

Messaggio aggiuntivo

numero

5868 A

data

6 giugno 2012

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Revisione delle norme sull'ineleggibilità, sulla destituzione e sulla sospensione di persone condannate o perseguite per crimini o delitti contrari alla dignità della carica

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il 19 dicembre 2006, il Consiglio di Stato aveva licenziato il messaggio n. 5868 concernente la revisione delle norme sull'ineleggibilità, sulla destituzione e sulla sospensione di persone condannate o perseguite per crimini o delitti contrari alla dignità della carica. Il messaggio era conseguente alla decisione del 16 dicembre 2004 del Gran Consiglio, con la quale è stata accolta una proposta formulata mediante un'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica.

A seguito delle discussioni commissionali e di nuove fattispecie emerse nel frattempo, il Consiglio di Stato ha approfondito nuovamente il tema e promuove questo messaggio aggiuntivo, che completa e sostituisce quello precedente del 2006.

RINUNCIA ALLA SOSPENSIONE DALLA CARICA

Si propone di rinunciare a introdurre le disposizioni concernenti la sospensione dalla carica dei membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato perseguiti penalmente. La misura della sospensione è delicata. Essa colpisce infatti persone elette dal Popolo, prima che vi sia una decisione definitiva di condanna. Nel caso di ineleggibilità, i cittadini hanno la possibilità di eleggere un'altra persona, mentre nel caso di destituzione vi è un subentrante eletto sulla medesima lista. In queste due situazioni non vi sono stravolgimenti degli equilibri politici. Per contro, nel caso di sospensione di una persona eletta, i rapporti di forza tra i partiti - in un'autorità composta di poche persone ciò è ancora più palese - risultano modificati, in contrasto con la volontà popolare. Per i municipi il problema non si pone nella medesima misura perché, indipendentemente dalla presenza o meno dei municipali supplenti, i comuni sottostanno alla vigilanza dello Stato. A livello di Gran Consiglio e di Consiglio di Stato, per la natura dell'attività, l'elezione di supplenti non rappresenta una soluzione soddisfacente, anche per il motivo che queste figure occuperebbero la carica in via transitoria, per un periodo non determinabile.

La sospensione dalla carica è un provvedimento adottato quando non vi è nessuna decisione di condanna cresciuta in giudicato. La gravità dei reati contestati può modificarsi durante l'avanzamento dell'istruttoria penale. Inoltre, il Gran Consiglio, per poter decidere sulla sospensione con cognizione di causa, dovrebbe disporre perlomeno degli elementi essenziali emergenti dall'inchiesta. Ciò si porrebbe in contrasto con il principio della

segretezza del procedimento penale e rischierebbe di compromettere l'efficacia dell'istruttoria. La sospensione da una carica colpisce sia il diritto di voto passivo della persona eletta, sia il diritto di voto attivo degli elettori e per questa ragione tange i diritti politici garantiti all'articolo 34 della Costituzione federale (cpv. 1: "*I diritti politici sono garantiti*") e la cui limitazione può intervenire unicamente conformemente ai disposti di cui all'articolo 36 della Costituzione federale. Poiché la sospensione sarebbe adottata in assenza di una sentenza cresciuta in giudicato, è conseguentemente raccomandabile esercitare la massima prudenza nell'introdurre disposizioni che contemplino tale misura, in particolare nell'ambito di organi elettivi a livello cantonale, i quali, a differenza di quelli dei comuni e degli altri enti locali, non sono sottoposti a un'autorità di vigilanza (fatta riserva, per il Consiglio di Stato, dell'alta vigilanza del Gran Consiglio, secondo l'articolo 57 capoverso 2 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997). Del resto, anche a livello comunale, il Tribunale federale ha già avuto modo di rilevare che la sospensione dalla carica non per motivi disciplinari ma per motivi legati all'immagine e alla dignità dell'ufficio dev'essere pronunciata con particolare cautela, poiché con tale provvedimento l'autorità vanifica in un certo senso la scelta politica degli elettori (sentenza del 24 agosto 1999, R DAT I-2000 n. 7).

Sul tema della sospensione, il Gran Consiglio si era peraltro già espresso. Nel rapporto n. 4341 R del 9 giugno 1997 sul messaggio concernente il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici aveva "*deciso di togliere la sospensione provvisoria, onde evitare situazioni politiche improponibili*" (rapporto pubblicato nell'edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese, pag. 55). Il Consiglio di Stato non ritiene di doversi discostare da tale considerazione e invita pertanto il Parlamento a riconfermare il medesimo giudizio.

Infine, a giudizio del Governo, la misura della sospensione, che semmai dovrebbe essere limitata alle situazioni estremamente gravi che pregiudicano l'esercizio corretto della funzione, si presta ad abusi. La nuova proposta mira dunque a evitare che vengano promosse procedure di sospensione con fini politici. D'altronde, in passato, più di una volta proposte di questo genere sono state presentate con l'obiettivo di colpire questa o quella persona.

In conclusione, il Consiglio di Stato invita il Parlamento a non introdurre norme sulla sospensione dei membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato.

