

Messaggio

numero

6292

data

20 ottobre 2009

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 15 dicembre 2008 presentata nella forma generica da Angelo Paparelli e Boris Bignasca per la limitazione della durata delle cariche politiche

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio esprimiamo l'opinione del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare del 15 dicembre 2008 presentata nella forma generica dal deputato Angelo Paparelli per la limitazione della durata delle cariche politiche. Con l'atto parlamentare si domanda di limitare a quattro (o tre nel caso dell'aumento della durata della legislatura a cinque anni) il numero di legislature nelle quali si possa ricoprire la carica di membro del Consiglio di Stato o di membro del municipio.

L'atto parlamentare riprende in parte una proposta presentata il 4 giugno 2007 dal deputato Angelo Paparelli, che mirava a introdurre un limite della durata della carica per i membri del legislativo e dell'esecutivo, sia a livello cantonale sia a livello comunale. Inoltre, domandava di fissare un limite di età per assumere tali cariche elettive. Il 19 febbraio 2008, il Gran Consiglio, seguendo la proposta formulata il 31 gennaio 2008 dalla maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, ha respinto l'iniziativa parlamentare.

Già in precedenza era stata avanzata questa idea. In particolare, il 19 giugno 1978, tre deputati avevano presentato una mozione per l'introduzione di una norma costituzionale sull'avvicendamento dei membri dell'Esecutivo cantonale. Essi proponevano di inserire una disposizione che stabilisse che i membri del Consiglio di Stato non potessero rimanere in carica più di tre quadrienni consecutivi. Il Gran Consiglio, su proposta del Governo, il 28 giugno 1979 ha deciso lo stralcio dell'atto parlamentare (Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, Sessione ordinaria primaverile 1978, pag. 144-145; Sessione ordinaria primaverile 1979, pag. 280).

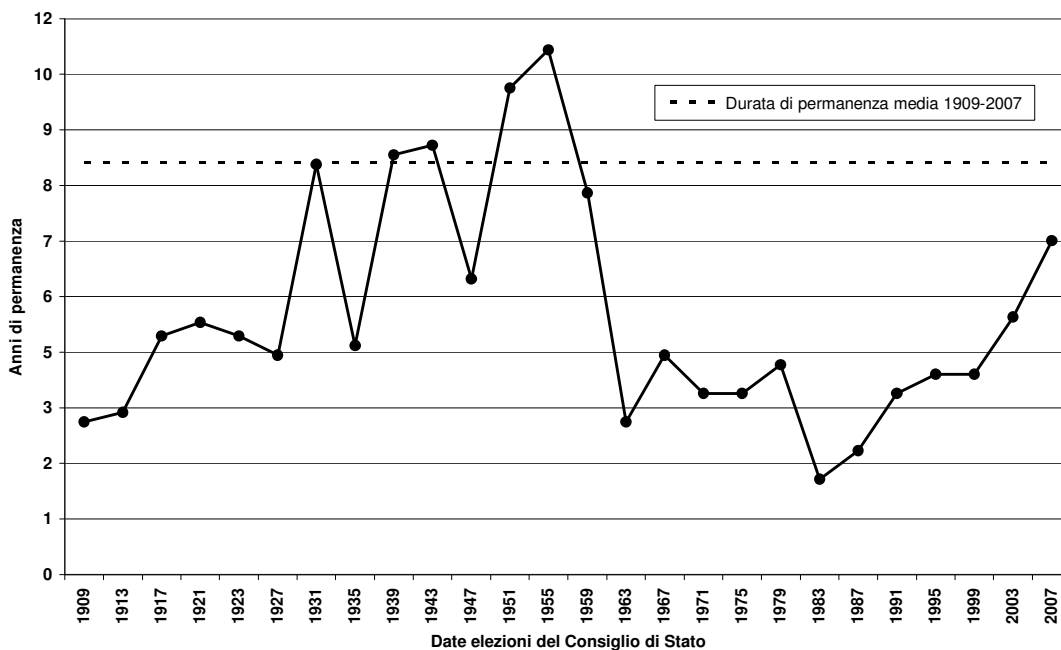
Il rapporto del 25 marzo 1986 della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale aveva affrontato il tema della limitazione della durata delle cariche politiche. La Commissione era giunta alla conclusione che non vi fossero ragioni per introdurre una tale limitazione. Nel rapporto si indica infatti che *“il giudizio commissionale è negativo sull'introduzione di una limitazione temporale per le cariche di membro del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. Negli ultimi decenni la situazione è già profondamente cambiata. La dilatazione dei problemi dello Stato e quindi degli oneri ha maturato l'esigenza di un avvicendamento nella carica di Consigliere di Stato senza bisogno di norme limitative.”* (Rapporto, Commento ad art. 53.3, pag. 153). Il rapporto prosegue indicando che, dei venti consiglieri di Stato che sono entrati in carica dopo il 1945 e hanno

