

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5868A R	25 ottobre 2012	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio aggiuntivo 6 giugno 2012 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

Ci preghiamo presentarvi il rapporto relativi alle disposizioni costituzionali e legislative concernenti 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.

1. PREMESSA E DIRITTO ATTUALMENTE IN VIGORE

In data 16 dicembre 2004 il Gran Consiglio ha accolto l'iniziativa parlamentare generica 24 marzo 2004 di Alex Pedrazzini per la destituzione dei membri di consessi politici cantonali e comunali autori di reato (oltre che dei Giudici di pace e dei loro supplenti).

In concreto è stato modificato l'art. 60 della legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP), stabilendo che i candidati a una carica elettiva cantonale o comunale devono rendere pubblica la loro posizione giudiziaria, presentando l'estratto del casellario giudiziale.

Occorre altresì far presente che a livello federale a partire dal 1° gennaio di quest'anno, a seguito alla revisione totale della parte generale del Codice penale svizzero, revisione approvata il 13 dicembre 2002, il giudice penale non può più pronunciare la pena accessoria dell'incapacità di esercitare una carica.

A livello cantonale vi sono già attualmente delle norme che riguardano l'eleggibilità a cariche pubbliche. L'art. 67 della Costituzione (Cost./TI) prevede che non possono essere eletti in Consiglio di Stato i cittadini condannati alla pena della reclusione o della detenzione per crimini o delitti contrari alla dignità della carica. Il Consiglio di Stato decide sull'ineleggibilità al momento del deposito delle candidature (art. 87 LEDP).

Il Gran Consiglio destituisce dalla carica il membro del Consiglio di Stato che si trova in condizioni di ineleggibilità (art. 59 cpv. 1 lett. n Cost./TI, artt.130-134 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato - LGC).

Gli artt. 198 e 199 della legge organica comunale (LOC) permettono di sospendere o destituire i membri del Municipio perseguiti o condannati dall'autorità penale.

2. IL MESSAGGIO N. 5868 DEL 19 DICEMBRE 2006

Le modifiche legislative riguardavano la Costituzione cantonale, la legge sull'esercizio dei diritti politici, la legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato e la legge organica comunale.

Nella Costituzione cantonale sarebbe stato inserito in maniera generalizzata il principio dell'ineleggibilità, della destituzione e della sospensione di cittadini condannati o contro i quali è pendente un procedimento penale per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

Nella legge sull'esercizio dei diritti politici si sarebbe anche introdotta una norma generale sull'ineleggibilità.

La procedura di destituzione e di sospensione da cariche politiche cantonali sarebbero state disciplinate nella legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, mentre la destituzione e la sospensione dalle cariche comunali sarebbe stata regolata nella legge organica comunale.

3. LA RISOLUZIONE GOVERNATIVA N. 978 DEL 15 FEBBRAIO 2011

Con risoluzione del 15 febbraio 2011 il Consiglio di Stato ha inteso precisare le sue proposte di modifiche costituzionali e legislative nel senso di stralciare la causa di ineleggibilità per i consiglieri comunali atteso che non esiste nemmeno l'obbligo di presentare l'estratto del casellario giudiziale.

Da un altro lato si è proceduto a un riordino dei rimedi di diritto alla luce dell'entrata in vigore il 1° gennaio 2007 della Legge sul Tribunale federale che impone di massima l'istituzione di un'autorità giudiziaria in ogni ambito del diritto.

4. LAVORI COMMISSIONALI E RAPPORTO N. 5868R DEL 26 MAGGIO 2011

In Commissione la discussione è stata celere e tutti i commissari si sono detti favorevoli alle modifiche legislative proposte dal Consiglio di Stato nel messaggio n. 5868.

La Commissione in data 17 febbraio 2011 ha provveduto all'audizione del capo staff del Dipartimento istituzioni avv. Francesco Catenazzi il quale ha riferito sull'opportunità di esentare i membri dei consigli comunali dalla sospensione o destituzione della carica.

L'avv. Francesco Catenazzi ha rilevato che:

«nel 2007 erano pendenti a un certo punto sul tavolo del GC due temi. Uno era un'iniziativa elaborata che domandava di esentare i candidati al Consiglio comunale dal presentare l'estratto del casellario giudiziale. L'altro tema era la proposta di introdurre delle norme sull'ineleggibilità, sulla destituzione e sulla sospensione di persone condannate o perseguite per crimini o delitti contrari alla dignità della carica e questo riguardo ad autorità cantonali e comunali e quindi anche relativamente al Consiglio comunale. Era di conseguenza sorto il dubbio a sapere, dovesse essere mantenuto l'obbligo di presentazione del casellario giudiziale per i candidati al Consiglio comunale, come fa il municipio a decidere sull'ineleggibilità. La cosa si era a quel momento bloccata, nel senso che il GC aveva deciso di togliere l'obbligo in questione, mentre aveva tenuto in sospenso l'altro messaggio per vedere di eliminare questa possibile contraddizione. Con la sua lettera del 15 febbraio 2011, il CdS suggerisce, allineandosi alla decisione del GC, di togliere i motivi di ineleggibilità per quanto riguarda i candidati al Consiglio comunale, perché i municipi non disporrebbero delle necessarie informazioni per decidere in materia. Altrimenti, lasciando la possibilità dell'ineleggibilità, bisognerebbe reintrodurre l'obbligo di presentazione del casellario giudiziale anche per i candidati al Consiglio comunale. Questa la contraddizione emersa tra le due

