

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

9 novembre 2010

GC / CdS

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sulle iniziative parlamentari:

- **26 gennaio 2004 presentata nella forma elaborata da Pierre Rusconi e Luciano Poli "Per la modifica della LGC/CdS (conflitti di interesse)"**
- **20 febbraio 2006 presentata nella forma generica da Manuele Bertoli per il Gruppo PS "Per una soluzione equa del problema del conflitto di interesse"**
- **20 febbraio 2006 presentata nella forma generica dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici "Per una soluzione possibilmente globale del problema del conflitto di interesse"**
- **20 marzo 2006 presentata nella forma generica da Tullio Righinetti "Affinché si arrivi a una soluzione globale e definitiva dei numerosi problemi che concernono i conflitti di interesse presenti nella realtà istituzionale, politica e partitica ticinese, stabilendo tutti i diritti e i doveri nella legge senza lasciare spazi alle labili e soggettive considerazioni di «opportunità»"**
- **21 marzo 2006 presentata nella forma generica da Silvano Bergonzoli e cofirmatari "Evitare conflitti d'interessi a seguito dell'assunzione di una carica pubblica"**
- **10 marzo 2008 presentata nella forma generica da Lorenzo Quadri "Incompatibilità tra il ruolo di funzionario dirigente dell'Amministrazione cantonale, o di collaboratore personale di un Consigliere di Stato, e quello di municipale"**

I. INTRODUZIONE

Negli ultimi anni parecchi deputati hanno sollevato, con iniziative elaborate o generiche, interessanti temi legati alla questione dell'incompatibilità a rivestire cariche pubbliche e a quella dei possibili conflitti di interesse.

Spesso all'origine di questi atti vi erano casi singoli e particolari, tuttavia necessitanti di un'analisi allo scopo di formulare disposizioni generali utili per tutti.

Un compito non facile per giungere a proporre soluzioni semplici e complessive, considerando tutti gli aspetti che ogni tema ha evidenziato.

La vostra Commissione ha tuttavia scelto di unire nella sua analisi e nelle sue proposte conclusive 6 atti parlamentari con l'indiscutibile denominatore comune: quello delle incompatibilità e quello dei conflitti di interesse.

Inoltre ha giudicato più opportuno, laddove esplicitamente è stato richiesto, di agire piuttosto su leggi settoriali, anziché sulla Costituzione. Da un lato perché i temi sollevati non necessitano forzatamente la chiamata in causa costituzionale, dall'altro perché le soluzioni proposte possono trovare più agilmente una collocazione in alcune leggi di applicazione.

II. INIZIATIVE PENDENTI

1. Iniziativa parlamentare elaborata 26.01.2004 di Pierre Rusconi e Luciano Poli

Gli iniziativisti chiedono l'inserimento di una nuova disposizione nella legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 e precisamente:

Art. 61a (nuovo) - Incompatibilità

La carica di deputato al Gran Consiglio è incompatibile con quella di membro dei Consigli di amministrazione di tutte le aziende pubbliche, delle aziende private nelle quali lo Stato detiene una partecipazione importante o ha diritto di nomina di membri del Consiglio di amministrazione, delle Commissioni di nomina del Consiglio di Stato.

2. Iniziativa parlamentare generica 20.02.2006 di Manuele Bertoli per il Gruppo PS

Chiede una modifica della Costituzione cantonale e precisamente:

Art. 54 cpv. 2 Cost. cant.

La carica di deputato al Gran Consiglio è incompatibile con un impiego pubblico cantonale dirigente e con una funzione dirigenziale analoga parastatale.

A questa nuova norma dovrà far seguito un'applicazione rigorosa delle regole sull'astensione dal dibattito e dal voto da parte di deputati in conflitto d'interesse su singoli oggetti al vaglio del Gran Consiglio.