cessato l'attività entro il 1985, solo uno è rimasto nel Governo per un periodo superiore ai quindici anni: si tratta del Consigliere di Stato Guglielmo Canevascini, rimasto in carica dal 1922 al 1959. Il messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994 concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 ha richiamato le argomentazioni della Commissione citata per formulare la proposta di non porre limitazioni al principio della rieleggibilità (messaggio n. 4341, commento all'art. 53 n. 1).

A titolo statistico, rileviamo che dei 55 membri del Governo in carica negli ultimi cento anni e che hanno cessato l'attività, ve ne sono solo quattro che hanno superato il limite di quindici anni proposto nell'atto parlamentare: si tratta dei Consiglieri di Stato Guglielmo Canevascini, in carica per 37 anni, Angiolo Martignoni, in carica per 20 anni, Giovanni Rossi, in carica per 17 anni, e Giuseppe Cattori, in carica per 16 anni in tre periodi distinti.

In media, i 55 Consiglieri di Stato cui si fa riferimento, sono rimasti in carica poco più di otto anni e mezzo.

Permanenza media nel Consiglio di Stato al momento delle elezioni, nel periodo 1909-2007



Per quanto riguarda i Comuni, non abbiamo raccolto dati sulla permanenza in carica dei municipali. Tuttavia, vi sono diversi casi di persone con una lunga permanenza negli organi esecutivi comunali.

Per le autorità federali non esiste un limite di durata per ricoprire una carica politica mentre tali restrizioni figurano nella Costituzione di alcuni cantoni.

Obvaldo

<u>Consiglio di Stato:</u>	Il 2 dicembre 2001 è stato tolto il limite di sedici anni per i membri del Governo
<u>Gran Consiglio:</u>	art. 49 cpv. 1 Cost./OW: al massimo 16 anni
<u>Municipio:</u>	art. 49 cpv. 1 Cost./OW: al massimo 16 anni

Friborgo

<u>Consiglio di Stato:</u>	art. 106 cpv. 3 Cost./FR: al massimo 3 legislature (di 5 anni) intere
----------------------------	---

Basilea Città

<u>Gran Consiglio:</u>	§ 82 Cost./BS: al massimo 4 legislature consecutive (intere o parziali) di 4 anni Il 30 ottobre 2005 è stato aumentato da tre a quattro il numero di legislature ammesse
------------------------	---

Basilea Campagna

<u>Gran Consiglio:</u>	§ 54 Cost./BL: al massimo 4 legislature consecutive (intere o parziali) di 4 anni Il 5 marzo 1989 è stato aumentato da tre a quattro il numero di legislature ammesse.
------------------------	---

Grigioni

<u>Consiglio di Stato:</u>	art. 39 cpv. 3 Cost./GR: al massimo 2 rielezioni (totale 3 legislature di 4 anni)
----------------------------	---

Giura

<u>Consiglio di Stato:</u>	art. 66 cpv. 2 Cost./JU: al massimo 3 rielezioni consecutive (totale 4 legislature di 4 anni)
<u>Gran Consiglio:</u>	art. 66 cpv. 1 Cost./JU: al massimo 2 rielezioni consecutive (totale 3 legislature di 4 anni)
<u>Consigliere agli Stati:</u>	art. 66 cpv. 1 Cost./JU: al massimo 2 rielezioni consecutive (totale 3 legislature di 4 anni)

Nelle Costituzioni dei cantoni Svitto, Glarona, Neuchâtel e Ginevra figura in modo esplicito che la rielezione è sempre possibile. Per quanto riguarda le autorità comunali nei vari cantoni, vi potrebbero essere delle limitazioni a livello di legge cantonale o di regolamento comunale.

