

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	14 maggio 2002	GRAN CONSIGLIO
Concerne		

della Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio concernente un disegno di nuova legge sul Gran Consiglio

INDICE

ORIGINE DELLA RIFORMA E COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE	2
PROCEDURA.....	2
EVOLUZIONE STORICA.....	3
IL GRAN CONSIGLIO IN CIFRE	4
OBBIETTIVI DELLA RIFORMA	6
LE RIFORME PIÙ IMPORTANTI	7
«Alta vigilanza».....	7
Potenziamento dei servizi del Parlamento	9
Unificazione delle norme in un solo testo	10
DECISIONI SUGLI ATTI PARLAMENTARI.....	13
1. Mozione 11 marzo 1996 - F. Pezzati - Ispettorato finanze.....	13
2. Iniziativa generica 8 giugno 1998 - G. Canonica e conf. - Gruppi misti	14
3. Iniziativa generica 21 giugno 1999 - W. Carobbio per il PS - Dotazione informatica.....	15
4. Iniziativa generica 28 febbraio 2000 - F. Pezzati, M. Carobbio Guscetti, F. Maspoli e L. Sadis - Riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio, un'effettiva applicazione del principio della separazione dei poteri, la creazione di un organo di controllo amministrativo del Parlamento	15
5. Iniziativa generica 3 aprile 2000 - C. Bordogna - Commissione d'inchiesta	15
6. Iniziativa elaborata 18 settembre 2000 - C. Bordogna e conf. - Commissione d'inchiesta.....	15
7. Iniziativa elaborata 18 settembre 2000 - M. Bertoli per il PS - Commissione d'inchiesta.....	15
8. Iniziativa generica 18 settembre 2000 - W. Carobbio e conf. - Rafforzamento del controllo parlamentare	15
9. Segnalazione 12 febbraio 2001 - Commissione petizioni - Protezione delle fonti	15
10. Iniziativa generica 26 marzo 2001 - S. Bergonzoli e L. Poli - Rafforzare la vigilanza del Parlamento	15
11. Iniziativa generica 24 aprile 2001 - L. Bernasconi e conf. - Commissione "esteri"	15
12. Iniziativa generica 27 giugno 2001 - M. Bertoli - Immunità parlamentare	16
13. Iniziativa generica 23 aprile 2002 - T. Righinetti e conf. - Diritto di replicare alle risposte alle interrogazioni	16
COSTI.....	17
CONCLUSIONI	18

Allegati

- Allegato 1: Estratto del FF 1996, volume II n. 17 p. 407-418
- Allegato 2: Tabella relativa alla competenza di nomina del segretario del Gran Consiglio.
- Allegato 3: Commento alle singole disposizioni
- Allegato 4: Disegno di legge
- Allegato 5: Proposte di emendamento G. Canonica

ORIGINE DELLA RIFORMA E COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE

Il **28 febbraio 2000** da F. Pezzati, M. Carobbio Guscetti, F. Maspoli e L. Sadis hanno presentato un'iniziativa parlamentare generica per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio, un'effettiva applicazione del principio della separazione dei poteri e la creazione di un organo di controllo amministrativo del Parlamento.

A seguito di questa iniziativa il **6 giugno 2000** è stata costituita una Commissione speciale composta da Fulvio Pezzati, Presidente, Laura Sadis, vicePresidente, Paolo Beltraminelli, Luigi Brenni, Giorgio Canonica, Marina Carobbio Guscetti e Luciano Poli. Successivamente alla Commissione è stato attribuito anche l'esame di altri 12 atti parlamentari connessi con il tema.

PROCEDURA

Di fronte alla vastità delle proposte la Commissione ha deciso di procedere a un riesame generale del diritto parlamentare, che era stato rivisto l'ultima volta nel 1994.

La Commissione ha proceduto all'audizione, oltre che degli iniziativisti, dei Presidenti di tutte le Commissioni attualmente esistenti. Inoltre ha incontrato la Segretaria generale dell'Assemblea federale Mariangela Wallimann Bornatico e il Segretario del Consiglio degli Stati, Christoph Lanz.

Il **19 luglio 2001** ha trasmesso un progetto in consultazione ai gruppi parlamentari, al Consiglio di Stato, al Consiglio della magistratura e alla Commissione di esperti per la nomina dei magistrati.

Mediante una conferenza stampa il **24 luglio 2001** il progetto è stato anche presentato all'opinione pubblica¹.

La consultazione ha permesso di affinare in più punti il progetto, facendo capo anche alla collaborazione del Segretario del Gran Consiglio, del Centro di documentazione e legislazione e all'Ispettorato delle finanze.

Mercoledì 26 settembre 2001 la Commissione si è incontrata e ha discusso il progetto con il Consiglio di Stato.

¹ Complessivamente la Commissione si è riunita 31 volte:

Martedì 06 giugno 2000	Giovedì 23 agosto 2001
Giovedì 15 giugno 2000	Giovedì 30 agosto 2001
Giovedì 13 luglio 2000	Martedì 11 settembre 2001
Giovedì 27 luglio 2000	Giovedì 20 settembre 2001
Giovedì 10 agosto 2000	Mercoledì 26 settembre 2001
Mercoledì 13 settembre 2000	Martedì 02 ottobre 2001
Mercoledì 18 ottobre 2000	Mercoledì 17 ottobre 2001
Giovedì 16 novembre 2000	Mercoledì 31 ottobre 2001
Giovedì 15 febbraio 2001	Lunedì 12 novembre 2001
Martedì 06 marzo 2001	Giovedì 29 novembre 2001
Mercoledì 14 marzo 2001	Giovedì 14 marzo 2002
Martedì 03 aprile 2001	Sabato 23 marzo 2002
Mercoledì 25 aprile 2001	Mercoledì 03 aprile 2002
Martedì 08 maggio 2001	Martedì 30 aprile 2002
Giovedì 19 luglio 2001	Martedì 14 maggio 2002
Martedì 24 luglio 2001	

EVOLUZIONE STORICA

La Commissione ha constatato che negli ultimi trent'anni la legislazione sul Gran Consiglio è stata rivista in media ogni 10 anni circa.

La Commissione ha inoltre ritrovato i seguenti testi:

- Regolamento per le sedute del Gran Consiglio del **6 giugno 1864 (R1864)**
- Regolamento del Gran Consiglio del **6 maggio 1893 (R1893)**
- Regolamento per le sedute del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino del **7 giugno 1921 (R1921)**
- Regolamento del Gran Consiglio del **22 febbraio 1968 (R1968)**
- Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del **7 novembre 1984 (L1984)**, modificata l'**8 febbraio 1994** e l'**8 giugno 1998**
- Regolamento del Gran Consiglio del **17 febbraio 1986 (R1986)**

Senza voler procedere in questa sede a un'analisi di tutti questi testi, è interessante rilevare come fin dall'ottocento il Gran Consiglio ticinese abbia adottato il sistema dell'esame commissionale di tutti i progetti (**art. 33 § 2 e art. 52 R1893**), che altri Parlamenti cantonali hanno introdotto solo in epoca molto recente.

Tra le norme curiose, segnaliamo:

Art. 90 R1893

*Le offese previste dalle legge penali, fatte al Gran Consiglio od a suoi membri nell'esercizio delle loro funzioni durante la seduta, od ai membri di una Commissione in missione per effetto dell'esercizio delle loro funzioni, saranno dall'Ufficio presidenziale o dal Consiglio di Stato denunciate a tribunale competente per la punizione e norma delle vigenti leggi. **L'offensore potrà anche essere arrestato dietro ordine dell'Ufficio presidenziale e fatto consegnare alla competente Autorità per la debita procedura e giudizio.***

Art. 81 § 3 R1893

I membri delle Commissioni che prendono parte alle sedute dopo mezz'ora dalla loro apertura si considerano come assenti per riguardo all'indennità.

Art. 23 § 4 R1893

Il pubblico sta a capo scoperto ed in silenzio senza dare segni manifesti di approvazione o disapprovazione, senza turbare le discussioni, sotto pena di essere espulso e, secondo i casi assoggettato ad azione penale.

IL GRAN CONSIGLIO IN CIFRE

Secondo il **Rendiconto 2001** l'attività del Gran Consiglio in termini statistici può essere riassunta così:

SEGRETERIA DEL GRAN CONSIGLIO - RENDICONTO 2001

Attività del Gran Consiglio:

Sedute	52	(47)
Interpellanze	103	(98)
Mozioni	37	(23)
Iniziative	34	(43)
Interrogazioni	221	(243)

Attività delle Commissioni parlamentari:

Commissione	Sedute		Rapporti	
Gestione e finanze	37	(37)	67	(61)
Legislazione	31	(32)	19	(21)
Petizioni e ricorsi	11	(12)	12	(20)
Bonifiche fondiari	11	(9)	6	(2)
Energia	21	(15)	5	(4)
Tributaria	10	(15)	6	(4)
Scolastica	15	(12)	5	(5)
Sanitaria	15	(20)	5	(2)
Pianificazione territorio	10	(13)	5	(6)
Costituzione e diritti politici	9	(8)	9	(7)
Amministrazione 2000	5	(4)	--	(--)
Riorganizz. amministrativa GC	20	(8)	--	(--)

(i numeri tra parentesi si riferiscono al 2000)

	Volumi PVGC	Pagine PVGC	Sedute GC	Interpel- lanze	Mozioni	Iniziative	Proposte di risoluzione	Interro- gazioni
1976	6	2677	51	44	18	21	2	
1977	5	1854	42	54	19	19	2	
1978	7	2331	41	66	20	26	1	
1979	3	1526	33	84	27	21	11	
1980	5	1806	44	60	8	11	11	
1981	4	2073	44	56	17	15	6	
1982	6	4045	77	71	16	19	5	
1983	4	1851	32	58	9	7	5	64
1984	5	2978	45	78	21	30	--	81
1985	7	4065	55	88	30	19	3	66
1986	6	4043	46	77	21	19	--	98
1987	5	2388	38	64	26	14	2	98
1988	7	3601	52	68	38	35	1	74
1989	8	4076	46	56	31	22	4	105
1990	9	5276	48	35	20	42	6	73
1991	5	3145	35	45	38	32	5	85
1992	5	3644	36	55	23	35	5	68
1993	6	3993	34	48	24	29	2	58
1994	8	6102	55	65	16	35	3	65
1995	4	3045	38	65	39	29	5	157
1996	6	4656	48	83	25	33	7	163
1997	7	6438	72	74	20	40	3	144
1998			48	61	20	25	--	151
1999			45	93	25	37	2	143
2000	2 (parz.)	1897	47	98	23	43	3	243
2001			52	103	37	34	8	221

Anno	GESTIONE		LEGISLAZIONE		TOTALE COMMISSIONI	
	Sedute	Rapporti	Sedute	Rapporti	Sedute	Rapporti
1976	43	60	32	14	137	95
1977	44	40	35	18	124	78
1978	38	42	31	18	137	84
1979	40	47	18	15	123	103
1980	68	42	23	7	141	70
1981	43	41	20	6	118	64
1982	47	43	25	12	188	104
1983	35	37	16	11	126	91
1984	47	52	27	23	152	131
1985	41	71	21	15	129	132
1986	42	56	32	11	167	140
1987	37	72	24	13	148	141
1988	47	85	28	20	192	151
1989	40	100	20	23	174	179
1990	33	110	27	18	172	193
1991	38	89	27	20	165	188
1992	45	100	28	18	193	194
1993	42	121	35	26	183	213
1994	37	107	34	23	186	169
1995	26	82	24	17	138	138
1996	44	80	34	26	206	145
1997	43	80	35	29	188	157
1998	36	64	32	23	179	131
1999	26	63	27	33	143	150
2000	37	61	32	21	191	134
2001	37	67	31	19	195	139

OBIETTIVI DELLA RIFORMA

L'obiettivo centrale di questa riforma è quello di fornire al Gran Consiglio i mezzi necessari perché possa continuare a svolgere il suo ruolo come Parlamento di milizia.

L'organizzazione di un sistema politico è definita in primo luogo dalla Costituzione. Il secondo pilastro è rappresentato dalle legge elettorali e il terzo dalle norme che regolano i diversi poteri dello stato.