proposte e che il CdS propone di risolvere nel modo descritto, seguendo in ciò anche la decisione parlamentare relativa all'estratto del casellario per i candidati consiglieri comunali. La lettera del CdS contiene altresì considerazioni su questioni che erano state poste da A. Pedrazzini in merito alla destituzione/sospensione di membri del Consiglio degli Stati. Al momento della preparazione del messaggio si erano chieste indicazioni agli uffici federali, in particolare ai servizi del Parlamento circa la loro opinione sulla possibilità di introdurre, tramite il diritto cantonale, la possibilità della destituzione/sospensione di membri del Consiglio degli Stati. Ricorda che, mentre l'elezione del Consiglio nazionale è retta dalla legislazione federale, quella del Consiglio degli Stati è retta dal diritto cantonale. In questi pareri ci è stato detto che sull'ineleggibilità v'è una possibilità di scelta per il Cantone, mentre che esula dalla competenza cantonale l'introduzione della possibilità della destituzione/sospensione di Consiglieri agli Stati e questo nonostante che se vi siano pareri contrastanti al riguardo. Il CdS ha seguito queste indicazioni degli uffici federali, indicazioni discutibili, ma che pure hanno delle valide ragioni. Sta alla Commissione decidere se attenersi o meno a queste indicazioni. Rileva ancora che il messaggio n. 5868 risale al 19 dicembre 2006, quindi a prima dell'adozione delle norme connesse alla revisione generale dei rimedi giuridici (v. legge sulla revisione della giurisprudenza amministrativa del 2 dicembre 2008 che rivedeva tutte le norme amministrative cantonali per introdurre un rimedio giuridico laddove il precedente diritto cantonale non lo prevedeva) conseguente alla nuova legge sul Tribunale federale. Il disegno di legge, allegato alla lettera 15 febbraio 2011 del CdS, ha tolto alcune modifiche proposte con il messaggio n. 5868, perché già decise nel dicembre 2008, in altri termini si è proceduto a un aggiornamento del messaggio. Riassumendo, il disegno di legge allegato alla lettera è un aggiornamento del messaggio per quanto riguarda i rimedi giuridici, in più vi si suggerisce di togliere il motivo di ineleggibilità per i consiglieri comunali, in seguito alla decisione parlamentare del 2007 di togliere l'obbligo di presentazione dell'estratto del casellario giudiziale per i candidati al Consiglio comunale».

La Commissione aveva condiviso in toto le osservazioni del Consiglio di Stato e quindi ha tolto il motivo di ineleggibilità per i consiglieri comunali per le ragioni sopra esposte dall'avv. Francesco Catenazzi.

La discussione è poi stata soprattutto volta a sapere quali sarebbero stati i reati da considerare contrari alla dignità della carica. La Commissione è giunta alle medesime conclusioni del Consiglio di Stato e cioè che non è possibile stilare un elenco completo di tali reati, ma che occorra valutare caso per caso il tipo di reato commesso per rapporto alla carica assunta. Dal messaggio del Governo si legge:

«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)».

Queste argomentazioni avevano convinto pienamente la Commissione che le ha fatte proprie. A mente della Commissione occorreva dar maggiore dignità alle cariche politiche.

I politici, a tutti i livelli, in quanto eletti dal popolo devono dare l'esempio di integrità e di moralità nell'esercizio delle loro funzioni. Non è più ammissibile che politici macchiati di reati gravi possano continuare ad esercitare indisturbati la loro carica pubblica.

5. IL MESSAGGIO AGGIUNTIVO N. 5868A DEL 6 GIUGNO 2012

Con messaggio aggiuntivo del 6 giugno 2012, il Consiglio di Stato dopo essersi chinato nuovamente sulla tematica dichiara di rinunciare a introdurre disposizioni riguardanti la sospensione dalla carica dei membri del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. Il governo ritiene che in un consesso politico una sospensione potrebbe mutare gli equilibri voluti dagli elettori, poiché da un lato non è prevista legalmente la nomina di supplenti e dall'altro tale soluzione sarebbe insoddisfacente, poiché queste figure occuperebbero funzioni per un periodo non determinabile.