3. Iniziativa parlamentare generica 20.02.2006 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici

Chiede l'emanazione di opportune norme di legge finalizzate a trovare una *soluzione globale e generale al problema del conflitto d'interessi.*

4. Iniziativa parlamentare generica 20.03.2006 di Tullio Righinetti

Chiede di risolvere i seguenti due problemi:

- *introduzione di chiare clausole di incompatibilità nonché di tutte le possibili collusioni tra le funzioni di dirigente dello Stato e la carica di Municipale, come pure di membro di Consigli di amministrazione di SA;*
- *si stabiliscano inoltre per tutte le possibili incompatibilità e i possibili conflitti di interesse norme puntuali e precise che dicano senza ombra di dubbio quello che è lecito e quello che invece non lo è, evitando di dovere fare ricorso al labile concetto di "opportunità politica o di altra natura".*

5. Iniziativa parlamentare generica 21.03.2006 di Silvano Bergonzoli e cofirmatari

Chiede di decidere quanto segue:

1. È escluso per ogni alto funzionario dello Stato l'esercizio della funzione di municipale nei Comuni con oltre 3000 abitanti. Per alto funzionario si intende la seguente carica: cancelliere, direttore di divisione, magistrato, consulente giuridico del Consiglio di Stato, collaboratore del Consigliere di Stato. Per la funzione di capoufficio l'autorizzazione è concessa in considerazione della specifica funzione svolta nell'Amministrazione (l'elenco delle funzioni non autorizzate deve essere indicato a livello di legge o di regolamento).
2. In linea generale, allo scopo di tutelare il diritto di opinione e di espressione di ogni cittadino e di ogni funzionario, le modalità di autorizzazione allo svolgimento di una carica pubblica devono essere precisate già a livello di legge o di regolamento e non sulla base di un apprezzamento successivo del Consiglio di Stato.
3. L'autorizzazione allo svolgimento di una doppia carica è subordinata ad un preavviso commissionale che stabilisca se l'onere di lavoro previsto è compatibile con l'esercizio della nuova carica.

6. Iniziativa parlamentare generica 10.03.2008 di Lorenzo Quadri

Chiede l'introduzione nella LORD di una norma che sancisca l'incompatibilità tra il ruolo di funzionario dirigente a livello cantonale, come pure di collaboratore personale di un Consigliere di Stato, e quello di municipale.

III. NORME DI LEGGE ATTUALI CHE INTERESSANO LE INIZIATIVE PENDENTI

• Costituzione cantonale

Art. 54 Costituzione cantonale - Incompatibilità

¹Nessuno può essere contemporaneamente Consigliere di Stato, deputato al Gran Consiglio, magistrato dell'ordine giudiziario. Il Giudice di pace può essere membro del Gran Consiglio.

²I Consiglieri di Stato e i magistrati dell'ordine giudiziario non possono essere contemporaneamente membri del Consiglio degli Stati o del Consiglio nazionale, né membri di un Municipio. I Consiglieri di Stato non possono inoltre essere membri di un Consiglio comunale.

³La carica di deputato al Gran Consiglio è **incompatibile con un impiego pubblico salariato cantonale; la legge regola le eccezioni.**

⁴La legge regola le incompatibilità per parentela, mandato o professione per i membri delle autorità.

• Legge sull'esercizio dei diritti politici

Art. 111 - Incompatibilità per parentela:

a) nelle elezioni generali

¹Se risultano eletti due o più candidati in grado di parentela incompatibile appartenenti ad un medesimo gruppo o a gruppi diversi, è proclamato eletto quello che ha ottenuto il maggior numero di voti.

b) parità di voti

²In caso di parità di voti, l'elezione viene determinata per sorteggio.

c) nelle elezioni complementari

³Verificandosi incompatibilità per parentela a seguito di elezione complementare, la priorità spetta a chi è già in carica.

d) fra membro e supplente

⁴Se risultano eletti un candidato alla carica principale ed un supplente in grado di parentela incompatibile, appartengano essi al medesimo o a diversi gruppi, si esclude il supplente.

e) rango dell'escluso

⁵L'escluso viene inserito come primo subentrante della lista dei non eletti.

Art. 111a - Incompatibilità per funzione

È incompatibile con la carica di deputato al Gran Consiglio la funzione di docente assunto presso scuole cantonali sulla base di un incarico o di una nomina che superino il **50 per cento** di grado di occupazione.

IV. SITUAZIONI DI INCOMPATIBILITÀ RICHIESTE DALLE INIZIATIVE PENDENTI

- Tra la carica di deputato al Gran Consiglio con quella di membro dei Consigli di amministrazione di tutte le aziende pubbliche, delle aziende private nelle quali lo Stato detiene una partecipazione importante o ha diritto di nomina di membri del Consiglio di amministrazione, delle Commissioni di nomina del Consiglio di Stato (iniziativa Rusconi e Poli).
- Tra la carica di deputato al Gran Consiglio con un impiego pubblico cantonale dirigente e con una funzione dirigenziale analoga parastatale (iniziativa Bertoli).
- Tra la funzione di dirigente dello Stato e di collaboratore personale di un Consigliere di Stato con quella di municipale e di membro di Consiglio di amministrazione di SA (iniziativa Righinetti e iniziativa Quadri).
- Tra carica di municipale nei Comuni con oltre 3000 abitanti e quella di alto funzionario dello Stato (cancelliere, direttore di divisione, magistrato, consulente giuridico del Consiglio di Stato, collaboratore del Consigliere di Stato) (iniziativa Bergonzoli).