La **Costituzione cantonale** è stata rivista il **14 dicembre 1997** e è entrata in vigore il **1° gennaio 1998**. Sul sistema elettorale le discussioni sono in corso. Per quanto riguarda le norme di organizzazione dei diversi poteri siamo in pieno cantiere. Il Consiglio di Stato, dopo oltre 150 anni, si è recentemente dotata di un nuovo regolamento, ma una **legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione** come quella federale non esiste. Fu sollecitata da un'iniziativa parlamentare del 1981 e se ne riparlò al momento del varo del progetto Amministrazione 2000, ma finora non se ne è fatto nulla.

Una Commissione governativa sta studiando la riforma dell'organizzazione della giustizia (nuova LOG).

Paradossalmente il Gran Consiglio, che in Ticino è stato per tutto il novecento il più debole dei tre poteri, è quello che più spesso ha cercato di adeguarsi formalmente all'evoluzione dei tempi.

Progetti di riforma del Parlamento sono in atto in questi anni un po' in tutti i Cantoni. Basta guardare l'apposita sezione del **Bulletin de législation**, edito dall'Istituto per il federalismo dell'Università di Friburgo, per farsene un'idea. Probabilmente non è un caso che proprio negli ultimi anni sia stata costituita in Svizzera una **Società per le questione parlamentari**.

Le soluzioni proposte e scelte sono, come sempre in Svizzera, molteplici. La via è però mostrata dalla Confederazione alle cui soluzioni la Commissione si è largamente ispirata.

La Confederazione dispone già dal **1980** di una Legge sull'organizzazione del governo e dell'amministrazione (**LOGA**), ma è soprattutto la nuova **Costituzione federale**, entrata in vigore il **1° gennaio 2000**, che ha dato l'impulso decisivo per la riorganizzazione dei diversi poteri dello Stato, distinguendoli in modo molto più marcato. In particolare:

Costituzione federale

Art. 155 Servizi del Parlamento

L'Assemblea federale dispone di servizi parlamentari. Può far capo ai servizi dell'Amministrazione federale. La legge disciplina i particolari.

Art. 178 Amministrazione federale

¹*Il Consiglio federale dirige l'amministrazione federale. Provvede a un'organizzazione appropriata e al corretto adempimento dei compiti.*

²*L'amministrazione federale è strutturata in Dipartimenti; ciascun Dipartimento è diretto da un membro del Consiglio federale.*

³*Compiti amministrativi possono essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale.*

Art. 179 Cancelleria federale

La Cancelleria federale è lo stato maggiore del Consiglio federale. È diretta dal Cancelliere della Confederazione.

Le Camere federali stanno ora elaborando una nuova **Legge sul Parlamento**.

La Commissione è cosciente delle diversità esistenti tra Confederazione e Cantone ritiene tuttavia che le soluzioni già adottate, o in via di adozione a livello federale, costituiscano una buona traccia anche per noi, in particolare i tre capisaldi:

- ◆ amministrazione del Parlamento
- ◆ amministrazione federale
- ◆ cancelleria federale con funzione di stato maggiore

devono essere ripresi anche a livello cantonale.

Le leggi non vengono però modificate per ragioni estetiche o formali ma piuttosto per rispondere ai nuovi problemi e alle mutate situazioni. Ora è indubbio che il sistema democratico è confrontato negli ultimi anni con profondi mutamenti della società che gli impongono di adeguarsi.

Il **principio basilare della separazione e della limitazione dei poteri** non solo non ha perso di attualità ma, anzi, ne ha acquistata. Tuttavia il sistema di "freni e contrappesi"² è confrontato con alcuni disequilibri. Il ruolo dell'**Esecutivo** e della sua amministrazione è cresciuto a dismisura, mentre che il **legislativo** ha continuato a lavorare come faceva all'inizio del secolo scorso. D'altra parte, nonostante siano stati riconosciuti nella Costituzione, si è ridimensionato il ruolo dei partiti, soprattutto perché è venuta meno la loro coesione interna e la loro capacità di rappresentare interessi generali ma chiaramente identificabili di una parte della società.

Le nuove forme di organizzazione del lavoro amministrativo ispirate al new public management e in particolare lo sviluppo di unità amministrative indipendenti, organizzate in forme di diritto pubblico o di diritto privato, pongono dei problemi completamente nuovi al Parlamento e gli impongono di organizzarsi in modo diverso per poter continuare a svolgere i compiti, che la Costituzione gli assegna.

La Commissione ritiene infine che alcuni elementi, anche importanti, non debbano essere rivisti materialmente in questa occasione per non caricare troppo la riforma e permettere un adeguamento graduale. È il caso, in particolare, del sistema delle Commissioni generaliste e non specialiste (come quelle dell'Assemblea federale). Se ne riparlerà certamente, ma preferibilmente non in questa occasione.

LE RIFORME PIÙ IMPORTANTI

In questa parte del rapporto la Commissione intende segnalare e commentare quelle che a suo avviso sono le riforme più significative, mentre che i singoli articoli saranno esaminati e commentati, nella misura del necessario, nell'**allegato 4**.

«Alta vigilanza»

Riprendendo quanto già previsto anche dalla precedente Costituzione, l'**art. 57 cpv. 2 Cost/TI** indica che

il Gran Consiglio esercita l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato e sui tribunali.

² checks and balances

Tradizionalmente ciò è avvenuto essenzialmente mediante l'esame annuale del rendiconto del Consiglio di Stato.

L'evoluzione del sistema amministrativo e la sua crescente complessità hanno reso da tempo insufficiente e inefficace questo modo di agire. Basti dire, come si è più volte osservato, che se nell'ottocento il Parlamento aveva 3 funzionari e il governo 70, oggi il numero dei primi è raddoppiato (più alcuni messi a disposizione dai Dipartimenti), mentre quello dei secondi è più che centuplicato.

Anche il sistema politico è cambiato, in particolare con la progressiva perdita di importanza e mutazione del ruolo dei partiti, che per oltre un secolo hanno interagito direttamente con il Consiglio di Stato. Oggi essi non appaiono più in grado di esercitare il ruolo, che in passato è stato parzialmente il loro, di contrappeso del potere Esecutivo.