In qualche Stato vi sono alcune cariche, perlopiù quella di presidente del Paese, con un limite di durata della funzione mentre per quella di capo o di membro del governo non sono fissati periodi massimi per ricoprire la funzione. Si tratta tuttavia di contesti assai diversi che non possono essere presi quali esempi per le nostre istituzioni.

Il Consiglio di Stato condivide l'introduzione del principio di limitare la durata della carica per i membri degli esecutivi cantonale e comunali. Da un lato, l'elezione dei rappresentanti è un diritto dei cittadini, che non deve essere limitato senza ragioni fondate. D'altronde, l'articolo 28 della Costituzione cantonale stabilisce che il diritto di voto comprende il diritto di eleggere e l'articolo 29 precisa che è eleggibile a membro di un'autorità cantonale chi ha il diritto di voto a livello federale e a membro di un'autorità comunale l'avente diritto di voto domiciliato nel Comune. Dall'altro lato, occorre garantire un certo ricambio nelle istituzioni politiche, in particolare in quelle con compiti esecutivi. Come indicano i dati riportati sopra, nel complesso la situazione è soddisfacente. Tuttavia, la Costituzione deve tenere conto di possibili cambiamenti futuri e prevenire eventuali sviluppi negativi. Si riconosce inoltre che sul piano comunale vi sono alcune situazioni di persone presenti da parecchi anni nel municipio. La proposta governativa consente un maggiore ricambio. Infine, con l'introduzione di una tale limitazione, la libertà di voto dei cittadini non è, a nostro avviso, ostacolata in modo eccessivo.

Il ricambio dei membri delle autorità permette di portare nuove idee e nuovi impulsi all'attività governativa e di mantenere un certo distacco tra il capo del dipartimento cantonale o del dicastero comunale quale carica politica e i funzionari, che sarebbe possibile evitare solo in parte mediante la cosiddetta rotazione dei dipartimenti.

L'introduzione di un limite di eleggibilità nel diritto cantonale necessita di una modifica della Costituzione e non può pertanto essere attuata solo sulla base di un adeguamento legislativo.

L'articolo 27 della Costituzione cantonale introduce, nel capoverso 1, il principio secondo il quale ogni svizzero domiciliato nel Cantone acquista i diritti politici a diciotto anni compiuti. Nel secondo capoverso è prevista un'eccezione. L'articolo 29 capoversi 1 e 2 stabilisce che ogni cittadino che gode dei diritti politici può essere eletto purché sia domiciliato nel comprensorio di elezione. Per i ticinesi all'estero vi è una norma specifica (articolo 30 Costituzione cantonale). Seppur l'articolo 29 capoverso 3 della Costituzione cantonale stabilisca che i motivi di esclusione dell'eleggibilità possano essere fissati nella legge, non reputiamo sufficiente poggarsi su tale disposizione per fissare un limite di permanenza in carica. Si tratta infatti di un principio non conosciuto nel nostro Cantone e che tocca la libertà di scelta degli elettori. D'altronde, è la Costituzione stessa ad introdurre l'esclusione dell'interdetto per infermità o debolezza mentali e incapace di discernimento dai diritti politici e a prevedere, da un lato, l'incompatibilità tra diverse cariche politiche e giudiziarie e, dall'altro, quella per i dipendenti dello Stato, seppur tali norme potrebbero sembrare di competenza del Gran Consiglio sulla base della delega dell'articolo 29 capoverso 3 della Costituzione cantonale. Inoltre, i già menzionati lavori preparatori della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997, si sono sempre fondati sul presupposto che una tale limitazione dovesse essere stabilita da una norma di rango costituzionale.

Per le ragioni esposte, il Consiglio di Stato è tendenzialmente favorevole all'introduzione di un limite di durata delle cariche di membro degli esecutivi cantonale o comunale. Qualora il Gran Consiglio giunga alla medesima conclusione, siamo pronti a elaborare un progetto di modificazione della Costituzione cantonale che tenga conto dell'esito della votazione popolare del 29 novembre 2009 sull'estensione a cinque anni del periodo di elezione degli organi politici cantonali e comunali e che, dopo l'approvazione parlamentare, dovrà poi essere sottoposta al voto del Popolo.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella