovviamente un **decreto legislativo semplice (art. 75 cpv. 1 lett. e)**.

Sembra quindi logico che essa vada oltre i limiti usali e ordinari dell'«alta vigilanza» tanto sul Consiglio di Stato, che sulla magistratura. Non può infatti essere escluso a priori che l'evento di grande portata istituzionale riguardi la magistratura e che quindi proprio su questa occorre indagare.

Per altro la richiesta di poter indagare anche nei confronti della magistratura è stata avanzata nell'**iniziativa Bordogna del 18 settembre 2000 sottoscritta da tutto il gruppo PLR**.

La Commissione, di cui fanno parte due iniziativaisti é comunque d'accordo di stralciare questa facoltà e modificare l'**art. 36** nel seguente modo:

¹La commissione parlamentare d'inchiesta ha facoltà d'indagine nei confronti:

- dell'Amministrazione cantonale,
- del Consiglio di Stato,
- di ogni e qualsiasi Ente o Corporazione di diritto pubblico
- di enti privati che hanno un mandato pubblico.

²Alla commissione parlamentare d'inchiesta non può essere opposto il segreto d'ufficio, né la stessa vi è vincolata nel riferire al Gran Consiglio.

³La commissione parlamentare d'inchiesta decide se sussiste preminenza dell'interesse pubblico a suffragio della conoscenza di un fatto nell'assise parlamentare rispetto ad altri interessi di natura pubblica o privata.

8 Art. 36

¹La commissione parlamentare d'inchiesta ha facoltà d'indagine nei confronti:

- dell'Amministrazione cantonale,
- del Consiglio di Stato,
- della Magistratura
- di ogni e qualsiasi Ente o Corporazione di diritto pubblico
- di enti privati che hanno un mandato pubblico.

²Alla commissione parlamentare d'inchiesta non può essere opposto il segreto d'ufficio, né la stessa vi è vincolata nel riferire al Gran Consiglio.

³La commissione parlamentare d'inchiesta decide se sussiste preminenza dell'interesse pubblico a suffragio della conoscenza di un fatto nell'assise parlamentare rispetto ad altri interessi di natura pubblica o privata.

⁴I membri della commissione parlamentare d'inchiesta sono tenuti al riserbo più assoluto e restano vincolati al segreto d'ufficio anche dopo il termine dei lavori commissionali, per tutti quei fatti alla stessa sottoposti e non portati a conoscenza del Gran Consiglio.

9 Art. 35

¹Allorché eventi di grande portata istituzionale nel Cantone richiedano uno speciale chiarimento, il Gran Consiglio, sentito il Consiglio di Stato, può, a maggioranza assoluta, istituire una commissione parlamentare d'inchiesta.

²Il Gran Consiglio nel decreto istitutivo:

- definisce il mandato
- definisce il numero dei membri (almeno cinque)
- designa i membri
- designa la presidenza.

⁴I membri della commissione parlamentare d'inchiesta sono tenuti al riserbo più assoluto e restano vincolati al segreto d'ufficio anche dopo il termine dei lavori commissionali, per tutti quei fatti alla stessa sottoposti e non portati a conoscenza del Gran Consiglio.

Per sottolineare l'eccezionalità della Commissione d'inchiesta si potrebbe introdurre l'obbligo della maggioranza dei **due terzi** e/o la necessità di una doppia votazione a almeno un mese di distanza, per permettere un'adeguata riflessione sulla necessità di far capo a uno strumento così straordinario.

L'**art. 35** potrebbe essere così riformulato

Variante 1

¹Allorché eventi di grande portata istituzionale nel Cantone richiedano uno speciale chiarimento, il Gran Consiglio, sentito il Consiglio di Stato, può, a maggioranza **dei due terzi dei membri**, istituire una commissione parlamentare d'inchiesta.

²Il Gran Consiglio nel decreto istitutivo:

- definisce il mandato
- definisce il numero dei membri (almeno cinque)
- designa i membri
- designa la presidenza.

Oppure:

Variante 2

¹Allorché eventi di grande portata istituzionale nel Cantone richiedano uno speciale chiarimento, il Gran Consiglio, sentito il Consiglio di Stato, può, a maggioranza assoluta, istituire una commissione parlamentare d'inchiesta.

²Per entrare in vigore la decisione deve essere riconfermata al più presto dopo un mese dal primo voto.

³Il Gran Consiglio nel decreto istitutivo:

- definisce il mandato
- definisce il numero dei membri (almeno cinque)
- designa i membri
- designa la presidenza.

La Commissione ha però deciso di non formulare una proposta in questo senso.

Dopo ulteriore riflessione la Commissione e in accoglimento di una richiesta del Consigli di Stato ritiene inoltre che il progetto possa essere completato con il seguente **art. 39a**:

¹Il Consiglio di Stato ha diritto a che un proprio rappresentante presenzi ai lavori commissionali.

²La Commissione può esigerne l'allontanamento qualora ciò si rendesse necessario per la buona conduzione delle indagini.

³Il Consiglio di Stato ha diritto di essere informato degli elementi riscontrati a carico dei suoi membri e più in generale dell'amministrazione nonché di pronunciarsi in merito.

⁴Il Consiglio di Stato ha diritto di presentare al Gran Consiglio in proprio rapporto pedissequo a quello commissionale.

⁵Il presente articolo si applica alla magistratura, per il tramite del suo Consiglio, se l'inchiesta vertesse sull'amministrazione della giustizia.

Art. 40¹⁰ - Rapporti con altre procedure

Contrariamente all'opinione del Consiglio di Stato non vi è alcuna contraddizione tra il **cpv. 2** che fissa il principio e il **cpv. 3** che stabilisce una possibile eccezione.

Il problema è quello di evitare doppioni e contraddizioni oppure che le diverse commissioni di inchiesta si ostacolino a vicenda. E' nell'interesse di tutti trovare una soluzione chiara, che non può però essere definita a priori. Nella pratica non dovrebbero prodursi conflitti insanabili, poiché è solo in casi eccezionali che le procedure amministrative e disciplinari dovrebbero essere sospese. E per altro probabile che il Consiglio di Stato in futuro dovrà disciplinare la procedura di inchiesta amministrativa, in tale contesto si potrà trovare un miglior coordinamento con la CPI.

Preso atto delle osservazioni del Consiglio di Stato propone di modificare come segue **l'art. 40**:

¹Se è istituita una commissione d'inchiesta, le altre commissioni cessano di occuparsi dei fatti e delle responsabilità che essa è incaricata di accertare.

²L'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta non sospende alcuna procedura a carattere civile, amministrativo o penale.