Ma l'essenza della democrazia è proprio la limitazione del potere. Ogni sistema politico deve quindi prevedere dei "freni e contrappesi". Ogni potere deve cioè essere limitato e controllato. Nel nostro caso è quindi necessario che il Gran Consiglio riprenda a poter esercitare realmente il ruolo principale che la Costituzione gli assegna, che non è quello di eleggere il governo, bensì di controllarlo, sia verificando il suo agire, sia approvando o meno le leggi che propone. In questo senso per noi il modello di riferimento non sono tanto i grandi Parlamenti europei, che eleggono il governo, e parzialmente non lo è nemmeno il nostro Parlamento federale che elegge il governo ma che non può rovesciarlo, ma piuttosto il Parlamento americano che ha un rapporto dialettico con il Presidente eletto dal popolo. Per quanto le dimensioni siano incommensurabilmente diverse, i meccanismi sono gli stessi³.

La Commissione, ispirandosi al modello federale, propone quindi di definire e regolamentare molto più nel dettaglio l'«alta vigilanza» per renderla concreta e effettiva.

La Commissione della gestione e delle finanze e le sue sottocommissioni, con l'ausilio dei servizi di controllo dell'amministrazione e delle finanze avranno il diritto, il dovere e la possibilità concreta di verificare l'operato dell'amministrazione e del governo.

Rifacendosi a quanto avviene a livello federale⁴ l'esercizio dell'«alta vigilanza» avverrà nel modo seguente.

Il rapporto annuale sull'attività della Commissione della gestione e delle finanze dovrà dare una visione d'insieme sui mandati, le ispezioni effettuate e i risultati di questi lavori. Con due scopi:

- in primo luogo di informare il Parlamento sui lavori della Commissione che esercita, a suo nome, l'alta vigilanza parlamentare;
- inoltre garantisce la trasparenza delle attività statali di fronte ad un'opinione pubblica che rivendica maggior chiarezza e maggior rigore nella gestione degli affari dello Stato.

Spesso i cittadini non conoscono il funzionamento dell'amministrazione cantonale. Ne hanno sovente un'immagine negativa e prendono atto della sua esistenza solo in occasione di una cattiva esperienza personale o quando si parla di malfunzionamenti accertati o presunti sulle prime pagine dei giornali.

Uno dei compiti della Commissione sarà di far conoscere il funzionamento dell'amministrazione e esaminare se risponde ai bisogni della società civile.

La Commissione della gestione e delle finanze svolgerà un quadruplo ruolo.

³ Una riflessione e un'analisi su questi temi è stata fatta a livello federale e è riassunta nel FF 1996, volume II n. 17, p. 407-418 - Allegato 1

⁴ FF 2001 p. 5018-5075

In primo luogo sarà un **osservatorio**. Esaminerà senza pregiudizio le condizioni di attuazione delle decisioni del Gran Consiglio e valuterà i provvedimenti presi dal Consiglio di Stato e dall'amministrazione in vista della loro applicazione. Offrirà a volte spunti di riflessione ai riformatori, ponendo nuovi interrogativi o aprendo nuove vie.

La Commissione avrà inoltre una **funzione critica**. Nella sua attività di controllo, constaterà a volte errori o lacune. In tali casi, li segnalerà e cercherà di identificarne le cause e i rimedi.

Succederà inoltre che la Commissione si farà **interprete dei cittadini** di fronte a prassi amministrative troppo pedanti o prescrizioni amministrative con effetti sproporzionati.

Capiterà però anche che la Commissione dovrà svolgere un **ruolo protettivo**, in particolare quando il Consiglio di Stato e l'amministrazione saranno attaccati ingiustamente.

Oltre a svolgere queste diverse funzioni, la Commissione della gestione e delle finanze dovrà assumere, in futuro, un ruolo più marcato nella **valutazione dell'efficacia dei provvedimenti presi dallo Stato**. In effetti sono passati i tempi in cui si credeva che un buon testo bastasse per una buona applicazione. In alcuni settori politici non si ottengono gli effetti voluti, sia perché una legge viene aggirata o mal applicata sia perché ambigua o troppo poco precisa.

La Commissione adempirà il proprio compito:

- procedendo a ispezioni, ovvero a esami approfonditi che effettuerà con il supporto del servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione;
- affidando valutazioni e perizie al servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione o a consulenti esterni
- esaminando il rendiconto annuale del Consiglio di Stato
- effettuando visite ai servizi dell'amministrazione
- esaminando le segnalazioni che riceve
- garantendo l'attuazione delle raccomandazioni rivolte al Consiglio di Stato.

Se nell'ambito dei loro lavori le altre Commissioni dovessero imbattersi in problemi che devono essere esaminati nel contesto dell'«alta vigilanza», esse dovranno segnalarlo possibilmente per iscritto alla Commissione della gestione e delle finanze e al servizio parlamentare di controllo.

Potenziamento dei servizi del Parlamento

Oggi nemmeno un Parlamento di professionisti sarebbe in grado di operare senza adeguati servizi. A maggior ragione è del tutto escluso che un Parlamento di milizia possa svolgere tutti i compiti che la Costituzione gli assegna senza disporre di mezzi adeguati.

D'altra parte occorre che siano date le migliori condizioni possibili, anche di carattere formale, per poter svolgere il ruolo di controllo. Da qui la necessità che l'amministrazione del Parlamento sia indipendente dall'amministrazione cantonale e dipenda esclusivamente dal Gran Consiglio. Il Gran Consiglio dovrà dunque disporre di un budget proprio tanto per le spese di personale, che per le altre spese (mandati; perizie, rappresentanza; ecc.), così come avviene a livello federale dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione.

Anche il processo legislativo e la capacità propositiva del Gran Consiglio non potranno che trarre beneficio dalla possibilità di essere adeguatamente supportate.