Inoltre una sospensione sarebbe una misura cautelare che l'autorità competente non potrebbe decidere con cognizione di causa, posto che gli atti del procedimento penale sono segreti e in fase giudiziaria non sono comunque accessibili.

Il Governo sottolinea la necessaria prudenza da usare in presenza di una carica di nomina popolare, rinviando a una sentenza del Tribunale federale (RDAT I-2000 n. 7).

Del resto una simile decisione era già stata presa in occasione della revisione totale della Costituzione cantonale. Il Governo ricorda da ultimo la possibilità di abusi nell'uso della misura della sospensione.

Il Consiglio di Stato rinvia per contro al precedente messaggio relativamente al concetto di crimine o delitto contrario alla dignità della carica (parere riportato al punto 4 del presente rapporto). Un'elencazione di reati sarebbe di difficile adozione, d'altro lato la pubblicazione del casellario giudiziale è una misura già efficace. Non bisogna inoltre violare la libertà di elezione del cittadino elettore che con scienza e coscienza propende per dare la propria preferenza al candidato pregiudicato.

In conclusione si è citata la prassi oltremodo restrittiva delle Autorità federali (ove una norma simile nemmeno è prevista) e si è limitato il messaggio alle norme di revisione costituzionale.

6. LAVORI COMMISSIONALI E CONCLUSIONI

La Commissione condivide l'approccio del Consiglio di Stato, non senza rilevare come la libertà del diritto di voto dei cittadini (art. 34 Cost.) sia un caposaldo fondamentale delle nostre istituzioni democratiche. Lo dimostra la legislazione federale che non conosce alcuna forma di destituzione. Secondo alcune opinioni dottrinali solo una votazione di destituzione potrebbe escludere un deputato dalle Camere federali.

V'è tuttavia da rilevare che il Parlamento federale non è rimasto totalmente estraneo a simili normative. Infatti in occasione del comportamento ritenuto non idoneo di un ex-giudice federale, si era ipotizzata una destituzione mediante decreto federale soggetto a referendum facoltativo (cosiddetta legge *ad hoc*).

Le norme proposte dal Consiglio di Stato devono quindi inserirsi in questo contesto di rispetto della volontà dell'elettore (che è soddisfatta tramite la pubblicazione dell'estratto casellario giudiziale destinato ai privati) e di gravità giuridica o politica del reato commesso

per la dignità della carica. Un'elencazione di reati avrebbe il pregio di garantire una certa prevedibilità, tuttavia non permetterebbe una valutazione del caso concreto (ad esempio se la condanna sia da espiare o sia posta al beneficio della sospensione condizionale). Una clausola generale - come quella proposta - ha invece lo svantaggio di aumentare l'apprezzamento dell'autorità decidente.

Evidentemente la condanna deve essere passata in giudicato ed essere iscritta nell'estratto del casellario giudiziale destinato ai privati (a tal riguardo occorre tuttavia precisare che ad avere effetto costitutivo non è l'iscrizione effettiva, quanto, qualora vi fosse un errore da parte del servizio del casellario, se a norma del Codice penale, debba essere iscritta una condanna nell'estratto).

Al fine di procedere a una destituzione dovranno pertanto essere soddisfatte le seguenti *condizioni cumulative*:

- a. condanna alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti;
- b. la condanna deve essere passata in giudicato;
- c. la condanna deve rientrare fra quelle iscritte nell'estratto del casellario giudiziale destinato ai privati;
- d. la condanna deve essere contraria alla dignità della carica, ossia di una gravità giuridica o politica di rilievo se rapportata alla rispettiva carica pubblica.

Si modifica la denominazione di art. 29bis in art. 29a e si inseriscono anche i supplenti-municipali, che in caso di assenza del quorum svolgono a tutti gli effetti le mansioni di municipali. Non si vede perché costoro non debbano essere interessati dalla norma.

Alla luce di tutte queste considerazioni, in conclusione la Commissione speciale Costituzione e diritti politici propone al Parlamento di approvare le modifiche costituzionali annesse al presente rapporto.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Andrea Giudici, relatore

Agustoni (con riserva) - Bacchetta-Cattori - Caimi -

Cavalli (con riserva) - Cereghetti (con riserva) -

Corti (con riserva) - Gysin - Mellini - Pagnamenta -

Quadranti - Viscardi

Progetto di

Modifica parziale della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997

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;
- visto il rapporto 25 ottobre 2012 n. 5868A R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 29a (nuovo)

4. ineleggibilità e destituzione

¹È ineleggibile alla carica di membro del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e di membro e supplente del Municipio il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

²Chiunque si trovi in condizioni di ineleggibilità è destituito dalla carica.

Art. 30 (nota marginale)

5. ticinesi all'estero

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;

Art. 67

Abrogato

II.

Ottenuta l'approvazione del popolo, la presente modifica costituzionale è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.