V. SITUAZIONI TEORICHE DI INCOMPATIBILITÀ/CONFLITTO DI INTERESSI

Nel corso delle discussioni commissionali è stata evidenziata una vasta casistica di possibili, teoriche situazioni di conflitti di interesse e/o di incompatibilità.

Qui sotto viene riportata a titolo esemplificativo una lista, non esaustiva, di casi di possibili incompatibilità tra carica di deputato al Gran Consiglio e funzione pubblica:

1. dipendente statale
2. dipendente statale con funzioni dirigenziali
3. collaboratore personale del Consigliere di Stato
4. docente di scuola cantonale

5. funzionario della polizia cantonale
6. dipendente di enti autonomi di diritto pubblico del Cantone Ticino (AET, EOC, BdS, ACR, ASR, ETT, USI, SUPSI)
7. dipendente con funzione dirigenziale di enti autonomi di diritto pubblico del Cantone Ticino (AET, EOC, BdS, ACR, ASR, ETT, USI, SUPSI)
8. dipendente di aziende private con partecipazioni da parte della Stato del Cantone Ticino (OFIMA, OFIBLE, FART, CORSI)
9. dipendente con funzione dirigenziale di aziende private con partecipazioni da parte della Stato del Cantone Ticino (OFIMA, OFIBLE, FART, CORSI)
10. dipendente di enti autonomi di diritto pubblico della Confederazione (Svizzera turismo, FFS, SUVA, ecc.)
11. dipendente con funzione dirigenziale di enti autonomi di diritto pubblico della Confederazione (Svizzera turismo, FFS, SUVA, ecc.)
12. dipendente di aziende private con partecipazioni da parte della Confederazione
13. dipendente con funzione dirigenziale di aziende private con partecipazioni da parte della Confederazione
14. presidente del CdA di enti autonomi di diritto pubblico del Cantone Ticino (AET, EOC, BdS, ACR, ASR, ETT, USI, SUPSI)
15. presidente del CdA di aziende private con partecipazioni da parte della Stato del Cantone Ticino (OFIMA, OFIBLE, FART, CORSI)
16. membro del CdA di enti autonomi di diritto pubblico del Cantone Ticino (AET, EOC, BdS, ACR, ASR, ETT, USI, SUPSI)
17. membro del CdA di aziende private con partecipazioni da parte della Stato del Cantone Ticino (OFIMA, OFIBLE, FART, CORSI)
18. presidente del CdA di enti autonomi di diritto pubblico della Confederazione (Svizzera turismo, FFS, SUVA, ecc.)
19. presidente del CdA di aziende private con partecipazioni da parte della Confederazione
20. membro del CdA di enti autonomi di diritto pubblico della Confederazione (Svizzera turismo, FFS, SUVA, ecc.)
21. membro del CdA di aziende private con partecipazioni da parte della Confederazione
22. proprietario di mezzi di comunicazione, di editoria, di giornali
23. presidente o membro del CdA di mezzi di comunicazione, di editoria, di giornali
24. Patriziati, Parrocchie, Comuni, Consorzi.

Sempre nell'ambito delle discussioni in Commissione sono stati evidenziati altrettanti possibili casi di incompatibilità e/o conflitto di interessi tra carica di deputato al Gran Consiglio e funzione nell'ambito di attività private, come ad esempio:

1. dirigente sindacale (OCST, UNIA, VPOD, ecc.)
2. dirigente di associazioni economiche (AITI, Camera di Commercio, SSIC, ABT, ecc.)
3. dirigente di cliniche private
4. dirigente di istituti bancari e/o assicurativi, ecc.

VI. DEFINIZIONE E CARATTERISTICHE DI INCOMPATIBILITÀ

La definizione e le caratteristiche dell'incompatibilità sono contenute nel messaggio del CdS no. 5625 del 14 febbraio 2005, che qui si ripropongono per praticità.

L'incompatibilità, combinata con un riferimento d'ordine temporale, presuppone una relazione fra una persona e due funzioni oppure fra due persone e una funzione: nel primo caso, vi è incompatibilità allorquando la stessa persona non può esercitare contemporaneamente le due funzioni; nel secondo, vi è invece incompatibilità quando due persone - ad esempio due coniugi o due parenti - non possono far parte entrambi della stessa autorità.

L'incompatibilità fra due funzioni non invalida l'elezione o la nomina all'altra funzione, ma obbliga semplicemente l'interessato a scegliere fra le due e ad esercitare quindi il suo diritto d'opzione entro ragionevole termine; l'incompatibilità fra due persone costringe invece una delle due a rinunciare alla sua funzione in base a regole puntuali stabilite dalla legge (Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, n. 2 e 3 all'art. 144).

Le regole o clausole d'incompatibilità del diritto pubblico riguardano l'organizzazione delle funzioni che sono sottoposte al potere normativo dello Stato e colpiscono sia le cariche legislative, sia quelle amministrative e esecutive, sia infine quelle giudiziarie.

L'incompatibilità - che si distingue dall'ineleggibilità, vale a dire dall'incapacità di ricoprire un determinato ufficio - costituisce un impedimento relativo per l'esercizio della carica elettiva poiché la sola conseguenza che essa comporta è quella di obbligare il candidato eletto a scegliere fra questa carica e la sua precedente funzione o occupazione.

Quando proibiscono alla stessa persona di accedere a cariche dello stesso livello all'interno dei tre poteri dello Stato, le clausole d'incompatibilità tendono ad assicurare il rispetto della separazione dei poteri; per contro, quando si applicano a funzioni poste a livelli diversi o all'interno dello stesso potere, le regole sull'incompatibilità sono finalizzate ad evitare le concentrazioni di potere, a prevenire gli influssi pregiudizievoli al buon funzionamento degli organi dello Stato e a preservare l'indipendenza di questi organi e dei loro membri: in questo senso, le regole d'incompatibilità tendono quindi a prevenire i possibili conflitti e collusioni d'interessi (DTF 114 la 402 consid. 6b; Jean-François Aubert/Pascal Mahon, *op. cit.*, n. 6-8 all'art. 144; Malek Buffat, *Les incompatibilités*, tesi Losanna 1987, pag. 26 segg.; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. I, pag. 168; Giuseppe Lepori, *Diritto costituzionale ticinese*, pag. 461; Piermarco Zen-Ruffinen, *L'expression fidèle et sûre de la volonté du corps électoral*, in Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, pag. 349 segg., 353/54 n. 16).

Per la verità, vi sono casi speciali d'incompatibilità ove la distinzione con quelli di ineleggibilità è meno evidente poiché la libertà di scelta lasciata al candidato eletto tra la carica elettiva e la sua funzione o occupazione anteriore è in realtà puramente teorica: così, ad esempio, l'incompatibilità spesso sancita fra la funzione pubblica ed il mandato parlamentare produce in pratica gli effetti di una ineleggibilità allorquando il pubblico dipendente deve rinunciare a questo mandato per poter far fronte ai propri bisogni (DTF 114 la 403 consid. 6b; Malek Buffat, *op. cit.*, pag. 30).

Le incompatibilità di attività, che qui interessano, proibiscono ad una persona di esercitare simultaneamente due o più funzioni pubbliche oppure di assolvere una di queste funzioni unitamente ad un'occupazione privata. Queste incompatibilità possono essere professionali o meno, permanenti o temporanee. Esse, inoltre, sono perlopiù assolute nel senso che il cumulo fra le due funzioni o occupazioni è rigorosamente vietato; in questo

caso, le due funzioni o occupazioni incompatibili vengono designate dalla legge (Malek Buffat, op. cit., pag. 33/34).

VII. LAVORI DELLA SOTTOCOMMISSIONE

La Commissione ha costituito una sottocommissione - composta da Ducry per il PLRT, Jelmini per il PPD, Corti per il PS, Ramsauer per la Lega e Mellini per l'UDC - che si è incontrata più volte e si è pure rivolta ai giuristi dello Stato, Guido Corti e Michele Albertini, sentiti personalmente in occasione della seduta del 12 marzo 2009.