La Commissione è cosciente dell'opposizione del Consiglio di Stato a questa riforma. Il governo si trincerava in particolare dietro le dimensioni relativamente ridotte che avrà l'amministrazione parlamentare e si dichiara disposto a concedere la massima autonomia e qualche potenziamento nell'ambito però della Cancelleria dello Stato. Pur dando per scontata la buona fede e la disponibilità personale dei singoli Consiglieri di Stato, 150 anni di storia dimostrano ad abundantiam che le possibilità che l'autonomia sia effettivamente rispettata è assai ridotta. Si sostiene poi che anche negli altri Cantoni si stenterebbe a fare questo passo.

La tabella allegata⁵ dimostra comunque che nella maggior parte dei Cantoni la nomina del segretario del Gran Consiglio è di competenza del Parlamento.

La Commissione ritiene che non si debba fermarsi a metà strada ma invece fare questo passo fino in fondo. In primo luogo perché la via è stata indicata con chiarezza, precisione e determinazione della nuova Costituzione federale, che è certamente andata molto più in avanti nella riflessione sull'organizzazione dello Stato rispetto a quello cantonale.

Inoltre, a parecchie riprese, si è potuto constatare come per i funzionari, prima o poi, si ponga il problema della doppia fedeltà e che in questi casi alla fin fine risulta sempre determinante la competenza di nomina.

I problemi pratici possono essere facilmente risolti garantendo la **mobilità**, a pari condizioni, tra l'amministrazione cantonale e quella del Parlamento.

Per quanto riguarda la Cancelleria dello Stato è abbastanza evidente che oggi essa non rappresenta a sufficienza quel servizio di stato maggiore che, ancora una volta, è indicato dalla Costituzione federale. Spetta al Consiglio di Stato por mano a questo problema. A questo proposito sembra di poter osservare che i progetti di Amministrazione 2000 sottovalutano e trascurano gli aspetti giuridico istituzionali. Raramente la questione delle competenze viene adeguatamente presa in esame nei progetti di riforma.

Unificazione delle norme in un solo testo

La Commissione propone, da un punto di vista formale, di raggruppare tutto il diritto parlamentare in unico testo, a eccezione ovviamente della Costituzione cantonale, che contiene numerose regole, fin troppo dettagliate.

La Commissione è cosciente che diversi degli articoli proposti dovrebbero essere fissati per regolamento; tuttavia l'unica differenza tra la legge sul Gran Consiglio e il regolamento è che la prima è sottoposta a referendum e il secondo no, ma entrambi devono essere elaborati e votati da 90 persone. Un testo unico ha quindi il vantaggio di essere più chiaro e facilmente consultabile.

Taluni problemi potranno in futuro essere regolamentati con delle **ordinanze emanate dall'Ufficio presidenziale**, mentre che alcune Commissioni dovranno dotarsi di un regolamento proprio.

Attualmente il funzionamento del Gran Consiglio è regolato nei seguenti testi:
Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 - art. 51-64 (Cost/TI)

- ◆ Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984 (L1984)
- ◆ Regolamento del Gran Consiglio del 17 febbraio 1986 (RGC)

⁵ Allegato 3

- ◆ Decreto legislativo concernente il finanziamento dei Gruppo parlamentari del 25 marzo 1985 (DLF)
- ◆ Decreto legislativo concernente le indennità dovute ai deputati al Gran Consiglio del 17 dicembre 1985 (DLI)

L'unificazione di tutte le norme in un unico testo permette di evitare diversi doppioni. Il testo risulta comunque relativamente lungo e dettagliato. Pertanto, se non strettamente necessario, non viene ripreso il testo delle norme costituzionali, che sono le seguenti:

Costituzione cantonale

TITOLO VIII - Autorità

Art. 51 - A. Norme comuni Separazione dei poteri

L'autorità in quanto non riservata al popolo è esercitata dai tre poteri, tra loro distinti e separati, il Legislativo, l'Esecutivo, il Giudiziario.

Art. 52 - Elezioni

L'elezione del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato ha luogo contemporaneamente ogni quattro anni, nel mese di aprile, nel giorno stabilito dal Consiglio di Stato.

Art. 53 - Organizzazione

La legge regola l'organizzazione dei tre poteri e i rapporti tra Gran Consiglio e Consiglio di Stato.

Art. 54 - Incompatibilità

¹*Nessuno può essere contemporaneamente Consigliere di Stato, deputato al Gran Consiglio, magistrato dell'ordine giudiziario. Il Giudice di pace può essere membro del Gran Consiglio.*

²*I Consiglieri di Stato e i magistrati dell'ordine giudiziario non possono essere contemporaneamente membri del Consiglio degli Stati o del Consiglio nazionale, né membri di un Municipio. I Consiglieri di Stato non possono inoltre essere membri di un Consiglio comunale.*

³*La carica di deputato al Gran Consiglio è incompatibile con un impiego pubblico salariato cantonale; la legge regola le eccezioni.*

⁴*La legge regola le incompatibilità per parentela, mandato o professione per i membri delle autorità.*

Art. 55 - Esclusione e ricusa

¹*Ogni membro di autorità deve astenersi dal suo ufficio qualora l'indipendenza o l'imparzialità sia compromessa.*

²*La legge regola i motivi di esclusione e di ricusa.*

Art. 56 - Informazione

Ogni autorità informa adeguatamente sulla propria attività. Non devono essere lesi interessi pubblici o privati preponderanti.

Art. 57 - B. Potere legislativo Gran Consiglio

¹*Il Gran Consiglio di novanta membri è l'autorità legislativa del Cantone.*

²*Esso esercita l'alta vigilanza sul Consiglio di Stato e sui tribunali ed esercita gli attributi della sovranità che la Costituzione non riserva esplicitamente ad altra autorità.*

Art. 58 - Elezione

¹Il Gran Consiglio è eletto in un unico circondario con il sistema proporzionale con facoltà ai partiti di garantire la rappresentanza regionale.

²La legge ne disciplina le modalità.

