

# Rapporto [annulla e sostituisce quello del 13 settembre 2007]

numero

**5868 R**

data

26 maggio 2011

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio 19 dicembre 2006 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**

### **PREMESSA**

In data 16 dicembre 2004 il Gran Consiglio ha accolto l'iniziativa parlamentare del 24 marzo 2004 presentata nella forma generica da 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.

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.

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 sospeso 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 pre-parazione 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 ha 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 da Catenazzi.

## **MODIFICHE LEGISLATIVE**

Le modifiche legislative riguardano 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 viene inserito 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 introduce una norma generale sull'ineleggibilità.

La destituzione e la sospensione da cariche politiche cantonali sono disciplinate nella legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, mentre la destituzione e la sospensione di municipali sono regolate nella legge organica comunale.

## LAVORI COMMISSIONALI

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 discussione è stata soprattutto volta a sapere quali siano da considerare reati 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)». (cfr. messaggio CdS n. 5868)*

Queste argomentazioni hanno convinto pienamente la Commissione che le ha fatte proprie. A mente della Commissione occorre ridare 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.

### Modifiche della Costituzione cantonale

In considerazione di quanto esposto la Commissione chiede al Gran Consiglio di accettare le modifiche legislative proposte.

In concreto si tratta di inserire nella Costituzione cantonale il nuovo art. 29bis contenente il principio generale che prevede l'ineleggibilità, la sospensione e la destituzione di cittadini che sono stati condannati ad una pena detentiva per reati contrari alla dignità della carica nel caso di membri del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e del Municipio.

La lett. n) dell'art. 59 cpv. 1 Cost./TI, deve essere completata estendendo il riferimento anche al membro del Gran Consiglio e attribuendo all'organo legislativo anche la facoltà di sospendere il membro del Consiglio di Stato o del Gran Consiglio contro il quale è aperto un procedimento penale per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.

Il principio dell'ineleggibilità alla carica di Consigliere agli Stati è introdotto nell'art. 48 cpv. 2 Cost./TI.

L'ineleggibilità dei giudici di pace è introdotta nell'art. 35 cpv. 2 Cost./TI, mentre la loro destituzione e sospensione è già disciplinata nella legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG), agli artt. 81 e 84.

## **Modifiche della legge sull'esercizio dei diritti politici**

Viene introdotta in questa legge una norma che sancisce l'ineleggibilità a tutte le cariche di elezione popolare nel caso in cui il candidato sia stato condannato a una pena detentiva o pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica. Gli artt. 9 e 10 LEDP regolano il diritto di eleggibilità, l'art. 10a LEDP stabilisce le eccezioni. Queste normative si applicano a tutte le cariche elettive del diritto cantonale.

La competenza per pronunciare l'ineleggibilità a membro del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato di cittadini condannati per crimini o delitti contrari alla dignità della carica è attribuita al Consiglio di Stato.

Nel caso di candidati municipali la decisione è presa dal Municipio. Contro la decisione del Municipio deve essere data la possibilità di ricorrere al Tribunale cantonale amministrativo in base all'art. 164a LEDP.

L'ineleggibilità alla carica di giudice di pace è decisa dal Consiglio di Stato perché è questa autorità che riceve e esamina le proposte di candidature.

## **Modifiche della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato**

La decisione di destituire o di sospendere un membro del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato è pronunciata dal Gran Consiglio.

Gli artt. 130-134 LGC regolano la procedura per la destituzione dei membri del Consiglio di Stato. Si introduce il nuovo art. 134a LEGC che, per la procedura di sospensione, rimanda a quella di destituzione.

Contro la decisione del Gran Consiglio può essere presentato il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.

## **Modifiche alla legge organica comunale**

Gli artt. 198 e 199 LOC prevedono la sospensione del membro del municipio perseguito per crimini o delitti, e la sua destituzione in caso di condanna. Secondo l'art. 200 LOC l'autorità giudiziaria ha l'obbligo di notificare al Consiglio di Stato l'apertura di un procedimento penale a carico di un municipale quando l'ipotesi di reato è tale da pregiudicare l'esercizio della carica.

In conclusione la Commissione speciale Costituzione e diritti politici propone al Parlamento di approvare le modifiche di legge annesse all'allegata risoluzione governativa n. 978 del 15 febbraio 2011 del Consiglio di Stato.

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Andrea Giudici, relatore

Agustoni - Bacchetta-Cattori -

Bergonzoli - Caimi (con riserva) -

Cereghetti - Corti - Gysin - Mellini -

Pagnamenta - Quadranti - Viscardi