³Per giustificati motivi, **sentito il Consiglio di Stato**, la commissione d'inchiesta può decidere di vietare o sospendere, **totalmente o parzialmente**, indagini disciplinari o amministrative del Cantone inerenti ai fatti e alle responsabilità, che essa è incaricata di accertare.

Art. 94¹¹ - Iniziativa elaborata

Nel suo rapporto il Consiglio di Stato sottolinea a più riprese lo spirito di collaborazione che dovrebbe regnare tra i diversi poteri dello Stato. Negli ultimi anni non è sempre stato il caso e in talune occasioni si è assistito a veri e proprie atti di ostruzionismo. La Commissione confida tuttavia che si sia trattato di avvenimenti episodici e che in futuro il Consiglio di Stato non attenderà più l'ultimo giorno del termine, quando un messaggio è pronto o potrebbe esserlo e è d'accordo di mantenere dei termini massimi che non possono essere riaccurciati, propone perciò di modificare come segue **l'art. 94**:

¹L'iniziativa elaborata deve essere presentata per iscritto.

²L'iniziativa è inviata a tutti i deputati, assegnata a una commissione e trasmessa al Consiglio di Stato.

³Il Consiglio di Stato comunica entro 2 mesi se intende esprimersi con un messaggio entro un termine massimo di 9 mesi dalla presentazione dell'iniziativa.

⁴Il Gran Consiglio in ogni caso deve decidere al più tardi entro **18 mesi** dalla presentazione dell'iniziativa.

10 Art. 40

¹Se è istituita una commissione d'inchiesta, le altre commissioni cessano di occuparsi dei fatti e delle responsabilità che essa è incaricata di accertare.

²L'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta non sospende alcuna procedura a carattere civile, amministrativo o penale.

³Per giustificati motivi la commissione d'inchiesta può decidere di vietare o sospendere indagini disciplinari o amministrative del Cantone inerenti ai fatti e alle responsabilità, che essa è incaricata di accertare.

11 Art. 94

¹L'iniziativa elaborata deve essere presentata per iscritto.

²L'iniziativa è inviata a tutti i deputati, assegnata a una commissione e trasmessa al Consiglio di Stato.

³La commissione assegna al Consiglio di Stato un congruo termine, ritenuto un massimo di 6 mesi, entro il quale ha diritto di esprimersi con un messaggio.

⁴Il Gran Consiglio in ogni caso deve decidere al più tardi entro 18 mesi dalla presentazione dell'iniziativa.

Art. 95¹² - Iniziativa generica

Per analogia l'**art. 95** deve essere modificato come segue:

¹L'iniziativa in forma generica deve essere presentata per iscritto.

²L'iniziativa è inviata a tutti i deputati e assegnata a una commissione, la quale riferisce entro sei mesi proponendo:

- a) di dare seguito all'iniziativa, trasmettendola al Consiglio di Stato o a una commissione per l'elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa;
- b) di approvare un progetto elaborato dalla commissione stessa;
- c) di non accettare l'iniziativa.

³Se è votata l'urgenza, il Gran Consiglio decide immediatamente sul seguito da dare all'iniziativa, secondo il cpv. 2 lett. a).

⁴Quando il progetto fosse elaborato da una commissione **il Consiglio di Stato può presentare un messaggio nel termine massimo di 9 mesi.**

⁵Il Consiglio di Stato, rispettivamente la commissione incaricata, dà seguito all'elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa generica entro 1 anno dalla sua accettazione da parte del Gran Consiglio.

Art. 98 - Mozione

Se con una mozione si potesse chiedere anche l'adozione di una legge si creerebbe un'inutile confusione. Dando seguito a un'iniziativa il Consiglio di Stato conosce già la posizione di principio del parlamento. Mentre che dando seguito a una mozione conosce semplicemente il parere di un singolo deputato. La modifica proposta nel progetto commissionale è per altro di natura solo formale e non esclude anche il ricorso a altre formule. Per esempio il singolo deputato potrebbe anche far capo all'interrogazione: «non ritiene il governo di dover elaborare una legge su ...?».

Se il governo non risponde o risponde negativamente si farà capo alla procedura dell'iniziativa e non a quella della mozione che dà minori garanzie.

12 Art. 95

¹L'iniziativa in forma generica deve essere presentata per iscritto.

²L'iniziativa è inviata a tutti i deputati e assegnata a una commissione, la quale riferisce entro sei mesi proponendo:

- a) di dare seguito all'iniziativa, trasmettendola al Consiglio di Stato o a una commissione per l'elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa;
- b) di approvare un progetto elaborato dalla commissione stessa;
- c) di non accettare l'iniziativa.

³Se è votata l'urgenza, il Gran Consiglio decide immediatamente sul seguito da dare all'iniziativa, secondo il cpv. 2 lett. a).

⁴Quando il progetto fosse elaborato da una commissione essa fissa al Consiglio di Stato un congruo termine, ritenuto un massimo di **1 anno**, per la presentazione di un eventuale messaggio sul progetto.

⁵Il Consiglio di Stato, rispettivamente la commissione incaricata, dà seguito all'elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa generica entro 1 anno dalla sua accettazione da parte del Gran Consiglio.

Art. 115 - Elezione dei magistrati¹³

Richiamata anche l'**iniziativa 22 aprile dei capigruppo** sul trattamento pensionistico dei magistrati e preso atto del rifiuto (incomprensibile) del gruppo di lavoro per una nuova LOG di affrontare il tema, la Commissione invita il Consiglio di Stato a affidare un incarico a altri il mandato di valutare i necessari correttivi alla procedura di elezione dei magistrati

13

Art. 115 Concorso

¹L'elezione dei magistrati di competenza del Gran Consiglio avviene previo concorso pubblicato a cura dell'ufficio presidenziale nel Foglio ufficiale per la durata minima di 15 giorni.

²Il bando di concorso deve indicare i requisiti previsti dalla legge e i documenti richiesti dalla commissione di esperti per comprovare le condizioni di eleggibilità e per partecipare all'esame.

Art. 116 Partecipazione al concorso

¹Le candidature e la documentazione richiesta devono essere presentate dai concorrenti entro il termine previsto nel bando.

²Sono esonerati dalla presentazione dei documenti i candidati che sono già in carica nella funzione prevista dal concorso.

³Essi sono considerati candidati senza ulteriore formalità, se non hanno comunicato una loro rinuncia almeno 6 mesi prima della scadenza del mandato.

Art. 117 Commissione d'esperti

¹Per l'esame e il preavviso delle nuove candidature all'elezione dei magistrati è istituita una commissione d'esperti indipendenti, composta di 5 membri e nominata dal Gran Consiglio ogni 6 anni.