Art. 59 - Competenze

¹Il Gran Consiglio:

- a) stabilisce la sua organizzazione e le modalità per le discussioni e le decisioni;
- b) verifica i poteri dei suoi membri;
- c) adotta, modifica o respinge i progetti di legge e di decreto legislativo;
- d) autorizza il prelevamento delle imposte e le spese;
- e) decide i programmi attribuitigli per legge, esamina quelli elaborati dal Consiglio di Stato e ne verifica l'attuazione;
- f) stabilisce, su proposta del Consiglio di Stato, il bilancio preventivo delle entrate e delle spese del Cantone;
- g) esamina ogni anno l'amministrazione e i conti del Cantone su rapporto del Consiglio di Stato e li approva;
- h) si fa render conto dal Consiglio di Stato dell'esecuzione delle leggi, dei decreti e dei regolamenti;
- i) autorizza o ratifica l'alienazione e la concessione dei beni cantonali, in quanto la legge non le demandi al Consiglio di Stato;
- l) fissa la retribuzione ai magistrati e ai dipendenti;
- m) procede alle nomine che gli sono attribuite dalla Costituzione e dalle leggi;
- n) destituisce dalla carica il membro del Consiglio di Stato che venisse a trovarsi in condizioni di ineleggibilità;
- o) esercita il diritto di amnistia e di grazia;
- p) esercita i compiti giurisdizionali attribuitigli dalla legge;
- q) approva le convenzioni di diritto pubblico di carattere legislativo e quelle che comportano una spesa soggetta a referendum;
- r) esercita i diritti di convocazione straordinaria del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, di iniziativa e referendum che la Costituzione federale attribuisce al Cantone.

²A ciascun membro del Gran Consiglio spetta il diritto di iniziativa in materia di revisione parziale della Costituzione e in materia legislativa.

Art. 60 - Sedute

¹Il Gran Consiglio è convocato dal Consiglio di Stato in seduta costitutiva entro trenta giorni dalla data dell'elezione.

²Il Presidente convoca il Gran Consiglio quando lo richiede il regolare svolgimento delle funzioni e quando lo domandano il Consiglio di Stato o almeno trenta deputati.

Art. 61 - Presidenza

Il Gran Consiglio nomina nel mese di maggio il Presidente, che sta in carica un anno e non è immediatamente rieleggibile.

Art. 62 - Deliberazioni

¹Il Gran Consiglio può discutere e decidere solo se è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri.

²Per decidere la destituzione di un membro del Consiglio di Stato è necessaria la maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio.

Art. 63 - Pubblicità

Le sedute del Gran Consiglio sono pubbliche.

Art. 64 - Seconda deliberazione

¹*Se il Consiglio di Stato non ha dato l'adesione alla legge o al decreto legislativo, il Gran Consiglio procede ad una seconda deliberazione.*

²*Il Consiglio di Stato ha la facoltà di presentare le sue osservazioni entro un termine massimo di tre mesi.*

DECISIONI SUGLI ATTI PARLAMENTARI

Sotto l'impero della vigente legge (de lege lata) l'evasione degli atti parlamentari, attribuiti alla Commissione per esame, presenta qualche problema formale, poiché occorrerebbero due voti in diverse sedute. La Commissione confida nella comprensione dei colleghi nel ritirare le iniziative accolte, anche in forma modificata, e nel trasformare eventualmente in emendamenti quelle che propone di respingere.

1. Mozione 11 marzo 1996 - F. Pezzati - Ispettorato finanze

Come noto, a seguito anche del succedersi in breve tempo di tre direttori, l'**Ispettorato delle finanze** attraversa una fase di transizione che si protrae ormai da parecchi anni. Se da una parte i metodi di lavoro devono essere radicalmente adeguati alle nuove esigenze dell'amministrazione e del controllo e ciò sta avvenendo, dall'altra vi è una controversia sulla subordinazione dell'Ispettorato al Gran Consiglio come hanno proposto la mozione, Arthur Andersen e questa Commissione nell'ambito della prima consultazione, oppure al Consiglio di Stato, come propone il governo.

Dopo diversi approfondimenti e sentito più volte l'attuale capo dell'ispettorato, la Commissione è giunta alla conclusione che la soluzione migliore, più moderna e conforme alle attuali esigenze della revisione è che l'**Ispettorato debba essere indipendente e autonomo**.

Il modello è quello della **Legge federale sul Controllo federale delle finanze** che prevede:

Art. 1 - Stato

¹**Il Controllo federale delle finanze è l'organo superiore di vigilanza finanziaria della Confederazione. Nella sua attività di verifica è tenuto ad osservare soltanto la Costituzione federale e la legge.** Esso coadiuva:

- a. *l'Assemblea federale nell'esercizio delle sue competenze finanziarie costituzionali e dell'alta vigilanza sull'amministrazione e la giustizia federali;*
- b. *il Consiglio federale nell'esercizio della vigilanza sull'amministrazione federale.*

²*Il Controllo federale delle finanze esercita un'attività autonoma e indipendente nei limiti delle prescrizioni legali. Esso stabilisce il programma annuale di revisione e lo trasmette per conoscenza alla Delegazione delle finanze delle Camere federali e al Consiglio federale. Può rifiutare mandati speciali, se ne è ostacolato lo svolgimento del programma di revisione.*

³*Dal profilo amministrativo il Controllo federale delle finanze è subordinato al Dipartimento federale delle finanze.*

Art. 2 - Organizzazione

¹Il Controllo federale delle finanze ha **un direttore; questi è anche autorità di nomina per il personale**. Salvo disposizione contraria della presente legge, si applica per analogia la legislazione sul personale dell'Amministrazione generale della Confederazione.

²**Il Consiglio federale nomina il direttore per un periodo amministrativo di sei anni.**

La nomina dev'essere approvata dall'Assemblea federale. Il Consiglio federale può destituire il direttore prima della scadenza del mandato in caso di grave violazione di doveri di servizio. È fatto salvo il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

³Il Controllo federale delle finanze presenta al Consiglio federale un progetto di bilancio preventivo annuale. Il Consiglio federale lo trasmette senza modifiche all'Assemblea federale.

⁴Assieme all'approvazione del bilancio preventivo dell'Amministrazione generale della Confederazione, l'Assemblea federale stabilisce l'effettivo e la retribuzione del personale del Controllo federale delle finanze.

Questa soluzione è per altro conforme a quella praticata in diritto privato, anche lì per la verità non senza difficoltà.

