

Rapporto

numero data Dipartimento

5745 R 25 ottobre 2006 CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 25 gennaio 2006 concernente la Legge sulle competenze pianificatorie del Gran Consiglio

PREMESSA

Il messaggio no. 5745 del 25 gennaio 2006 costituisce l'adempimento del mandato assegnato al Consiglio di Stato dal Gran Consiglio il 24 novembre 2003. Infatti sulla base del rapporto commissionale del 1° ottobre 2003 il Parlamento, accogliendo l'iniziativa 24 febbraio 2003 della Commissione della legislazione con 64 voti favorevoli e 4 astensioni, incaricava il Governo di procedere all'elaborazione di un progetto di modifiche legislative per conferire al Gran Consiglio "una vera e propria competenza decisionale" sulle pianificazioni allestite dal Consiglio di Stato nei settori della pianificazione sociopsichiatrica, dell'assistenza e cura a domicilio, della pianificazione cantonale, del rapporto sugli indirizzi, delle linee direttive e del piano finanziario quadriennale. Mandato adempiuto presentando il disegno di "legge sulle competenze pianificatorie del Gran Consiglio" allegato al messaggio. Tuttavia l'Esecutivo cantonale, pur dando seguito alla richiesta del Parlamento, conferma, rinunciando nel contempo a presentare un controprogetto, la sua opposizione all'adozione della legge in questione, di cui propone il rigetto.

2. IL TESTO APPROVATO DAL GRAN CONSIGLIO

Il Gran Consiglio approvando l'iniziativa della Commissione della legislazione decideva che occorreva modificare 5 leggi:

- legge sulla pianificazione cantonale all'art. 5 (rapporto sugli indirizzi) e all'art. 7 (rapporto sulle linee direttive e il piano finanziario quadriennale),
- legge sulla gestione finanziaria all'art. 30 cpv. 3
- legge sull'assistenza e cura a domicilio all'art. 7. cpv. 1
- legge sull'assistenza sociopsichiatrica all'art. 13
- legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente all'art. 7.

In ognuna delle citate leggi si proponeva di introdurre delle disposizioni del seguente tenore:

- il Gran Consiglio discute e approva o rinvia totalmente o parzialmente i rapporti sulla pianificazione che il Consiglio di Stato gli sottopone;
- con il rinvio totale o parziale al Consiglio di Stato è dato il mandato di modificare gli atti pianificatori nel senso della discussione parlamentare;
- è esclusa la presentazione per il voto di emendamenti agli atti pianificatori.

3. GLI ANTEFATTI

Come ricordato nei rapporti commissionali e nello stesso messaggio governativo in esame, la problematica dell'estensione delle competenze parlamentari in materia di rapporti sulle pianificazioni cantonali è oggetto di discussione da decenni. Più atti parlamentari sono stati presentati per rafforzare tali competenze (vedi rapporto commissionale del 1° ottobre 2003). In genere quasi tutti sono stati a suo tempo respinti dal plenum del Gran Consiglio.

Un cambiamento sostanziale di orientamento è stato fatto con la modifica del 5 giugno 2001 della legge cantonale di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal). Come rileva il messaggio governativo, nel caso della pianificazione ospedaliera il Parlamento "la riceve infatti tramite il messaggio governativo ed in seguito la approva, la respinge o la modifica sulla base di un rapporto commissionale, sentito il parere scritto del Consiglio di Stato e della Commissione della gestione (art .65 LCAMal)".

Come si vede nel caso concreto della pianificazione ospedaliera le competenze del Gran Consiglio sono più ampie di quelle postulate dalla decisione del Parlamento sull'iniziativa della Commissione della legislazione in discussione. In particolare è prevista la competenza di modifica della proposta governativa, possibilità invece esclusa nel progetto in discussione.

L'applicazione della nuova normativa in materia di competenze parlamentari in fatto di pianificazione ospedaliera ha trovato per la prima volta applicazione in occasione del secondo rapporto sulla pianificazione ospedaliera.

Val la pena di ricordare che la problematica dell'estensione delle competenze parlamentari in materia di rapporti sulle pianificazioni cantonali è oggetto di esame e di dibattiti in molti altri Cantoni. Della questione si è discusso in occasione di due assemblee della Società per i problemi parlamentari a Bellinzona e Berna e in occasione della riunione degli Uffici presidenziali dei Gran Consigli a Sierre. La tendenza è ovunque, pur in modalità diverse, a rafforzare tali competenze, non fosse altro che con l'introduzione di normative che permettono al Parlamento di adottare raccomandazioni vincolanti per l'Esecutivo.