²Non possono far parte della commissione i membri del Consiglio di Stato, del Gran Consiglio, del potere giudiziario cantonale, del Consiglio della magistratura e i dipendenti del Cantone.

³Le indennità dei membri della commissione sono fissate dall'ufficio presidenziale mediante ordinanza.

Art. 118 Esame e preavviso delle nuove candidature

¹La commissione d'esperti elabora e aggiorna autonomamente il proprio regolamento che viene pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²La commissione può raccogliere informazioni sui candidati o far capo a consulenze esterne.

³Dopo l'esame dei candidati, la commissione di esperti trasmette all'ufficio presidenziale il proprio preavviso scritto sulle singole candidature, con copia ai partecipanti al concorso.

⁴Il preavviso deve pronunciarsi sull'eleggibilità dei candidati e motivare in modo circostanziato la loro idoneità rispetto alla specifica funzione a concorso.

Art. 119 Preparazione dell'elezione

¹L'ufficio presidenziale trasmette al Gran Consiglio, almeno 12 giorni prima dell'elezione, un rapporto comprendente:

- a) l'elenco dei candidati già in carica e di quelli preavvisati favorevolmente dalla commissione d'esperti;
- b) il preavviso della commissione d'esperti sulle nuove candidature;

²Gli eventuali rapporti del Consiglio della magistratura allestiti nel corso del precedente periodo di nomina relativi a sanzioni pronunciate contro i candidati in carica sono depositati in segreteria.

Art. 120 Modo di elezione

¹Si procede dapprima alla rielezione dei magistrati che si ripresentano e successivamente a un'elezione complementare per i seggi vacanti.

²Sono rieletti i magistrati che ottengono la maggioranza assoluta.

³Quelli che non hanno ottenuto la maggioranza assoluta possono essere candidati nell'elezione complementare.

⁴L'elezione complementare avviene secondo le regole generali, si procede però in ogni caso al voto.

considerando le proposte contenute nel **rapporto 14 maggio 2002** e anche eventuali altre proposte.

Art 120 - Destituzione del Consiglio di Stato

La Commissione non ha in verità esaminato questo problema riprendendolo tale e quale dalla normativa in vigore. A prima vista un ripensamento non sembra necessario. Infatti di fronte a un fatto grave come la condanna penale di un Consigliere di Stato sembrerebbe corretto richiedere addirittura l'unanimità dell'Ufficio presidenziale per evitare di sottoporre il problema al plenum del Gran Consiglio. La norma sembra più garantista che non il sottoporre in ogni caso la decisione a tutto il parlamento, ciò che rappresenterebbe già un primo processo politico. La Commissione ritiene che comunque se lo giudica opportuno il Consiglio di Stato potrebbe presentare un messaggio specifico.

art. 126 - Pubblicazione di messaggi

La tecnologia moderna dovrebbe permettere di risolvere questa annosa e marginale questione. Messaggi e rapporti dovrebbero essere pubblicati tutti e subito su internet eventualmente con embargo e password di accesso per deputati e Consiglieri di Stato, evitando di infiammare inutili sensibilità.

Occorre per altro che parlamento e governo riprendano reciprocamente coscienza di essere il primo interlocutore uno dell'altro e che si eviti di abusare della comunicazione tramite i mass media, i quali da parte loro potrebbero anche decidere per ragioni di mercato che la politica non è più così interessante.¹⁴

Preso atto dell'impegno del Consiglio di Stato per evitare che i mass media ricevano i messaggi prima del deputato la commissione è d'accordo di stralciare il cpv. 3 e di modificare come segue l'**art. 126**:

¹Le proposte del Consiglio di Stato al Gran Consiglio devono essere presentate per iscritto nella forma di un messaggio.

²Contemporaneamente al messaggio, il Consiglio di Stato deposita, presso la segreteria, l'incarto completo, con l'indicazione dei funzionari autorizzati a dare informazioni.

³Il messaggio deve precisare le conseguenze finanziarie e amministrative dell'oggetto proposto nonché il suo inserimento nella pianificazione cantonale.

⁴Il Gran Consiglio si pronuncia sul messaggio entro due anni.

14 **art. 126**

¹Le proposte del Consiglio di Stato al Gran Consiglio devono essere presentate per iscritto nella forma di un messaggio.

²Contemporaneamente al messaggio, il Consiglio di Stato deposita, presso la segreteria, l'incarto completo, con l'indicazione dei funzionari autorizzati a dare informazioni.

³I messaggi non possono essere resi pubblici prima di essere stati messi a disposizione dei deputati.

⁴Il messaggio deve precisare le conseguenze finanziarie e amministrative dell'oggetto proposto nonché il suo inserimento nella pianificazione cantonale.

⁵Il Gran Consiglio si pronuncia sul messaggio entro due anni.

art. 128 - Presenza di funzionari ai dibattiti¹⁵

Negli ultimi anni sempre più spesso il lavoro del relatore è diventato importante e impegnativo e ha richiesto la modifica sostanziale o addirittura un rifacimento quasi integrale di taluni progetti, spesso con la collaborazione preziosa di funzionari. Non si vede quindi perché non si dovrebbe poterli utilizzare anche in parlamento, ritenuto che si tratterebbe pur sempre solo di casi eccezionali, in cui il funzionario avrebbe funzione di supporto tecnico.

Preso atto delle osservazioni del Consiglio di Stato la commissione propone di modificare l'**art. 128** come segue:

¹I funzionari cantonali, o eventuali esperti, la cui presenza sia espressamente richiesta dal direttore del dipartimento, assistono in aula ai lavori parlamentari.

²Il relatore può pure richiedere la presenza di funzionari dei servizi parlamentari o di esperti o, in accordo con il direttore del dipartimento di funzionari cantonali.

Capitolo 3 - Interpellanze, interrogazioni, audizioni

Preso atto delle osservazioni del Consiglio di Stato, la Commissione condivide l'opinione che non occorra dare risposta alle domande che non sono di interesse pubblico generale.

art. 130¹⁶ - Interpellanza

La proposta commissionale mirava a snellire la procedura e migliorare una procedura generalmente ritenuta insoddisfacente.

Preso atto delle osservazioni piuttosto conservatrici del Consiglio di Stato la commissione propone di modificare come segue l'**art. 130** del progetto:

¹L'interpellanza è la domanda formulata per iscritto da uno o più deputati, rivolta al Consiglio di Stato, su un oggetto d'interesse pubblico generale, che deve essere indicato nel testo.

²L'interpellante può sviluppare oralmente la sua domanda per un massimo di 5 minuti.