Il Consiglio di Stato ha più volte indicato la necessità di disporre di un servizio di controllo interno, alle sue dipendenze. La Commissione condivide questa richiesta, la soluzione deve però essere un'altra (a livello federale l'ispettorato interno è organizzato a livello dipartimentale, da noi le dimensioni impongono probabilmente una soluzione diversa), mentre che **la garanzia che il Controllo delle finanze possa veramente svolgere il suo ruolo è data solo dalla sua indipendenza e della sua autonomia.**

La Commissione si è chiesta se proporre direttamente una modifica della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato, che per altro deve essere modificata anche su altri punti per ossequiare le iniziative votate dal Gran Consiglio, ha però ritenuto più opportuno e conforme allo spirito di collaborazione che ci deve essere in questa materia, chiedere al Consiglio di Stato di presentare in tempi brevi un messaggio, ritenuti i seguenti punti fermi:

- ◆ nuovo nome: Controllo cantonale delle finanze;
- ◆ nomina del direttore da parte del Consiglio di Stato con ratifica da parte del Gran Consiglio, senza però la possibilità di formulare proposte alternative (sistema analogo a quello per la nomina del Consiglio di amministrazione dell'EOC);
- ◆ nomina del personale da parte del direttore;
- ◆ coadiuvazione del Gran Consiglio nell'ambito dell'esercizio dell'alta vigilanza e del Consiglio di Stato per la sorveglianza dell'amministrazione cantonale.

Con queste osservazioni la mozione è accolta e diventa vincolante per il Consiglio di Stato.

2. Iniziativa generica 8 giugno 1998 - G. Canonica e conf. - Gruppi misti

La Commissione propone di respingere l'iniziativa per i motivi esposti con l'esame dei singoli articoli.

Il deputato Canonica ha presentato degli emendamenti che sono allegati a questo rapporto. La reiezione degli emendamenti significherà anche la reiezione dell'iniziativa⁶. Di contro l'accoglimento degli emendamenti comporterà il ritiro dell'iniziativa in quanto superata.

⁶ Allegato 6

3. Iniziativa generica 21 giugno 1999 - W. Carobbio per il PS - Dotazione informatica

L'iniziativa è in verità più una mozione, poiché richiede soprattutto dei provvedimenti amministrativi, che la Commissione propone di attuare (cfr. art. 168). Formalmente l'accoglimento della nuova legge dovrebbe comportare il ritiro dell'iniziativa.

4. Iniziativa generica 28 febbraio 2000 - F. Pezzati, M. Carobbio Guscetti, F. Maspoli e L. Sadis - Riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio, un'effettiva applicazione del principio della separazione dei poteri, la creazione di un organo di controllo amministrativo del Parlamento

L'iniziativa, che è all'origine di questo progetto, risulta evasa e accolta. Formalmente l'accoglimento della nuova legge ne comporta il ritiro.

5. Iniziativa generica 3 aprile 2000 - C. Bordogna - Commissione d'inchiesta

6. Iniziativa elaborata 18 settembre 2000 - C. Bordogna e conf. - Commissione d'inchiesta

7. Iniziativa elaborata 18 settembre 2000 - M. Bertoli per il PS - Commissione d'inchiesta

Le iniziative sono evase con il progetto di legge presentato dalla Commissione, il cui accoglimento dovrebbe comportare il ritiro delle iniziative, riservata la presentazione di eventuali emendamenti (cfr. art. 35-40).

8. Iniziativa generica 18 settembre 2000 - W. Carobbio e conf. - Rafforzamento del controllo parlamentare

L'iniziativa nella sostanza è accolta con le nuove norme sull'alta vigilanza. Formalmente l'accoglimento della nuova legge dovrebbe comportarne il ritiro.

9. Segnalazione 12 febbraio 2001 - Commissione petizioni - Protezione delle fonti

La segnalazione è stata attentamente esaminata dalla Commissione ma è risultata inapplicabile perché contrari al diritto federale per i motivi esposti in sede di esame della riforma dell'immunità parlamentare (cfr. art. 59).

10. Iniziativa generica 26 marzo 2001 - S. Bergonzoli e L. Poli - Rafforzare la vigilanza del Parlamento

L'iniziativa nella sostanza è accolta con le nuove norme sull'alta vigilanza e le competenze assegnate alla Commissione della gestione e delle finanze. Formalmente l'accoglimento della nuova legge dovrebbe comportarne il ritiro.

11. Iniziativa generica 24 aprile 2001 - L. Bernasconi e conf. - Commissione "esteri"

Coerentemente con la proposta di non modificare in questa riforma il sistema delle Commissioni, questa Commissione non può che proporre di respingere l'iniziativa.

Tuttavia niente impedirebbe al Gran Consiglio di creare una Commissione speciale per l'esame degli accordi intercantionali, anche se probabilmente l'unità di materia nel merito prevale ancora sulle questioni intercantionali.

La Commissione è però cosciente della crescente importanza delle relazioni esterne del Cantone e ritiene che il nuovo Ufficio presidenziale dovrà chinarsi sul tema, che dovrà

essere considerato anche nella riorganizzazione dei servizi del Parlamento. Inoltre il nuovo bilancio del Gran Consiglio dovrà pure tenere conto di questa esigenza.

Bisogna pure rilevare che in molti Cantoni confederati sta acquistando sempre maggior importanza il tema dei concordati e di conseguenza si stanno sviluppando forme di partecipazione dei Parlamenti alla fase preparatoria e delle trattative, un po' come avviene a livello federale per i trattati internazionali. Per il Ticino tuttavia il problema, per il momento, si pone meno, perché per ovvie ragioni geografiche la necessità di concludere concordati è minore.

12. Iniziativa generica del 27 giugno 2001 - M. Bertoli - Immunità parlamentare

La Commissione ha presentato un progetto di modifica del sistema dell'immunità parlamentare e dei provvedimenti disciplinari che accoglie solo molto parzialmente l'iniziativa. Formalmente dovrebbe essere ritirata, riservata la presentazione di emendamenti (cfr. art. 59-60).