La sottocommissione ha presentato ai colleghi della Commissione un documento di lavoro che, successivamente, è stato fatto proprio nella sua sostanza dalla maggioranza della Commissione stessa.

Nel corso della seduta del 10 giugno 2010, i partiti presenti si sono espressi, per il tramite dei loro rappresentanti, nel modo seguente:

Krüsi: *comunica la posizione del Gruppo PLR, premettendo che in materia non v'è la convinzione di essere in presenza di conflitto sistematico tra pubblico e privato. In merito al tema dell'incompatibilità sollevato dall'iniziativa Rusconi/Poli, il Gruppo PLR non ritiene di potere sottoscrivere una norma generale, mentre reputa più opportuno agire a livello settoriale, come evocato a pagina 7 del documento di lavoro Corti/Jelmini e questo perché non necessariamente una regola generale risponde al meglio alla situazione di specifici settori. Circa le altre iniziative pendenti (v. punti da 2 a 6, pag. 1 e 2 del documento), la maggioranza del suo Gruppo ritiene che una risposta sarà data con l'imminente revisione della LORD. In questo senso ci si allinea con il documento di lavoro.*

Bonoli: *pure il Gruppo PPD non ritiene opportuno prevedere una regola generale in materia di incompatibilità, bensì una soluzione tramite l'eventuale modifica di leggi, settore per settore. In materia di conflitto di interessi potrebbero esserci maggiori difficoltà a seconda dell'interpretazione che si vuol dare al concetto. Attenti comunque a non allargare troppo il concetto di conflitti di interesse, soprattutto con regole generali. Per il Gruppo PPD il documento di lavoro di Corti/Jelmini può comunque stare.*

Quadri: *il Gruppo della Lega ha discusso sull'oggetto senza ancora giungere a una conclusione. L'indirizzo è comunque di seguire, per lo meno in parte, il documento di lavoro.*

Corti: *la posizione del Gruppo PS è per l'incompatibilità tra la carica di deputato GC e quella di membro di CdA di aziende pubbliche o parapubbliche.*

Sempre nel corso della discussione sono emerse anche alcune considerazioni che hanno animato il dibattito.

In particolare è stato evidenziato come il tema di fondo si ponga tra Stato e "parastato", dove vi sono due visioni divergenti. Da una parte c'è chi sostiene che per l'interesse pubblico occorre che nel parastato siano presenti anche i deputati del Gran Consiglio, rispettivamente del Consiglio di Stato. D'altra parte c'è chi ritiene inopportuna la presenza di esponenti del Parlamento e/o del Governo nel parastato, in quanto tale presenza nulla porta agli interessi dello Stato.

Si tratta quindi di valutare se gli interessi dei cittadini, dello Stato o delle istituzioni in genere siano meglio tutelati da rappresentanti eletti dal popolo oppure da rappresentanti nominati da un gremio più ristretto di persone o ancora da ambedue le categorie.

VIII. PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

1. In merito all'**iniziativa parlamentare elaborata 26 gennaio 2004 di Pierre Rusconi e Luciano Poli** - incompatibilità tra la carica di deputato al GC e di membro di CdA delle aziende pubbliche ecc. - si ritiene, condividendo il parere dei giuristi dello Stato, che sia sufficiente e anche più opportuno modificare le leggi settoriali.

La legge sulla Banca dello Stato del 28 ottobre 1988 stabilisce all'art. 20 i casi di incompatibilità.

Ex art. 20 cpv. 1 della legge non sono eleggibili nel Consiglio di amministrazione i membri del Consiglio di Stato, i funzionari governativi, i magistrati di qualsiasi ordine eccettuati i giudici di pace, i direttori, gli amministratori e gli impiegati di altri istituti di credito, ad eccezione dei membri degli organi della Banca Nazionale Svizzera.

I parenti e i congiunti in linea diretta, i coniugi, i partner registrati, i conviventi di fatto, i fratelli ed i cognati, i soci e gli impiegati di una medesima ditta non possono far parte simultaneamente del Consiglio di amministrazione (cpv. 2).

Non si giustifica, come richiesto dagli iniziativaisti, l'inserimento nella legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 di una norma di carattere generale sull'incompatibilità, in quanto le soluzioni potrebbero differire secondo le diverse esigenze delle aziende interessate.

In alcune potrebbe risultare non solo compatibile ma anche auspicabile tanto la presenza di parlamentari nei loro CdA, quanto quella dei membri del Governo (EOC, ACR, AET ecc.).