³Il Consiglio di Stato risponde pubblicamente per massimo di 10 minuti, seduta stante o nella tornata successiva.

⁴Se l'interpellanza è presentata almeno 10 giorni prima della seduta, è tenuto a rispondere nella seduta stessa.

15 Art. 128

I funzionari, o eventuali esperti, la cui presenza sia espressamente richiesta dal direttore del dipartimento o dal relatore, assistono in aula ai lavori parlamentari.

16 Art. 130

¹L'interpellanza è la domanda formulata per iscritto da uno o più deputati, rivolta al Consiglio di Stato, su un oggetto d'interesse pubblico generale, che deve essere indicato nel testo.

²L'interpellante può sviluppare oralmente la sua domanda per un massimo di 5 minuti.

³Il Consiglio di Stato risponde pubblicamente per massimo di 10 minuti, seduta stante o nella tornata successiva.

⁴Se l'interpellanza è presentata almeno 10 giorni prima della seduta, è tenuto a rispondere nella seduta stessa.

⁵Se il Consiglio di Stato ritiene di dover presentare una risposta più lunga lo fa per iscritto almeno 2 ore prima della discussione in aula, che rimane limitata nei termini dei capoversi precedenti.

⁶L'interpellante si dichiara soddisfatto o non soddisfatto; sono consentite una breve replica dell'interpellante e la duplice del rappresentante del Consiglio di Stato.

⁵Il Consiglio di Stato può chiedere al presidente un tempo di risposta più lungo e anche presentare una risposta scritta.

⁶L'interpellante si dichiara soddisfatto o non soddisfatto; sono consentite una breve replica dell'interpellante e la breve duplice del rappresentante del Consiglio di Stato.

art. 133 - Audizione commissionale¹⁷

Non è esatto dire che il Consiglio di Stato non potrebbe esprimersi, infatti il cpv. 3 lo autorizza a inviare una presa di posizione scritta alla Commissione che dovrebbe essere allegata all'eventuale rapporto. Per tener conto delle osservazioni del Consiglio di Stato l'**art. 133** può essere modificato come segue:

¹Nell'ambito degli oggetti di sua competenza una commissione può procedere all'audizione di un consigliere di Stato, anche se non vi sono messaggi o iniziative pendenti.

²Su richiesta del consigliere di Stato i quesiti dovranno essere presentati per iscritto almeno 10 giorni prima dell'audizione.

³Su richiesta della commissione, o di sua iniziativa, il consigliere di Stato dopo l'audizione può prendere posizione per iscritto entro un mese dall'audizione.

⁴Se la commissione lo ritiene opportuno riferisce al Gran Consiglio con un rapporto, non soggetto a discussione da parte del plenum, **allegando l'eventuale presa di posizione scritta del Consiglio di Stato.**

Solo la pratica permetterà comunque di valutare questa nuova procedura.

art 138¹⁸ e 154¹⁹ - Servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione

Richiamato quanto esposto sopra questi articoli devono essere mantenuti.

17 **art. 133**

¹Nell'ambito degli oggetti di sua competenza una commissione può procedere all'audizione di un consigliere di Stato, anche se non vi sono messaggi o iniziative pendenti.

²Su richiesta del consigliere di Stato i quesiti dovranno essere presentati per iscritto almeno 10 giorni prima dell'audizione.

³Su richiesta della commissione, o di sua iniziativa, il consigliere di Stato dopo l'audizione può prendere posizione per iscritto entro un mese dall'audizione.

⁴Se la commissione lo ritiene opportuno riferisce al Gran Consiglio con un rapporto, non soggetto a discussione da parte del plenum.

18 **art. 138**

¹La commissione della [gestione](#) e delle finanze esercita l'alta vigilanza e presenta annualmente un rapporto, che deve essere discusso unitamente al consuntivo.

²Essa può presentare dei rapporti su temi specifici ogni qual volta lo ritiene necessario.

³La commissione si avvale del [Servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione](#) e collabora con il servizio di controllo delle finanze.

19 **Art. 154**

Il servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione assiste la commissione della gestione delle finanze nell'esercizio dell'[alta vigilanza](#).

art. 141²⁰ - Obbligo di informazione

Il cpv. 3 è una fondamentale tutela del funzionario contro eventuali misure di ritorsione e deve perciò ovviamente essere mantenuto.

art. 153 - Servizio di controllo delle finanze

Il tema del controllo delle finanze è stato esaminato sopra. La collocazione del rinvio alla norme generali nel capitolo sull'amministrazione del parlamento indica proprio la volontà di non costituire un servizio proprio e quindi di evitare doppioni.

art. 156²¹ - Collaborazione dei servizi del Gran Consiglio con l'amministrazione cantonale e con terzi

La costituzione di un'amministrazione del Gran Consiglio è una delle novità del progetto di legge.

Questo articolo sui principi della collaborazione tra amministrazioni mira a prevenire eventuali problemi e, a giudizio, della commissione è indispensabile.

art. 160²² - Finanziamento del Gran Consiglio

La commissione condivide la proposta del Consiglio di Stato che permette di assicurare la coerenza dei conti dello Stato propone quindi di modificare l'**art. 160** come segue

20 **Art. 141**

¹Le persone al servizio del Cantone sono tenute a dare qualsiasi informazione in maniera veridica e completa, nonché a indicare qualsiasi documento utile.

²Alle persone al servizio della Cantone non può derivare alcun pregiudizio da quanto abbiano veridicamente dichiarato a una commissione.

³Possono essere oggetto di un procedimento disciplinare o amministrativo in seguito alle dichiarazioni da loro fatte alla commissione soltanto su parere conforme della commissione medesima.

⁴Sono persone al servizio della Cantone a tenore della presente legge tutte le persone che assolvono compiti di diritto pubblico per incarico di un ente sottoposto all'alta vigilanza.

21 **Art. 156**

¹I servizi del Gran Consiglio hanno relazioni dirette con i servizi dell'amministrazione cantonale; all'occorrenza, ne informano previamente il dipartimento competente.

²Se il loro mandato lo esige, i servizi del Gran Consiglio possono chiedere informazioni tecniche e giuridiche ai dipartimenti e ai loro servizi. Dipartimenti e servizi sono tenuti a soddisfare tali richieste.

³L'amministrazione consegna ai servizi del Gran Consiglio, in quanto ne sia autorizzata dal Consiglio di Stato, gli atti necessari all'adempimento dei loro compiti.

⁴Nella misura in cui non sono in grado di adempiere essi stessi le mansioni amministrative necessarie per lo svolgimento dell'attività parlamentare, i servizi del Gran Consiglio fanno capo, su mandato del Gran Consiglio o dei suoi organi, ai servizi dell'amministrazione cantonale.