13. Iniziativa generica 23 aprile 2002 - T. Righinetti e conf. - Diritto di replicare alle risposte alle interrogazioni

La Commissione è cosciente e comprende i problemi che stanno alla base della proposta dell'iniziativa e ritiene che essi trovino un'adeguata risposta nell'insieme delle modifiche del sistema degli atti parlamentari proposto in questo rapporto. In effetti il problema nasce da un uso sempre più distorto dello strumento dell'interrogazione, così come è andato sviluppandosi negli anni. Molto spesso oggi infatti l'interrogazione è poco più che un pretesto per diffondere un messaggio, approfittando del grande spazio mediatico, che le viene solitamente concesso. Per sua natura però è uno strumento non adatto alla discussione, non consente infatti nessuna immediatezza e nessun dialogo. L'introduzione del diritto di replica significherebbe dare la possibilità all'interrogante di far distribuire ai colleghi e ai mass media un suo testo di commento alla risposta. La replica poi condurrebbe inevitabilmente alla duplica e non necessariamente si arriverebbe a una conclusione e soprattutto non vi sarebbe un reale dialogo.

L'interrogazione deve invece rimanere uno strumento di raccolta d'informazioni preliminari, sulla base delle quali il **deputato interrogante potrà poi presentare altri atti parlamentari più incisivi quali un'iniziativa o una mozione**. Oppure, se del caso, potrà segnalare il caso alla sottocommissione della Commissione della gestione e delle finanze e al servizio parlamentare di controllo dell'amministrazione o al Controllo cantonale delle finanze, affinché nell'ambito dell'esercizio dell'«**alta vigilanza**» procedano agli accertamenti del caso. In altri casi potrà invece essere utilizzato il nuovo strumento dell'**audizione commissionale** di un Consigliere di Stato, in questo contesto sarà possibile un dialogo molto più diretto e approfondito e la Commissione potrà se del caso pubblicare un rapporto. In altri casi ancora la forma scritta dell'interrogazione si rivelerà inadeguata e si potrà allora utilizzare lo strumento dell'**interpellanza** nella nuova forma qui proposta, che prevede che il Consiglio di Stato possa/debba presentare una risposta scritta due ore prima della seduta, in modo da permettere una breve discussione in aula, fatta però in conoscenza di causa. In questo modo si salvaguardano sia l'esigenza di completezza, che quella di pubblicità.

La necessità della replica non può essere fine a sé stessa, ma deve essere finalizzata alla soluzione di un problema. In questo senso lo scambio di scritti non è particolarmente utile, se non si traduce in proposte che devono assumere la forma di un altro atto parlamentare. Né d'altra parte se il tema è veramente di un interesse pubblico generale vi deve essere preoccupazione nel chiedere al Gran Consiglio di dedicarci il tempo necessario.

La Commissione ritiene dunque di aver evaso positivamente le richieste che hanno motivato l'iniziativa lo spirito dell'iniziativa, che non può però essere accolta nel suo tenore letterale. La Commissione richiama anche l'importanza del fatto che sia sempre il Consiglio di Stato a assumersi la responsabilità politica delle risposte.

COSTI

Il costo di funzionamento attuale del Gran Consiglio è il seguente:

	Spese totali*	Onorari e indennità membri	Contributo ai gruppi parlamentari
1996	2'033'749.15	914'734.25	155'000.00
1997	1'931'771.35	1'021'472.10	155'000.00
1998	2'105'741.05	1'008'178.80	155'000.00
1999	2'116'649.55	851'164.50	160'000.00
2000	1'945'932.20	881'904.00	160'000.00
2001	2'234'332.85	1'051'229.70	160'000.00
P2002	2'338'200.00	1'000'000.00	160'000.00

* Queste spese sono in realtà sottovalutate perché non comprendono ca 1 mio di spese per il personale messo a disposizione dai Dipartimenti.

Con la riforma si prevedono i seguenti costi:

Onorari e indennità membri	2'100'000.00	+ ca 1 mio
Contributo ai gruppi parlamentari	470'000.00	+ ca 300'000.00
Dotazione informatica e altri diritti	125'000.00	
Spese personale	2'500'000.00	+ ca 600'000.00
Onorari e spese per consulenza	50'000.00	
	5'245'000.00	

Le motivazioni degli aumenti di spesa sono esposte con il commento ai singoli articoli. Per quanto riguarda il personale si può ipotizzare la seguente dotazione:

Personale	Unità	Classe	
direttore	1	classe speciale	
consulente giuridico	1	classe speciale	ora 50%
aggiunto scientifico (servizio parlamentare di controllo)	1	35	nuovo
aggiunto (servizio parlamentare di controllo)	1	30	nuovo
segretari di Commissione e redattori	9	30	
consulente informatico	1	27	
caposervizio	1	25	
segretari	2.5	23	+ 1
addetto al materiale e documentazione	1	21	
	18.5		

Occorre rilevare che l'aumento è più apparente che reale poiché oggi una parte delle spese di segretariato é addossata ai singoli Dipartimenti (**almeno 5 unità**). Inoltre varie unità di personale risultano contabilizzate sotto altre voci. **De facto già attualmente almeno, 16 persone lavorano con tempi e modalità diverse per la segreteria, senza**

che ciò risulti chiaramente evidenziato dalla contabilità. Ne consegue che la cifra esposta nei consuntivi è largamente sottovalutata. La riforma e la razionalizzazione che essa propone permetterà perciò di raggiungere un livello di qualità e di efficienza molto maggiori, con un ridotto aumento dei costi.

Per quanto riguarda le indennità ai deputati e ai gruppi le stesse non sono più state adeguate dal 1985. Infine ormai da tempo la dotazione di mezzi del Gran Consiglio è largamente al di sotto del minimo indispensabile. Un ulteriore ritardo nell'adeguamento impedirebbe al Parlamento di assolvere i compiti che la Costituzione gli attribuisce. Inoltre le gravi lacune esistenti nei sistemi di controllo non potranno non portare a gravi problemi a più o meno breve termine.

CONCLUSIONI

Con queste osservazioni, la Commissione invita il Gran Consiglio ad approvare l'allegato Disegno di legge e a evadere gli atti parlamentari, che le sono stati demandati, nel modo indicato sopra.

Per la Commissione speciale per la riorganizzazione amministrativa del Gran Consiglio:

Fulvio Pezzati, relatore

Beltraminelli - Brenni - Canonica G. -

Carobbio Guscetti - Poli - Sadis