In altre potrebbe rivelarsi incompatibile con la carica di consigliere di amministrazione quella di Consigliere di Stato o di funzionario governativo o di altra funzione ricoperta in un settore professionale privato (vedi appunto l'art. 20 cpv. 1 della legge sulla Banca dello Stato).

Per questi motivi, a mente della maggioranza della sottocommissione, è più opportuno che eventuali casi di incompatibilità siano regolati dalle leggi settoriali.

2. Per quanto concerne l'**iniziativa parlamentare generica 20 febbraio 2006 di Manuele Bertoli per il Gruppo PS** - incompatibilità tra la carica di deputato al GC con un impiego pubblico cantonale dirigente e con una funzione dirigenziale analoga parastatale - la maggioranza della sottocommissione ritiene che non sia necessario modificare l'art. 54 della Costituzione cantonale e propone la modifica dell'art. 111a della legge sull'esercizio dei diritti politici e precisamente:

"È incompatibile con la carica di deputato al Gran Consiglio la funzione di impiegato cantonale pubblico dirigente ai sensi della legge sull'ordinamento degli impiegati della Stato e dei docenti. È pure incompatibile con tale carica la funzione di docente assunto presso scuole cantonali sulla base di un incarico o di una nomina che superino il 50% di grado di occupazione, nonché per analogia e alle medesime condizioni la funzione di impiegato pubblico cantonale senza compito dirigente."

3. In merito all'**iniziativa parlamentare generica 20 febbraio 2006 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici** - emanazione di opportune norme di legge finalizzate a trovare una soluzione globale e generale al problema del conflitto d'interessi - la maggioranza della sottocommissione, condividendo l'opinione dei giuristi dello Stato, ritiene difficile pensare e proporre disposizioni generiche sull'incompatibilità, perché occorre sempre riferirsi alla Costituzione cantonale, alla LEDP, alla LGC, alla Lord, alla LOC e alle leggi settoriali.
4. **L'iniziativa parlamentare generica 20 marzo 2006 di Tullio Righinetti** solleva due problemi.

In merito al primo - introduzione di chiare clausole di incompatibilità e altre possibili collusioni tra le funzioni di dirigente dello Stato e la carica di Municipale, come pure di membro di Consigli di amministrazione di SA - si rimanda al messaggio n. 6260 concernente la revisione parziale della LORD, approvata dal Gran Consiglio il 23 giugno 2010.

In particolare si osserva come sia stata accolta l'introduzione di una nuova norma, l'art. 82 lett. c) LOC secondo la quale non possono assumere la carica di municipale i *funzionari dirigenti che dipendono direttamente dal collegio governativo o dai singoli Consiglieri di Stato, il segretario generale e il consulente giuridico del Gran Consiglio.*

A questo proposito rammentiamo pure il parere del 14 gennaio 2010 di Michele Albertini e Guido Corti, richiesto dalla sottocommissione, segnatamente ai punti 3 e 5 dello stesso.

«L'art. 82 lett. c LOC (nuovo), secondo il disegno di legge che accompagna il messaggio 6260 sulla revisione della LORD e della LStip, estende l'incompatibilità per carica, già prevista per il cancelliere dello Stato, ai funzionari dirigenti dell'Amministrazione cantonale che dipendono direttamente dal collegio governativo o dai singoli consiglieri di Stato, al segretario generale e al consulente giuridico del Gran Consiglio. Questa clausola d'incompatibilità si applica a funzioni poste a livelli diversi (Cantone / Comune) ed è volta a prevenire i possibili conflitti o collusioni d'interessi (DTF 114 la 402 consid. 6b; GUIDO CORTI, Gran Consiglio: incompatibilità e collisione di interessi, RtiD II-2004 pag. 231 segg., 233). Inoltre, l'incompatibilità tra il pubblico impiego e determinate attività accessorie o cariche pubbliche trova anche il suo fondamento nel tempo che il dipendente deve consacrare alla propria funzione o, in modo più generale, nel suo dovere di fedeltà nei confronti dello Stato (MALEK BUFFAT, pag. 101)».

«Come già s'è visto, le regole d'incompatibilità che riguardano gli enti autonomi di diritto pubblico (comuni, patriziati, consorzi, eventualmente aziende parastatali) sono previste dalla rispettive leggi organiche. L'incompatibilità fra la carica di municipale e quella di funzionario dirigente dell'Amministrazione cantonale può rimanere quindi inserita nella LOC, che già la contempla del resto per il cancelliere dello Stato (art. 82 lett. a)».