4. LE MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE DEL GRAN CONSIGLIO

Nell'approvare l'iniziativa della Commissione della legislazione, il Gran Consiglio, il 24 novembre 2003, sulla base del rapporto commissionale ha sostanzialmente fatte proprie le seguenti motivazioni:

- non ha molto senso impegnare delle commissioni a presentare propri rapporti sui documenti pianificatori escludendo che sugli stessi ci si possa pronunciare con un voto;
- l'attribuzione al Parlamento di competenze decisionali avrebbe il merito di rendere l'esame e la discussione politicamente più significativa;
- la possibilità per il Legislativo di pronunciarsi con un voto, approvando o rinviando totalmente o parzialmente i documenti pianificatori al Consiglio di Stato, rafforza la collaborazione in materia fra Esecutivo e Legislativo e permette a quest'ultimo di dare un contributo attivo alla definizione delle scelte pianificatorie cantonali;

- di fatto si tratta coerentemente di estendere alle altre pianificazioni quello che è già previsto ed è in vigore in materia di pianificazione ospedaliera, un settore particolarmente delicato viste le scelte da fare (riduzione dei letti) e che sono state fatte;
- il rafforzamento delle competenze pianificatorie parlamentari rientra nelle tendenze in atto un po' ovunque di ampliare e migliorare il ruolo dei legislativi.

5. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato si è sempre pronunciato contrario all'estensione delle competenze del Gran Consiglio in materia di pianificazioni. Lo ha fatto in passato prendendo posizione sui vari atti parlamentari che sono stati presentati. Analoga posizione ha assunto sull'iniziativa della Commissione della gestione in materia di pianificazione ospedaliera. Posizione che il Governo riafferma anche nel caso concreto in discussione, come lo conferma il fatto che conclude il suo messaggio proponendo il rigetto del disegno di legge allegato.

Sono ragioni di principio che hanno sempre sostenuto la posizione del Governo. Le pianificazioni sono a suo parere atti di esclusiva competenza dell'Esecutivo. Conferire al Parlamento potere decisionale in materia interferisce nelle sue competenze e mal si concilia con la natura delle pianificazioni.

6. LE MOTIVAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

In aggiunta alla sua posizione di principio contraria al rafforzamento delle competenze del Gran Consiglio in materia pianificatoria, nel suo messaggio in discussione il Governo aggiunge le seguenti motivazioni:

- intanto richiama il rapporto del giurista del Consiglio di Stato del 17 novembre 2003 allegato al messaggio secondo il quale l'approvazione dell'iniziativa della Commissione della legislazione da parte del Parlamento "rimette in discussione per l'ennesima volta la ripartizione delle competenze tra Consiglio di Stato e Gran Consiglio in materia di pianificazione, sia essa generale che settoriale";
- basandosi sul rapporto del Gruppo di coordinamento interdipartimentale al quale era stato dato mandato di studiare la problematica dopo la decisione del Gran Consiglio del 24 novembre 2003, sostiene che "molteplici fattori legati al ruolo istituzionale del Consiglio di Stato e altri d'ordine tecnico-operativo" si oppongono all'adozione della decisione parlamentare. In particolare la "necessità di assicurare quella prontezza d'intervento che un iter parlamentare, notoriamente complesso, non potrebbe garantire";
- richiamandosi poi all'indagine esperita dal citato Gruppo interdipartimentale, per il Governo risulterebbe che "nella stragrande maggioranza dei Cantoni, tutte le pianificazioni oggetto dell'iniziativa vengono allestite ed elaborate dal Consiglio di Stato e sottoposte casomai al Gran Consiglio per (semplice) discussione".

Davanti alla Commissione, nella seduta del 4 ottobre 2006, il Presidente del Consiglio di Stato Luigi Pedrazzini ha ribadito con forza l'opposizione dell'Esecutivo cantonale al trasferimento di maggiori competenze al Parlamento in materia pianificatoria e quindi la proposta di non entrare in materia sul progetto di legge elaborato in ossequio al mandato del Parlamento.

In particolare ha sottolineato come l'attribuzione di competenze decisionali vincolanti al Gran Consiglio in materia di pianificazione cantonale, in specie per quanto concerne il rapporto sulle Linee direttive e il Piano finanziario, costituirebbe un'interferenza inaccettabile nelle competenze del Governo.

