

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6983 R	4 dicembre 2014	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio 9 settembre 2014 relativo all'adeguamento della legislazione cantonale in seguito alla modifica del 9 febbraio 2014 della Costituzione cantonale concernente l'ineleggibilità e la destituzione di persone condannate o perseguite per crimini o delitti contrari alla dignità della carica

1. INTRODUZIONE

Come opportunamente ricordato nel messaggio 6983 del 9 settembre scorso, i mutamenti di legge che siamo chiamati ad esaminare sono la concretizzazione di quanto voluto dal popolo ticinese che il 9 febbraio 2014, a seguito di referendum obbligatorio, approvò a larghissima maggioranza (89,6% di sì) le modifiche costituzionali votate il 15 ottobre 2013 dal Gran Consiglio, modifiche riguardanti la revisione delle norme sull'ineleggibilità e sulla destituzione di persone condannate o perseguite per crimini o delitti contrari alla dignità della carica (introduzione del nuovo articolo 29a, modifica degli articoli 30, 35, 48 e 59 e abrogazione dell'articolo 67 della Costituzione).

Per trasparenza segnaliamo come dette "novità costituzionali" ancora non abbiano ottenuto la piena garanzia federale, anche se il Consiglio federale ha dato il suo assenso di recente proponendo alle Camere un decreto che la accordi a parecchie Costituzioni rivedute tra cui quella del Ticino.

Spetterà all'Assemblea federale mettere il punto finale alla questione ma crediamo di poter affermare che non vi siano dubbi in merito. Aggiuntivamente rileviamo come la garanzia federale non sia comunque "costitutiva" per cui la norma costituzionale cantonale può entrare in vigore già prima di averla ottenuta, con la semplice pubblicazione - come avvenuto - nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi (BU).

2. NESSUNA SOSPENSIONE PER I PARLAMENTARI CANTONALI E I CONSIGLIERI DI STATO

Le modifiche costituzionali che siamo chiamati a trattare (nella loro concretizzazione) non contemplano l'introduzione di norme che consentirebbero la sospensione di membri del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato perseguiti per crimini o delitti contrari alla dignità della carica. Quindi un membro del Governo fortemente sospettato di aver commesso reati gravi intenzionali (ad esempio riciclaggio di denaro, appropriazione indebita, furto, truffa o amministrazione infedele) resterà in funzione sino a che sarà pronunciata nei suoi confronti una condanna definitiva. La cosa può sorprendere ma così decise il Parlamento che rinunciò ad estendere a questi organi quanto invece esiste ad esempio nei confronti dei membri dei Municipi. Inutile (o prematuro) tornare sulla questione.

3. CRIMINI O DELITTI “CONTRARI ALLA DIGNITÀ DELLA CARICA”

Una considerazione importante si impone prima di esaminare nel dettaglio le proposte formulate dal Governo. Essa si riferisce al concetto di “crimine o delitto contrario alla dignità della carica” contenuto negli articoli costituzionali votati dal popolo.

Questo concetto non è di evidente trasparenza e lascia spazio a molteplici chiavi di interpretazione. Se ci rifacciamo al nostro Codice penale ad esempio (e sappiamo che numerose sono le altre leggi che pure prevedono sanzioni penali) di primo acchito si potrebbe affermare che rientrano in questa categoria i reati contro la vita e l'integrità della persona (Titolo 1 del CPS).

Ma analizzando il dettaglio scopriremmo che il ventaglio di questo Titolo è ampio e va dall'assassinio all'interruzione di gravidanza passando per le lesioni colpose ed il falso allarme.

E gli altri titoli del nostro codice penale vanno pure dal più al meno:

- reati contro il patrimonio: dalla rapina alla semplice sottrazione di energia;
- reati contro l'onore e la sfera riservata: dalla calunnia all'abuso di impianti di telecomunicazione;
- reati contro la libertà personale: dalla tratta di esseri umani alla violazione di domicilio.

Ci è parso necessario evidenziare questi aspetti perché rileggendo i verbali relativi alle discussioni parlamentari abbiamo constatato come si fosse manifestato un certo malessere nel dover interpretare correttamente la definizione di “crimini o delitti contrari alla dignità della carica”, definizione molto vaga e che si presta a molteplici interpretazioni. Come si può constatare dalla lettura del messaggio all'esame non si è cambiato strada, sicuramente non per vigliaccheria politica ma perché concretamente allestire una lista esaustiva dei reati defenestranti si rivelerebbe essere un compito più impossibile dell'impossibile. C'è difficoltà estrema a definire quando e in quale misura un crimine o un delitto siano contrari alla dignità e ciò costringerà in concreto a interpretazioni legate al caso specifico. Ci si accontenti quindi della formulazione generica: spetterà poi all'organo competente valutare di caso in caso se siano adempiuti o meno i termini per applicare il principio dell'ineleggibilità e della destituzione.