Per quanto concerne il secondo punto sollevato da Righinetti - norme puntuali e precise per tutte le possibili incompatibilità e conflitti di interesse che indichino senza ombra di dubbio quello che è lecito e quello che invece non lo è, evitando di dovere fare ricorso al labile concetto di "opportunità politica o di altra natura - si ribadisce che la formulazione di una clausola generale è difficilmente ipotizzabile.

Come evidenziato al punto V del presente rapporto - situazioni teoriche di incompatibilità/conflitto di interessi - i casi teorici di possibile incompatibilità sono molto numerosi e se ne potrebbero individuare di ulteriori.

Su questo importante aspetto la Commissione inviata il Consiglio di Stato a voler prendere provvedimenti più adeguati per offrire agli elettori tutte le informazioni utili per una valutazione completa di ogni singolo candidato (interessi specifici, appartenenza ad associazioni, gruppi, società ecc.).

- 5. L'iniziativa parlamentare generica del 21 marzo 2006 di Silvano Bergonzoli -** esclusione per ogni alto funzionario dello Stato l'esercizio della funzione di municipale nei Comuni con oltre 3000 abitanti - può considerarsi evasa in gran parte con l'introduzione del nuovo art. 82 lett. c) LOC secondo cui non possono assumere la carica di municipale *i funzionari dirigenti che dipendono direttamente dal collegio governativo o dai singoli Consiglieri di Stato, il segretario generale e il consulente giuridico del Gran Consiglio* (vedi punto precedente).

Quanto alla limitazione "*oltre a 3'000 abitanti*", la Commissione invita a soprassedere per evitare disparità di trattamento tra i differenti Comuni.

- 6. Anche l'iniziativa parlamentare generica del 10 marzo 2008 di Lorenzo Quadri -** l'introduzione nella LORD di una norma che sancisca l'incompatibilità tra il ruolo di funzionario dirigente a livello cantonale, come pure di collaboratore personale di un Consigliere di Stato, e quello di municipale - può considerarsi evasa con l'introduzione del nuovo art. 82 lett. c) LOC.

IX. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto precede, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici propone di risolvere:

- 1. Iniziativa parlamentare elaborata 26.01.2004 di Pierre Rusconi e Luciano Poli**

L'iniziativa è evasa nel senso di procedere secondo le intenzioni dell'iniziativa tramite eventuali modifiche delle leggi settoriali.

- 2. Iniziativa parlamentare generica 20.02.2006 di Manuele Bertoli per il Gruppo PS**

L'iniziativa è accolta ed evasa con la modifica dell'art. 111a della Legge sull'esercizio dei diritti politici, con la seguente formulazione:

"È incompatibile con la carica di deputato al Gran Consiglio la funzione di impiegato cantonale pubblico dirigente ai sensi della legge sull'ordinamento degli impiegati della Stato e dei docenti. È pure incompatibile con tale carica la funzione di docente assunto presso scuole cantonali sulla base di un incarico o di una nomina che superino il 50% di grado di occupazione, nonché per analogia e alle medesime condizioni la funzione di impiegato pubblico cantonale senza compito dirigente."

- 3. Iniziativa parlamentare generica 20.02.2006 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici**

L'iniziativa è evasa con l'indicazione di agire sulla base della Costituzione cantonale, della LEDP, della LGC, della LORD, della LOC e delle leggi settoriali.

4. Iniziativa parlamentare generica 20.03.2006 di Tullio Righinetti

È accolto il principio dell'incompatibilità grazie alla nuova norma votata e stabilita nella LOC, art. 82 lett. c).

Quanto alla richiesta di disposizioni generali vedasi le conclusioni descritte ai punti 1 e 3 della proposta di risoluzione.

Il Consiglio di Stato è invitato a rafforzare l'informazione concernente i candidati che dovranno essere eletti dal popolo, indicando all'elettorato i loro interessi specifici, le loro appartenenze in associazioni, gruppi, società, eccetera.

5. Iniziativa parlamentare generica 21.03.2006 di Silvano Bergonzoli e cofirmatari

L'iniziativa è accolta ed evasa grazie alle modifiche della LOC, art. 82 lett. c).