Per questi motivi il Consiglio di Stato combatterà la proposta nel plenum del Gran Consiglio. Tuttavia nello spirito di una proficua collaborazione fra Esecutivo e Legislativo ci sarebbe la disponibilità a trovare una soluzione concordata nella misura in cui la Commissione scegliesse una soluzione che si avvicini alla posizione del Governo. In particolare la non modifica dell'articolo 7 della Legge sulla pianificazione cantonale relativo alle Linee direttive e al Piano finanziario quadriennale costituirebbe un passo nella direzione delle richieste del Consiglio del Stato. Questo anche perché il Parlamento a norma delle disposizioni di legge in vigore ha già oggi la possibilità di pronunciarsi sul Piano finanziario annuale con il voto sul Preventivo.

7. OSSERVAZIONI E CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

Alla posizione di principio e alle motivazioni del Consiglio di Stato possono essere opposte le seguenti osservazioni e considerazioni:

- sulla questione di principio si rimanda alle motivazioni addotte dal rapporto del 1° ottobre 2003 della Commissione della legislazione sull'iniziativa fatte proprie con la sua decisione dal Parlamento richiamate al punto 3. In particolare si sottolinea come non esistano motivi validi per un trattamento diverso da quanto previsto e applicato per la pianificazione ospedaliera;
- quanto alla pretesa rimessa in discussione delle competenze tra Consiglio di Stato e Gran Consiglio si fa osservare che con la proposta in discussione si mira principalmente a rafforzare la collaborazione fra Esecutivo e Legislativo e di conseguenza a coinvolgere maggiormente il Parlamento nella messa a punto di atti importanti come le pianificazioni cantonali. La competenza di modificare le varie indicazioni delle pianificazioni rimane di pertinenza del Consiglio di Stato, il Parlamento limitandosi a prendere posizione sulle stesse accentandole o rinviandole totalmente o parzialmente al Governo per modifica;
- la prontezza d'intervento non è messa in discussione dall'iter parlamentare tenuto conto del fatto che in ogni caso i vari rapporti pianificatori sono sottoposti per esame alle commissioni competenti e per discussione al plenum. In più rispetto alla prassi attuale c'è solo la possibilità per il Gran Consiglio di votare sul rapporto commissionale;
- in molti Cantoni, come già richiamato, sono in atto discussioni per ampliare le competenza parlamentari in materia. Del resto nel suo messaggio lo stesso Consiglio di stato ammette che "i Parlamenti cantonali vengono sempre più associati con competenze differenziate alle diverse procedure pianificatorie". Un'ammissione che avrebbe per lo meno consigliato la presentazione da parte del Governo di un controprogetto all'iniziativa, per almeno conferire "esplicitamente al Gran Consiglio, nell'ambito delle discussioni, la facoltà di formulare raccomandazioni all'attenzione del Consiglio di Stato". Eventualità scartata per un secco rifiuto della decisione parlamentare. Una scelta che dimostra scarsa attenzione alla volontà del Legislativo.

Sentite le argomentazioni esposte dal rappresentante del Consiglio di Stato nell'incontro del 4 ottobre la Commissione ha valutato l'opportunità di accogliere almeno parzialmente le richieste dell'Esecutivo almeno per quanto riguarda il rapporto sulle Linee direttive e il Piano finanziario quadriennale. Questo in considerazione del fatto che il Piano finanziario

quadriennale costituisce praticamente un insieme di valutazioni soggette a possibili e anche importanti variazioni nel corso del quadriennio e tenuto conto che il Parlamento si pronuncia sulle eventuali proposte di modifica alle Linee direttive e al Piano finanziario con il voto sui Preventivi. L'esclusione dalle modifiche di legge dell'art. 7 della Legge sulla pianificazione cantonale avrebbe inoltre il merito di evitare in Parlamento un duro confronto con il Consiglio di Stato.

Tenuto conto di tutto ciò la Commissione decide di escludere dal voto il rapporto sulle Linee direttive e il Piano finanziario quadriennale e quindi di non modificare l'art. 7 della stessa legge. Concretamente propone di stralciare il cpv. 3 dell'art. 7 della Legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980 del disegno di Legge sulle competenze pianificatorie del Gran Consiglio proposto dal Consiglio di Stato con il messaggio no. 5745.

8. CONCLUSIONI

Sulla base di quanto esposto nei punti che precedono, la Commissione della legislazione propone al plenum del Gran Consiglio:

- 1. di confermare la decisione del 24 novembre 2003 ed entrare in materia sul disegno di "Legge sulle competenze pianificatorie del Gran Consiglio";
- 2. di approvare il disegno di legge presentato dal Consiglio di Stato con il messaggio 5745 del 25 gennaio 2006, stralciando il cpv. 3 dell'art. 7 della modifica della Legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980 proposto dal Consiglio di Stato.