4. LE MODIFICHE DI LEGGE PROPOSTE NEL MESSAGGIO¹ E NELLA LETTERA AGGIUNTIVA DEL 26 NOVEMBRE 2014

Figli delle modifiche costituzionali di cui si è detto sono i cambiamenti alla:

- Legge sull'esercizio dei diritti politici
- Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti col Consiglio di Stato
- Legge organica comunale

4.1 Legge sull'esercizio dei diritti politici

L'art. 10a, nuovo, con la marginale c) ineleggibilità, definisce chiaramente chi sarà ineleggibile, a cosa far capo per basare l'eventuale decisione a suo carico (estratto del casellario giudiziale) e chi siano le autorità competenti per prendere la decisione (il Consiglio di Stato per le elezioni cantonali ed al Consiglio degli Stati ed il Municipio per quelle comunali).

¹Nel messaggio ci si riferisce anche alla Legge sull'organizzazione giudiziaria ma semplicemente per segnalare che le modifiche costituzionali di cui trattiamo non hanno impatto alcuno su di essa.

Condividiamo l'affermazione del Governo secondo la quale per quanto attiene alle decisioni a livello comunale opportuno sia che la competenza spetti ad un organo collegiale (Municipio) e non al singolo Sindaco.

Si ricorda pure nello stesso articolo per trasparenza che non v'è ineleggibilità per chi intende sedere in un Consiglio comunale.

La formulazione proposta dal Governo può senz'altro essere sottoscritta come pure sottoscritta può essere l'abrogazione dell'art. 87, la cui lettura ci porta però a proporre che il nuovo cpv. 3 dell'art. 10a venga completato con «*Il Consiglio di Stato o, nelle elezioni comunali, il Municipio decide sull'ineleggibilità al momento del deposito delle candidature*». Certo anche senza questa aggiunta l'articolo sopravviverebbe ma non ci sembra che la stessa sia davvero superflua e ciò a più forte ragione se - come ci auguriamo - all'art. 10a si verrà ad aggiungere un cpv. 4 (vedi riflessioni seguenti).

Con ben motivato scritto del 26 novembre il Consiglio di Stato, sollecitato ad approfondire lo specifico tema dalla nostra Commissione, ha proposto di inserire in questo articolo 10a (grazie ad un capoverso 4) il principio che vuole da un lato formalizzare la possibilità di ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo contro la decisione sull'ineleggibilità adottata dal Consiglio di Stato e d'altro lato che si specifichi che i tempi per presentare detto ricorso devono essere più che brevi, non superino cioè i tre giorni.

Condividiamo le spiegazioni fornite sui due "perché":

- per il candidato escluso per motivi di ineleggibilità prevalente è l'aspetto riguardante la lesione della personalità rispetto a quello riguardante la violazione dei diritti politici, e quindi il ricorso deve essere inoltrato ad un'autorità giudiziaria cantonale (nel caso specifico al Tribunale cantonale amministrativo);
- la decisione sull'ineleggibilità è adottata in una fase in cui devono essere stabilite le liste ed organizzata l'elezione e quindi opportuno è che il termine di ricorso sia breve per evadere in modo celere le controversie.

Se così non fosse infatti - ci permettiamo di aggiungere - in attesa delle decisione del tribunale cosa si dovrebbe fare? Si farebbero slittare le elezioni? Oppure le stesse avrebbero comunque luogo ma se il ricorso dovesse essere accolto e quindi "l'ineleggibile" dichiarato eleggibile si dovrebbe rifarle?

Un sì convinto quindi all'inserimento di un cpv. 4 all'art. 10 a.

La nostra Commissione condivide in fine l'idea che vuole che a dichiarare ineleggibile un candidato alla carica di giudice di pace sia il Consiglio di Stato e non il Consiglio della magistratura, che rimane invece competente per sostituire o destituire il magistrato in carica. Si potrebbe parlare di una sorta di "esame di ammissione" da parte del Governo e invece di esame di competenza quando si tratterà di stabilire al momento dell'operatività se il comportamento del singolo magistrato abbia offeso la dignità della magistratura.

4.2 Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti col Consiglio di Stato

Perfettamente condivisibili le proposte contenute nel messaggio: logico che la destituzione per i membri del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio sia promossa dall'Ufficio presidenziale ed altrettanto logico inserire l'obbligo per l'autorità giudiziaria di comunicare a detto Ufficio le decisioni emanate nei confronti di un membro del Governo o del Parlamento. Coerente inserire poi in questa legge il diritto di essere sentito al membro del Parlamento oggetto di procedura e ciò per parallelismo con quanto ora previsto per i membri del Governo.

La Commissione è poi d'accordo che l'autorità competente per decidere sulla destituzione di un membro del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato sia il Parlamento. Ci si potrebbe chiedere a dire il vero se per una simile misura non sarebbe opportuno prevedere una maggioranza che vada oltre la maggioranza assoluta dei suoi membri. Pensiamo che in definitiva vi si possa comunque rinunciare perché da un lato questa è attualmente la regola prevista dall'art. 134 LGC e d'altro lato perché veri e propri abusi non troveranno concretizzazione visto che la legge prevede la facoltà di ricorso al tribunale cantonale amministrativo.