⁵I servizi del Gran Consiglio possono concludere contratti inerenti allo svolgimento di tali mansioni.

22 **art. 160**

L'ufficio presidenziale, su proposta del segretario generale, allestisce il preventivo e i consuntivi che vengono inseriti nei conti generali dello Stato.

L'ufficio presidenziale, su proposta del segretario generale, allestisce **le bozze** di preventivo e consuntivo e le **trasmette al Consiglio di Stato che le inserisce** nei conti generali dello Stato.

In tal modo si potranno considerare le direttive generali per l'allestimento del preventivo per esempio delle richieste di risparmio. Il Consiglio di Stato potrà modificare le proposte dell'Ufficio presidenziale e il Gran Consiglio potrà modificare le proposte del Consiglio di Stato.

art. 86²³ - Dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi

Proprio perché ai sensi dell'**art. 57 cpv. 2 Cost/TI** al Gran Consiglio compete l'«alta vigilanza» su Consiglio di Stato e magistratura, la soluzione proposta dalla Commissione sembra quella costituzionalmente più corretta.

Comunque la Commissione non intende farne un casus belli e è d'accordo di rinunciare a questa modifica.

III. CONCLUSIONI

La riduzione della lunghezza del nome corrisponde a esigenze di praticità e non ha un contenuto di merito.

La Commissione condivide le considerazioni del Consiglio di Stato che si esplica nella possibilità per ogni potere di esercitare concretamente le competenze che la Costituzione gli assegna e che presuppone la massima trasparenza reciproca.

La Commissione ritiene anzi che proprio l'accrescimento della trasparenza sia una delle caratteristiche più significative del progetto di legge.

Per Commissione speciale riorganizzazione amministrativa Gran Consiglio:

Fulvio Pezzati, relatore
Beltraminelli - Brenni - Canonica G. -
Carobbio Guscetti - Poli

23 **art. 86**

¹I consiglieri di Stato rilasciano la dichiarazione di fedeltà alla Costituzione ed alle leggi firmando il relativo attestato che viene loro consegnato dal presidente del Gran Consiglio entro 15 giorni dalla data della proclamazione.

ALLEGATO 1: ERREICHT DIE POLITIK IHRE ZIELE? - WISSENSCHAFTLICHE UND ÖFFENTLICHE DISKUSSION DER PARLAMANTARISCHEN KONTROLLE

Von Daniel Janett*

Kontrolle der Verwaltung im Auftrag der GPK

Angesichts der Komplexität öffentlicher Aufgaben und der Knappheit verfügbarer Ressourcen erweisen sich Politikevaluationen als wichtige Instrumente zur Kontrolle des Erfolgs staatlichen Handelns. Im Rahmen seiner Oberaufsichtsfunktion führt das Parlament seit längerem Politikevaluationen durch. Artikel 170 der neuen Bundesverfassung wertet die parlamentarische Politikevaluation zu einer zentralen Staatsaufgabe auf und erweitert ihren Gegenstandsbereich.

Um eine Schlangenplage einzudämmen, setzte die britische Kolonialverwaltung in Indien einst Prämien für die Köpfe von gefangenen Kobras aus. Die Bevölkerung begann daraufhin mit der Zucht von Kobras, um die Prämie zu kassieren. Dieser «Kobra-Effekt» (Horst Siebert) verfehlter Politikanreize ist auch in verschiedenen Bereichen des modernen Interventionsstaates sichtbar. In der Schweiz finden sich etwa Beispiele im Gesundheitswesen, in der Familien- oder in der Umweltpolitik. Die Frage nach der Wirkung staatlicher Programme war in der politischen Diskussion jedoch lange von mässigem Interesse. Einmal mit genügend Treibstoff in die richtige Richtung abgefeuert - so dachte man -, würden staatliche Interventionen ihr Ziel wie von selbst finden. Doch heute sehen wir es anders. Vollzugsdefizite, knappe Haushaltsmittel und das New Public Management sensibilisieren die Politik zunehmend für die Fragen der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns. Dieses legitimiert sich nicht allein durch korrekte rechtsstaatlich-demokratische Verfahren, sondern auch durch den Nachweis von Zielgenauigkeit und eines effizienten Ressourceneinsatzes.

Zum Zwecke von Kontrollen des Erfolgs öffentlichen Handelns wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten im gesamten OECD-Raum Institutionen der Politikevaluation aufgewertet oder neu eingerichtet. Unter Politikevaluation verstehen wir die systematische Analyse und Bewertung staatlichen Handelns mit wissenschaftlichen Methoden. Evaluationen überprüfen, ob eine Politik auf Grund ihrer Konzeption überhaupt funktionieren kann, wie sie vollzogen wird, ob sie ihre Ziele erreicht, welche Nebenfolgen sie hat und ob ihre Effekte in einem günstigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehen. Evaluationen machen die Folgen öffentlichen Handelns transparent und dienen auf diese Weise der staatlichen Rechenschaftslegung gegenüber der Gesellschaft. Sie identifizieren überdies die Schwachstellen staatlicher Massnahmen und schaffen damit eine Grundlage zur Verbesserung von Programm- und Vollzugsstrukturen.

Andere Kontrollinstrumente

Politikevaluationen sind natürlich nicht das einzige Mittel der politischen Erfolgskontrolle. In einer funktionstüchtigen Demokratie liefern Parteien und Interessengruppen, administrative und parlamentarische Aufsichtsorgane, Gerichte und Medien permanent Rückmeldungen über den Vollzug und die Wirkungen staatlicher Massnahmen. Diese unabdingbaren Institutionen genügen aber nicht immer den Ansprüchen der Politikevaluation im oben definierten Sinn: Sie sind oftmals stark politisiert, weil Parteien und Pressure Groups ihre Interessen verfolgen und an einer objektiven Kontrolle des Erfolgs staatlichen Handelns nur bedingt interessiert sind. Zudem ist das Wirkungsgefüge staatlicher Interventionen in die Gesellschaft derart komplex, dass Erfolgskontrollen neben tagespolitischen Rückmeldungen und administrativen Routinekontrollen wissenschaftlich fundierter Analysen bedürfen. Evaluationen erweisen sich vor diesem Hintergrund als unbedingt erforderliche Informations- und Steuerungsressourcen des politischen Prozesses.

In der Schweiz sind auf Bundesebene neben zahlreichen verwaltungsinternen Stellen und der eidgenössischen Finanzkontrolle auch die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) des Parlaments im Gebiet der Politikevaluation tätig. Komplexere Inspektionen der GPK werden von der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) unterstützt. Diese hat seit ihrer Gründung im Jahre 1991 rund 25 Vollzugs- und Wirkungsevaluationen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht durchgeführt (siehe unten stehenden Artikel).