Per la Commissione della legislazione:

Werner Carobbio, relatore Bertoli - Bobbià - Dafond - Duca Widmer - Fiori -Ghisletta D. - Menghetti - Pantani - Vitta

Rapporto n. 5745R - Annulla e sostituisce quello precedentemente distribuito

Disegno di

LEGGE

sulle competenze pianificatorie del Gran Consiglio

Il Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 25 gennaio 2006 n. 5745 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 25 ottobre 2006 n. 5745 R della Commissione della legislazione;

decreta:

I.

La legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980 è modificata come segue:

Art. 5

Rapporto sugli indirizzi

¹(invariato)

²Esso serve al Consiglio di Stato per coordinare le politiche settoriali dei dipartimenti e i programmi di sviluppo regionali e per elaborare il piano direttore cantonale.

³Il rapporto sugli indirizzi è elaborato dal Consiglio di Stato e trasmesso al Gran Consiglio prima delle linee direttive e del piano finanziario quadriennali.

⁴Il Consiglio di Stato può modificare il rapporto sugli indirizzi di propria iniziativa. È applicabile la stessa procedura prevista per l'adozione.

Art. 7

¹Le linee direttive e il piano finanziario quadriennali esprimono le intenzioni e gli impegni politici del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio nei periodi di legislatura e le priorità di attuazione del rapporto sugli indirizzi e del piano direttore cantonale.

²Le linee direttive e il piano finanziario quadriennali sono elaborati dal Consiglio di Stato e vengono trasmessi al Gran Consiglio con il primo preventivo dopo il rinnovo dei poteri cantonali.

³Il Consiglio di Stato può apportare modifiche alle linee direttive e al piano finanziario di propria iniziativa, presentandole al Gran Consiglio con il preventivo. È applicabile la stessa procedura prevista per la loro adozione.

II.

La legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato del 20 gennaio 1986 è modificata come segue:

Art. 30

Piano finanziario

¹(invariato)

²(invariato)

³Il Consiglio di Stato sottopone il piano finanziario e le relative modifiche al Gran Consiglio secondo la procedura prevista dalla legge sulla pianificazione cantonale.

III.

La legge sull'assistenza e cura a domicilio del 16 dicembre 1997 è modificata come segue:

Art. 7

D. Competenze - I. Cantone

- ¹II Gran Consiglio:
- a) discute, ogni 4 anni, i principi generali della pianificazione degli interventi di assistenza e cura a domicilio e li approva oppure li rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato; la presentazione per il voto di emendamenti è esclusa;
- b) in caso di rinvio totale o parziale, il Consiglio di Stato deve modificare la pianificazione degli interventi nel senso indicato dalla discussione parlamentare;
- c) (lett. b attuale)
- d) (lett. c attuale)
- ²Il Consiglio di Stato, tenuto conto delle specifiche realtà locali:
- a) elabora in collaborazione con i Comuni e gli enti interessati una pianificazione degli interventi di assistenza e cura a domicilio e la sottopone al Gran Consiglio;
- b) n) (invariate)

³(invariato)

⁴(invariato)

IV.

La legge sull'assistenza sociopsichiatrica del 2 febbraio 1999 è modificata come segue:

<u>Art. 13</u>

Pianificazione

¹Il Consiglio di Stato sottopone ogni 4 anni al Gran Consiglio la pianificazione sociopsichiatrica coordinata con la pianificazione cantonale e con la pianificazione sanitaria e ospedaliera prevista dalla legislazione cantonale e federale.

²Il Gran Consiglio la discute e la approva oppure la rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato, che è tenuto a modificarla nel senso indicato dalla discussione parlamentare. La presentazione per il voto di emendamenti è esclusa.

٧.

La legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 24 marzo 2004 è modificata come segue:

Art. 7

Rapporto cantonale sulla protezione dell'ambiente

¹(invariato)

²(invariato)

³Il Gran Consiglio lo discute e lo approva oppure lo rinvia totalmente o parzialmente al Consiglio di Stato, che è tenuto a modificarlo nel senso indicato dalla discussione parlamentare. La presentazione per il voto di emendamenti è esclusa.

⁴Il Rapporto cantonale è lo strumento di indirizzo per l'attuazione della legislazione federale e delle relative disposizioni cantonali e costituisce lo strumento di riferimento per l'elaborazione dei piani dei provvedimenti previsti dalla legislazione federale. Nell'ambito del suo allestimento e della sua adozione, il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio vegliano ad un opportuno coordinamento con le altre politiche settoriali dello Stato.

VI. - Entrata in vigore

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo.

⁵(cpv. 4 attuale).