Quanto alla limitazione per numero d'abitanti ("oltre 3000 abitanti") questa norma non è accolta momentaneamente, onde evitare disparità di trattamento nei Comuni.

6. Iniziativa parlamentare generica 10.03.2008 di Lorenzo Quadri

L'iniziativa è accolta ed evasa, grazie all'introduzione nella LOC del nuovo art. 82 lett. c).

Per la maggioranza della Commissione speciale:

Giovanni Jelmini e Gianrico Corti, relatori

Bacchetta-Cattori (con riserva) - Bonoli (con riserva) - Cavalli -

Ducry - Garobbio - Ghisletta D. - Giudici - (con riserva) -

Krüsi - Pedrazzini - Viscardi

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 20 febbraio 2006 presentata nella forma generica da Manuele Bertoli per il Gruppo PS;
- visto il rapporto di maggioranza 9 novembre 2010 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. 111a

È incompatibile con la carica di deputato al Gran Consiglio la funzione di impiegato cantonale pubblico dirigente ai sensi della legge sull'ordinamento degli impiegati della Stato e dei docenti. È pure incompatibile con tale carica la funzione di docente assunto presso scuole cantonali sulla base di un incarico o di una nomina che superino il 50% di grado di occupazione, nonché per analogia e alle medesime condizioni la funzione di impiegato pubblico cantonale senza compito dirigente.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

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

A seguito dell'esito del referendum su LORD e Legge stipendi del 28 novembre 2010, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici, per rendere operativo quanto indicato nei punti 4, 5 e 6 delle conclusioni del suo rapporto invita il Gran Consiglio ad accogliere l'annessa modifica dell'art. 82 lett. c) LOC (nuova).

Riferimento: M 6260; pag. 23/24:

«Art. 27 cpv. 4 (nuovo) - art. 82 lett. c) LOC (nuova)

L'art. 82 lett. c) LOC secondo il testo che accompagna il presente messaggio estende i casi di incompatibilità per la carica di municipale e tiene conto delle iniziative parlamentari 20 marzo 2006 del deputato Tullio Righinetti e 10 marzo 2008 del deputato Lorenzo Quadri. Questa incompatibilità - già istituita dalla LOC per il Cancelliere dello Stato (art. 82 lett. a) - viene estesa ai funzionari dirigenti che dipendono direttamente dal Collegio governativo o dai singoli Consiglieri di Stato nonché al segretario generale e al consulente giuridico del Gran Consiglio, nominati, rispettivamente, dal Parlamento e dal Consiglio di Stato giusta gli art. 159 cpv. 3 e 168 LGC/CdS: sono pertanto colpiti da questa clausola di incompatibilità i direttori di Divisione, il consulente giuridico del Consiglio di Stato, il capo del Servizio dei ricorsi, l'incaricato della protezione dei dati, l'amministratore della Cassa pensioni e il direttore del Controllo cantonale delle finanze (cfr. il DE circa la strutturazione dei Dipartimenti e della Cancelleria dello Stato dell'11 novembre 2003 e il regolamento del Controllo cantonale delle finanze del 21 dicembre 2004). Rimangono per contro esclusi dal campo di applicazione di questa norma i collaboratori personali, il cui rapporto d'impiego è retto dal regolamento del 7 dicembre 1999. La norma è peraltro accompagnata da una disposizione transitoria, a tutela dei diritti "acquisiti" dei funzionari dirigenti che ricoprono attualmente la carica di municipale: la clausola di incompatibilità si applicherà ai municipali eletti in occasione delle prossime elezioni comunali del 2012 che, se del caso, dovranno esercitare il loro diritto di opzione conformemente all'art. 113 LEDP».

Disegno di

LEGGE

organica comunale del 10 marzo 1987; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 20 marzo 2006 presentata nella forma generica da Tullio Righinetti;
- vista l'iniziativa parlamentare 21 marzo 2006 presentata nella forma generica da Silvano Bergonzoli e cofirmatari;
- vista l'iniziativa parlamentare 10 marzo 2008 presentata nella forma generica da Lorenzo Quadri;
- visto il rapporto di maggioranza 9 novembre 2010 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

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

Articolo 82 lett. c (nuova)

Non possono assumere la carica di municipale:

- c) i funzionari dirigenti dell'amministrazione cantonale che dipendono direttamente dal collegio governativo o dai singoli Consiglieri di Stato, il segretario generale e il consulente giuridico del Gran Consiglio.

II.

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi

²Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.