Eine neue Verfassungsbestimmung

Artikel 170 der neuen Bundesverfassung (BV) erklärt Politikevaluationen zu einer zentralen Staatsaufgabe. Die neue Verfassungsbestimmung verlangt vom Parlament, für die Überprüfung der Wirksamkeit der Massnahmen des Bundes zu sorgen. Artikel 170 BV bekräftigt den Auftrag der parlamentarischen Oberaufsicht über den Bundesrat, die Verwaltung und die eidgenössischen Gerichte. Das Parlament soll das Handeln und Unterlassen dieser Organe wirksam beaufsichtigen, Schwachstellen rechtzeitig erkennen und Verbesserungsvorschläge präsentieren. Artikel 170 BV geht aber über den Auftrag der parlamentarischen

Oberaufsicht hinaus. Er verlangt nicht nur die Überprüfung der Umsetzung gesetzlicher Bestimmungen durch die vollziehenden Behörden, sondern die Evaluation dieser gesetzlichen Erlasse selbst. Wirkungsschwächen einer Politik sind manchmal nicht den Vollzugsorganen anzulasten, sondern sind bereits in der Konstruktion eines Gesetzes angelegt. Dies ist etwa - siehe Kobra-Effekt - der Fall, wenn eine Massnahme bei ihren Adressaten verkehrte Verhaltensanreize setzt. Vor diesem Hintergrund erweitert Artikel 170 BV den Auftrag der parlamentarischen Vollzugskontrolle um die wichtige Dimension der Selbstevaluation der Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments.

Erfolgsbedingungen

Gestützt auf die Vorarbeit seiner staatspolitischen Kommission, hat der Nationalrat bei der Beratung des Parlamentsgesetzes kürzlich einige Leitplanken zur Umsetzung von Artikel 170 BV gesetzt. Nach der Verabschiedung des Gesetzes müssen die Gegenstände, die Verfahren und die Ausführungsorgane von Wirksamkeitskontrollen im Rahmen der Parlamentsverordnung möglichst rasch präzisiert werden. Damit die parlamentarische Erfolgskontrolle nicht selbst zum Misserfolg wird, ist, wie ich denke, verschiedenen Punkten Rechnung zu tragen. Das Bundesrecht umfasst derzeit rund 4000 Erlasse. Um eine Inflation von nutzlosen Studien zweifelhafter Qualität zu verhindern, ist die Auswahl von Evaluationsobjekten entscheidend. Das Parlament muss zum richtigen Zeitpunkt relevante Politikbereiche zum Gegenstand von Wirksamkeitsüberprüfungen machen. Eignungskriterien sind hierbei etwa die politische oder finanzielle Tragweite eines Politikbereichs oder dessen Risikopotenzial.

Evaluationen zielen darauf, die Politik mit Sachargumenten zu beeinflussen. Ihre wichtigste Legitimation ist wissenschaftliche Glaubwürdigkeit. Um diese zu gewährleisten, muss sichergestellt sein, dass die Evaluationsorgane in ihrer wissenschaftlichen Arbeit unabhängig sind, über genügend Ressourcen verfügen und in fachlicher Hinsicht professionell sind.

Auch qualitativ gute Evaluationen sind in der Politik nicht immer willkommen. Akteure, die sich in der Verfolgung ihrer Interessen eingeschränkt sehen, werden die Studienergebnisse ignorieren oder flugs ein Gegengutachten ordern. Die Auftraggeber von Evaluationen sollten sich deshalb dafür einsetzen, dass deren Resultate öffentlich diskutiert werden, und sollten Bündnispartner für die Durchsetzung von Reformvorschlägen mobilisieren.

Die für Wirksamkeitsüberprüfungen erforderlichen Daten zu den Zielen und Wirkungen staatlicher Massnahmen sind oftmals nur lückenhaft oder gar nicht vorhanden. Diese Unschärfe von Politikzielen und -folgen mag den Abschluss gut helvetischer Kompromisse erleichtern und in der Konsensdemokratie ein Stück weit systembedingt sein. Sie ist aber gleichwohl kein Sachzwang. Deshalb sollte das Parlament bereits bei der Gesetzgebung die Voraussetzungen für spätere Wirksamkeitsüberprüfungen verbessern, indem es die Ziele eines Gesetzes präzisiert und für die Bereitstellung wichtiger Daten zur Erfolgskontrolle sorgt.

Die Evaluationsfunktion beim Bund wird von einer Vielzahl verschiedener Organe wahrgenommen. Diese Dezentralität hat den Vorteil bedürfnisgerechter Dienstleistungen und einer gegenseitigen Kontrolle der Kontrollorgane, bringt aber auch Koordinationsprobleme mit sich. Das Parlament und die Verwaltung sollten den Auftrag und die Zuständigkeiten der verschiedenen Nachfrager und Anbieter von Wirksamkeitsüberprüfungen präzisieren und deren Aktivitäten koordinieren. Die parlamentarischen Organe müssen nicht alle Evaluationen selber machen, sondern können Aufträge an die Verwaltung delegieren. Aus Gründen der Gewaltenteilung sollte das Parlament bei der Umsetzung von Artikel 170 BV aber eine Führungsrolle einnehmen und sich dabei auf die PVK und die Finanzkontrolle stützen. Mittelfristig wäre die Idee zu prüfen, die verschiedenen Evaluationsorgane und -orgänchen des Bundes zu einer Kontrollinstanz mit einem grösseren staatspolitischen Gewicht und einem institutionellen Gedächtnis zusammenzuschmieden.

Evaluationen sind kein Allheilmittel, sie können im modernen Leistungsstaat aber eine wichtige Kontroll- und Steuerungsfunktion einnehmen. Die neue Bundesverfassung trägt diesem Sachverhalt Rechnung; sie ermöglicht dem Parlament, im Zusammenspiel mit den anderen Staatsgewalten die Zielgenauigkeit und Effizienz öffentlichen Handelns zu verbessern. Diese Chance gilt es zu nutzen.

ALLEGATO 2: COMMISSIONE GIUSTIZIA (EMENDAMENTO)

Nell'attesa delle necessarie modifiche del sistema di elezione dei magistrati, che sono in parte di carattere costituzionale, la Commissione ha valutato una proposta del relatore di organizzare meglio il lavoro del Gran Consiglio costituendo una **Commissione giustizia di 7 membri**, cui affidare i compiti attualmente svolti dall'Ufficio presidenziale in materia di elezione dei giudici, che sono di natura essenzialmente amministrativa, e il compito di esaminare il rapporto annuale del Consiglio della magistratura e eventuali decisioni di quest'ultimo nei confronti di magistrati.