SENSIBILITÀ E CRITICITÀ DELLE MISURE

Il Consiglio di Stato si è pure nuovamente chinato sulla questione relativa alla definizione di cosa costituisca dei "crimini o delitti contrari alla dignità della carica". Vi è infatti il rischio che apprezzamenti di tipo partitico o morale, piuttosto che fattuale, abbiano il sopravvento per meri fini politici. A dimostrazione di quanto qui asserito, risulta difficile redigere un elenco di detti crimini o delitti, senza che chissia possa sollevare un'obiezione. Difficile poi delineare quali reati siano connessi all'attività politica, in quanto condanne per delitti d'opinione possono toccare chiunque.

Ci permettiamo però di richiamare quanto espresso nel messaggio n. 5868:

"In generale, sono contrari alla dignità della carica i reati che per la loro natura sono incompatibili con una funzione elettiva come quelli contro la volontà popolare (per esempio, frode elettorale) e quello di corruzione. Ad essi si devono aggiungere tutti i reati gravi intenzionali (omicidio, rapina, violenza carnale, riciclaggio di denaro, eccetera).

Per quanto riguarda gli esecutivi, devono essere considerati incompatibili con la funzione i reati patrimoniali (appropriazione indebita, furto, truffa, amministrazione infedele) anche nel caso in cui la violazione commessa sia di minore gravità perché i membri del Consiglio di Stato e del Municipio gestiscono i beni pubblici. L'incompatibilità dei membri dei legislativi deve essere decisa con criteri meno severi, in particolare se si tratta di consiglieri comunali. I giudici di pace, in quanto magistrati dell'ordine giudiziario, devono mostrare una particolare attenzione al rispetto della legge e la loro incompatibilità deve essere giudicata con criteri severi. Reati nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, quali la denuncia mendace, lo sviamento della giustizia e il favoreggiamento devono condurre alla loro ineleggibilità o destituzione.

La gravità non dipende solo dal tipo di reato ma anche dalla fattispecie: la violazione può essere stata commessa intenzionalmente o per negligenza; l'autore può aver agito di persona o essere intervenuto quale istigatore o quale complice; vi possono essere delle circostanze aggravanti (per esempio, recidiva) o attenuanti (per esempio, legittima difesa, stato di necessità). A causa dei diversi fattori da considerare e da ponderare, non è possibile stilare un elenco dei reati che conducono a un'incompatibilità. Non è una soluzione appropriata nemmeno il far dipendere l'incompatibilità dalla pena inflitta: la condanna di un municipale a una pena pecuniaria per una truffa (magari addirittura ai danni del Comune) non ha la stessa valenza della condanna alla medesima sanzione per un'infrazione alle norme della circolazione stradale.“

Altro elemento, che va ogniqualvolta ponderato, è che le cariche interessate dalle procedure di destituzioni siano cariche elettive. Ricordiamo in questa sede come, dopo la pubblicazione delle iscrizioni a casellario giudiziale dei candidati alle cariche cantonali e ai municipi, molti siano gli eletti che presentavano iscrizioni. Nelle considerazioni sui diritti politici, vi è dunque la necessità di ponderare pure l'aspetto con cui il cittadino elettore debba potersi esprimere liberamente, senza che la libertà d'elezione venga ristretta a tal punto da limitare il numero di personalità abilitate a dedicarsi alla cura della cosa pubblica.

Si richiama qui la grande prudenza sinora avuta anche dalle istanze federali nel procedere in questo senso. Nonostante i clamori che hanno persino coinvolto Consiglieri federali, per le cariche federali (parlamentari e membri del governo) non è prevista norma alcuna per la loro destituzione, men che meno per la loro sospensione.

MODIFICA COSTITUZIONALE

Per ordine gerarchico delle Leggi, lo scrivente Consiglio di Stato propone infine di limitare il messaggio alla sola modifica della Costituzione cantonale, in quanto senza un chiaro ancoramento nel testo fondamentale della norma di destituzione, le modifiche puntuali delle leggi ordinarie perderebbero di legittimità. Queste ultime saranno modificate, con un ulteriore messaggio governativo, dopo il voto popolare.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 19 dicembre 2006 n. 5868 del Consiglio di Stato;
- visto il messaggio aggiuntivo 6 giugno 2012 n. 5868A del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

4. ineleggibilità e destituzione **Art. 29bis**
¹È ineleggibile alla carica di membro del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e del Municipio il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

²Il membro di tali autorità che si trovi in condizioni di ineleggibilità è destituito dalla carica.

5. ticinesi all'estero **Art. 30 (nota marginale)**

Art. 35 cpv. 2

²Il giudice di pace è eletto dal popolo nel circondario elettorale corrispondente alla giurisdizione; è ineleggibile il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

Art. 48 cpv. 2 (nuovo)

²È ineleggibile il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

Art. 59 cpv. 1 lett. n

n) destituisce dalla carica il membro del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato che si trova in condizioni di ineleggibilità;

Ineleggibilità **Art. 67**
Abrogato