4.3 Legge organica comunale

Come evidenziato nel Messaggio le modifiche proposte sono di ordine "estetico" (o giuridicamente parlando "formale"). Così nell'art. 198 cpv. 1 l'espressione "crimini o delitti" viene completata con "contrari alla dignità della carica"; nell'art. 199 cpv. 1 si procede nello stesso modo stralciando invece l'attuale "anche se al beneficio della sospensione condizionale".

Un po' più articolato l'intervento sull'art. 200 che dall'attuale versione:

Art. 200

Il procuratore pubblico notifica al Consiglio di Stato, al più presto ma al massimo entro tre mesi dall'apertura dell'istruzione, l'esistenza di un procedimento penale a carico di un membro del municipio quando l'interessato è perseguito per reati contrari alla dignità della carica.

passa a:

Art. 200

L'autorità giudiziaria notifica al Consiglio di Stato la sentenza definitiva di condanna di un membro del municipio alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica; essa notifica inoltre al Consiglio di Stato, al più presto ma al massimo entro tre mesi dall'apertura dell'istruzione, l'esistenza di un procedimento penale a carico di un membro del municipio quando l'interessato è perseguito per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

La Commissione condivide quindi le modifiche proposte alla Legge organica comunale.

5. CONCLUSIONI

In considerazione anche del fatto che l'accettazione del messaggio all'esame non comporta oneri finanziari, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici propone al Gran Consiglio di approvare quanto sottopostogli col messaggio n. 6983 del 9 settembre 2014 e con la lettera aggiuntiva del 26 novembre, con un'unica minimodifica riferita all'art. 10a della Legge sull'esercizio dei diritti politici.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Alex Pedrazzini, relatore

Agustoni - Bacchetta-Cattori - Bergonzoli - Caimi - Cavalli -

Cereghetti - Giudici - Martinelli Peter - Mellini - Ortelli -

Pagnamenta - Ponzio-Corneo - Quadranti - Viscardi

Disegno di

LEGGE

- sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; modifica
- sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002; modifica
- organica comunale del 10 marzo 1987; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 9 settembre 2014 n. 6983 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 4 dicembre 2014 n. 6983R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

La Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 è modificata come segue:

Art. 10a (nuovo)

c) ineleggibilità

¹È ineleggibile il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica; la disposizione non si applica all'elezione del Consiglio comunale.

²Per l'accertamento dell'ineleggibilità fanno stato le condanne che figurano nell'estratto del casellario giudiziale ai sensi dell'articolo 371 del Codice penale svizzero.

³Il Consiglio di Stato o, nelle elezioni comunali, il Municipio decide sull'ineleggibilità al momento del deposito delle candidature.

⁴Contro la decisione sull'ineleggibilità è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro il termine di tre giorni.

Art. 87

Abrogato

II.

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

Capitolo 4 - Destituzione di membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato

Art. 130

Principio

La procedura di destituzione di un membro del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato è promossa dall'Ufficio presidenziale nei casi previsti dalla Costituzione.

Art. 131 cpv. 2 e 3 (nuovi)

²L'ufficio presidenziale verifica se siano date le condizioni di apertura di una procedura di destituzione a seguito della comunicazione di una sentenza definitiva di condanna alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

³L'Autorità giudiziaria cantonale che ha pronunciato la sentenza in ultima istanza è tenuta a comunicarla all'Ufficio presidenziale non appena cresciuta in giudicato.

Art. 133 cpv. 2

²L'interessato ha diritto di essere sentito e assistito da un avvocato.

Art. 134 cpv. 1

¹Il Gran Consiglio decide sulla destituzione a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei suoi membri.

III.

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 è modificata come segue:

Art. 198 cpv. 1

¹Se un membro del Municipio è perseguito per crimini o delitti contrari alla dignità della carica, il Consiglio di Stato può sospenderlo dalle sue funzioni. Esso è sostituito in tal caso da un supplente secondo le norme dell'art. 95 cpv. 4.

Art. 199 cpv. 1

¹Se un membro del Municipio è condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica, il Consiglio di Stato lo destituisce dalle sue funzioni. In tal caso si provvede alla sua sostituzione secondo la legge sull'esercizio dei diritti politici.

Art. 200

L'autorità giudiziaria notifica al Consiglio di Stato la sentenza definitiva di condanna di un membro del municipio alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica; essa notifica inoltre al Consiglio di Stato, al più presto ma al massimo entro tre mesi dall'apertura dell'istruzione, l'esistenza di un procedimento penale a carico di un membro del municipio quando l'interessato è perseguito per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

IV.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, le presenti modifiche di legge sono pubblicate nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne determina l'entrata in vigore.