Inoltre potrebbe preparare la valutazione dei magistrati uscenti al momento della loro rielezione. In occasione dei recenti rinnovi questa valutazione, richiesta da più parti, non ha potuto essere realizzata per mancanza di strutture e mezzi adeguati.

Non si tratta di attribuire nuovi compiti al Gran Consiglio o a questa commissione ma di organizzare in modo più razionale il lavoro, scaricando un po' Ufficio presidenziale e Commissione della gestione e delle finanze.

Per quanto riguarda le elezioni di nuovi magistrati la Commissione giustizia avrà compiti solo amministrativi, mentre che per quanto riguarda i contatti con il Consiglio della magistratura dovrà garantire che le segnalazioni di quest'ultimo non rimangano lettera morta. Le decisioni di quest'ultimo ai sensi della Legge Organica giudiziaria continueranno a essere trasmesse al Gran Consiglio per il tramite del presidente e saranno a disposizione di tutti i deputati presso la segreteria. La Commissione giustizia però le esaminerà con più attenzione.

Commissioni giustizia esistono in diversi cantoni e in qualche caso hanno addirittura alcuni dei compiti che in Ticino sono stati saggiamente delegati al Consiglio della magistratura.

Vallese

Art. 131 Commission de justice

1 Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, la commission de justice peut notamment:

- a) entendre des représentants du ministère public ainsi que des membres des autorités judiciaires, en général après avoir entendu le président du Tribunal cantonal;
- b) exiger la production de dossiers administratifs des autorités judiciaires et les consulter.

2 La commission de justice peut également exercer les droits prévus à l'article 130.

Friborgo

Art. 33 Commission de justice

1 La Commission de justice est compétente pour traiter toute question de relations entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire. Elle a notamment les attributions suivantes:

- a) elle examine les rapports annuels du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif;
- b) elle prépare l'élection des juges, le cas échéant leur réélection. Si elle le juge utile, elle donne un préavis;
- c) elle peut présenter un rapport au Grand Conseil en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice ;
- d) elle reçoit de la part du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif toutes les plaintes déposées contre les juges ou les membres des autorités soumises à surveillance et les décisions prises à la suite de ces plaintes.

2 Si elle le juge utile, elle peut recourir à des experts, qui ne font pas partie de la Commission.

3 Sur requête de la Commission de justice, les autorités judiciaires et les magistrats sont tenus de lui communiquer les renseignements nécessaires à l'accomplissement de sa mission, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs et du secret de fonction.

A livello federale vi è un gruppo dei responsabili giustizia di ogni partito.

Proprio grazie all'esistenza del Consiglio della magistratura il problema da risolvere in Ticino è invece di natura prettamente amministrativa e organizzativa, ma non per questo meno importante.

Questa proposta sarà presentata direttamente in aula nella forma dell'emendamento al **progetto 14 maggio 2002**:

Art. 23a Commissione giustizia

¹La commissione giustizia di 7 membri cura le operazioni necessarie, secondo questa legge, per l'elezione dei magistrati.

²Esamina il rapporto annuale del Consiglio della magistratura e ne riferisce al Gran Consiglio unitamente ai consuntivi.

³Esamina le sentenze del Consiglio della magistratura trasmesse al Gran Consiglio.

⁴Si incontra almeno una volta all'anno, separatamente o congiuntamente con il Consiglio della magistratura, il dipartimento competente per le questioni della giustizia, la Commissione di esperti per la nomina dei magistrati e l'ordine degli avvocati.

Art. 115 Concorso

¹L'elezione dei magistrati di competenza del Gran Consiglio avviene previo concorso pubblicato a cura della **Commissione giustizia** nel Foglio ufficiale per la durata minima di 15 giorni.

²Il bando di concorso deve indicare i requisiti previsti dalla legge e i documenti richiesti dalla commissione di esperti per comprovare le condizioni di eleggibilità e per partecipare all'esame.

Art. 118 Esame e preavviso delle nuove candidature

¹La commissione d'esperti elabora e aggiorna autonomamente il proprio regolamento che viene pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²La commissione può raccogliere informazioni sui candidati o far capo a consulenze esterne.

³Dopo l'esame dei candidati, la commissione di esperti trasmette alla **Commissione giustizia** il proprio preavviso scritto sulle singole candidature, con copia ai partecipanti al concorso.

⁴Il preavviso deve pronunciarsi sull'eleggibilità dei candidati e motivare in modo circostanziato la loro idoneità rispetto alla specifica funzione a concorso.

Art. 119 Preparazione dell'elezione

¹La **Commissione giustizia** trasmette al Gran Consiglio, almeno 12 giorni prima dell'elezione, un rapporto comprendente:

- a) l'elenco dei candidati già in carica e di quelli preavvisati favorevolmente dalla commissione d'esperti;
- b) il preavviso della commissione d'esperti sulle nuove candidature;

²Gli eventuali rapporti del Consiglio della magistratura allestiti nel corso del precedente periodo di nomina relativi a sanzioni pronunciate contro i candidati in carica sono depositati in segreteria.

La nuova legge conferirà all'Ufficio presidenziale compiti molto più gravosi. Appare quindi opportuno sgravarlo degli oneri in materia di giustizia. Ciò permetterà al Gran Consiglio di disporre di un'interfaccia con il potere giudiziario competente e specializzato e che potrà anche assicurare la riservatezza e la discrezione che la delicatezza di questo compito talvolta richiedono. Inoltre potrà essere garantita la continuità del lavoro, evitando che per mancanza di tempo nessuno tenga i contatti necessari con il Consiglio della magistratura.

Così come per la commissione di vigilanza della carceri, questa commissione permetterà una miglior ripartizione del lavoro in Gran Consiglio e un utilizzo più razionale delle forze disponibili.

ALLEGATO 3: ARTICOLI MODIFICATI RISPETTO AL PROGETTO 14 MAGGIO 2002

Art. 36 - Commissione d'inchiesta

¹La commissione parlamentare d'inchiesta ha facoltà d'indagine nei confronti:

- dell'Amministrazione cantonale,
- del Consiglio di Stato,
- di ogni e qualsiasi Ente o Corporazione di diritto pubblico
- di enti privati che hanno un mandato pubblico.

²Alla commissione parlamentare d'inchiesta non può essere opposto il segreto d'ufficio, né la stessa vi è vincolata nel riferire al Gran Consiglio.

³La commissione parlamentare d'inchiesta decide se sussiste preminenza dell'interesse pubblico a suffragio della conoscenza di un fatto nell'assise parlamentare rispetto ad altri interessi di natura pubblica o privata.

⁴I membri della commissione parlamentare d'inchiesta sono tenuti al riserbo più assoluto e restano vincolati al segreto d'ufficio anche dopo il termine dei lavori commissionali, per tutti quei fatti alla stessa sottoposti e non portati a conoscenza del Gran Consiglio.

art. 39a - Collaborazione del Consiglio di Stato

¹Il Consiglio di Stato ha diritto a che un proprio rappresentante presenzi ai lavori commissionali, salvo preminenti esigenze di inchiesta.

²Il Consiglio di Stato ha diritto di essere informato degli elementi riscontrati a carico dei suoi membri e più in generale dell'amministrazione nonché di pronunciarsi in merito.

³Il Consiglio di Stato ha diritto di presentare al Gran Consiglio in proprio rapporto pedissequo a quello commissionale.

⁴Il presente articolo si applica alla magistratura, per il tramite del suo Consiglio, se l'inchiesta vertesse sull'amministrazione della giustizia.

art. 40 - Diritto d'informazione

¹Se è istituita una commissione d'inchiesta, le altre commissioni cessano di occuparsi dei fatti e delle responsabilità che essa è incaricata di accertare.

²L'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta non sospende alcuna procedura a carattere civile, amministrativo o penale.

³Per giustificati motivi, **sentito il Consiglio di Stato**, la commissione d'inchiesta può decidere di vietare o sospendere, **totalmente o parzialmente**, indagini disciplinari o amministrative del Cantone inerenti ai fatti e alle responsabilità, che essa è incaricata di accertare.

art. 94

¹L'iniziativa elaborata deve essere presentata per iscritto.

²L'iniziativa è inviata a tutti i deputati, assegnata a una commissione e trasmessa al Consiglio di Stato.

³Il Consiglio di Stato comunica entro 2 mesi se intende esprimersi con un messaggio entro un termine massimo di 9 mesi dalla presentazione dell'iniziativa.

⁴Il Gran Consiglio in ogni caso deve decidere al più tardi entro **18 mesi** dalla presentazione dell'iniziativa.

art. 95

¹L'iniziativa in forma generica deve essere presentata per iscritto.

²L'iniziativa è inviata a tutti i deputati e assegnata a una commissione, la quale riferisce entro sei mesi proponendo:

- a) di dare seguito all'iniziativa, trasmettendola al Consiglio di Stato o a una commissione per l'elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa;
- b) di approvare un progetto elaborato dalla commissione stessa;
- c) di non accettare l'iniziativa.

³Se è votata l'urgenza, il Gran Consiglio decide immediatamente sul seguito da dare all'iniziativa, secondo il cpv. 2 lett. a).

⁴Quando il progetto fosse elaborato da una commissione **il Consiglio di Stato può presentare un messaggio nel termine massimo di 9 mesi.**

⁵Il Consiglio di Stato, rispettivamente la commissione incaricata, dà seguito all'elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa generica entro 1 anno dalla sua accettazione da parte del Gran Consiglio.

art. 126

¹Le proposte del Consiglio di Stato al Gran Consiglio devono essere presentate per iscritto nella forma di un messaggio.

²Contemporaneamente al messaggio, il Consiglio di Stato deposita, presso la segreteria, l'incarto completo, con l'indicazione dei funzionari autorizzati a dare informazioni.

³Il messaggio deve precisare le conseguenze finanziarie e amministrative dell'oggetto proposto nonché il suo inserimento nella pianificazione cantonale.

⁴Il Gran Consiglio si pronuncia sul messaggio entro due anni.

art. 128

¹I funzionari cantonali, o eventuali esperti, la cui presenza sia espressamente richiesta dal direttore del dipartimento, assistono in aula ai lavori parlamentari.

²Il relatore può pure richiedere la presenza di funzionari dei servizi parlamentari o di esperti o, in accordo con il direttore del dipartimento di funzionari cantonali.

art. 130 - Interpellanza

¹L'interpellanza è la domanda formulata per iscritto da uno o più deputati, rivolta al Consiglio di Stato, su un oggetto d'interesse pubblico generale, che deve essere indicato nel testo.

²L'interpellante può sviluppare oralmente la sua domanda per un massimo di 5 minuti.

³Il Consiglio di Stato risponde pubblicamente per massimo di 10 minuti, seduta stante o nella tornata successiva.

⁴Se l'interpellanza è presentata almeno 10 giorni prima della seduta, è tenuto a rispondere nella seduta stessa.

⁵**Il Consiglio di Stato può chiedere al presidente un tempo di risposta più lungo e anche presentare una risposta scritta.**

⁶L'interpellante si dichiara soddisfatto o non soddisfatto; sono consentite una breve replica dell'interpellante e la **breve** duplica del rappresentante del Consiglio di Stato.

art. 133 - Audizione commissionale

¹Nell'ambito degli oggetti di sua competenza una commissione può procedere all'audizione di un consigliere di Stato, anche se non vi sono messaggi o iniziative pendenti.

²Su richiesta del consigliere di Stato i quesiti dovranno essere presentati per iscritto almeno 10 giorni prima dell'audizione.

³Su richiesta della commissione, o di sua iniziativa, il consigliere di Stato dopo l'audizione può prendere posizione per iscritto entro un mese dall'audizione.

⁴Se la commissione lo ritiene opportuno riferisce al Gran Consiglio con un rapporto, non soggetto a discussione da parte del plenum, **allegando l'eventuale presa di posizione scritta del Consiglio di Stato.**

Art. 137 - Limiti

¹L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni **e di dare istruzioni per una singola** decisione.

²È escluso il controllo di merito delle **singole** decisioni giudiziarie **e amministrative.**

Art. 140 - Diritto d'informazione

¹La Commissione ha diritto di essere informata dal Consiglio di Stato, dall'amministrazione e da ogni ente di diritto pubblico o diritto privato in cui lo Stato detiene la maggioranza assoluta del capitale o dei voti, circa qualsiasi pratica e di consultare la relativa documentazione, riservate le leggi speciali.

²Informa preventivamente il Consiglio di Stato sugli interrogatori di persone che gli sono subordinate e a sua richiesta lo sente prima di raccogliere informazioni presso persone o **visionare** documenti.

³La Commissione prende provvedimenti appropriati a tutela del segreto d'ufficio.

Art. 160 - Finanziamento del Gran Consiglio

L'ufficio presidenziale, su proposta del segretario generale, allestisce **le bozze** di preventivo e consuntivo e le **trasmette al Consiglio di Stato che le inserisce** nei conti generali dello Stato.