

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
5625 R2	22 giugno 2005	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 26 gennaio 2004 presentata nella forma elaborata da Pierre Rusconi e Luciano Poli per la modifica della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 (conflitti d'interessi)

(v. messaggio 14 febbraio 2005)

1. L'INIZIATIVA

Con l'iniziativa qui in esame i colleghi Rusconi e Poli chiedono l'introduzione nella Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 di un nuovo art. 61a denominato "Incompatibilità" del seguente tenore:

"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."

L'incompatibilità di cui alla nuova norma avrebbe per obiettivo tre categorie distinte di deputati:

- a) quelli che nel contempo rivestono la carica di membro CdA di tutte le aziende pubbliche;
- b) quelli che nel contempo rivestono la carica di membro CdA delle aziende private nelle quali lo Stato detiene una partecipazione importante o ha diritto di nomina di membri del Consiglio di amministrazione;
- c) quelli che nel contempo siedono nelle Commissioni di nomina del Consiglio di Stato.

2. IL RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO

Con il messaggio no. 5625 del 14 febbraio 2005 il Consiglio di Stato non ha ritenuto di entrare nel merito della proposta, limitandosi in sostanza a trasmettere al Parlamento il parere del giurista del Governo sulla materia. Del contenuto di questo parere si dirà per quanto necessario nel prosieguo di questo rapporto.

Il Governo non ha però di fatto mancato di entrare nel merito relativamente alla terza categoria di deputati toccati dalla proposta, ossia i membri delle commissioni governative, rilevando che queste vengono costituite dal Consiglio di Stato per trattare o approfondire temi specifici di natura tecnica, scientifica, giuridica, culturale o altro ed assolvono quindi

un'importante funzione preparatoria o di consulenza. Secondo il CdS un'incompatibilità tra la carica di deputato e quella di membro di queste commissioni sarebbe quindi non solo eccessiva e contraria al principio di proporzionalità, ma priverebbe soprattutto il Consiglio di Stato della possibilità di avvalersi di persone competenti, che conoscono le nostre istituzioni e che possono dare quindi il loro contributo per affrontare e risolvere problemi di interesse generale.

I sottoscritti commissari, giudicando corrette le osservazioni del Governo in merito a questa terza categoria di deputati, ritengono per questo motivo che l'iniziativa non possa essere accolta così come presentata. Essa solleva tuttavia questioni importanti e controverse sulle prime due categorie di deputati, alle quali legislazioni diverse rispondono anche in Svizzera in maniera diversificata, fatto che obbliga i sottoscritti ad un esame più approfondito e dettagliato della materia, limitatamente a queste due categorie.

3. LE INCOMPATIBILITÀ ATTUALI

Come rileva correttamente il consulente del Consiglio di Stato Guido Corti nel suo rapporto, l'art. 54 Cost. cant. - dopo aver premesso che nessuno può essere contemporaneamente Consigliere di Stato, deputato al Gran Consiglio e magistrato dell'ordine giudiziario (cpv. 1) - stabilisce in modo particolare che la carica di deputato al Gran Consiglio è incompatibile con un impiego pubblico salariato cantonale, lasciando alla legge la regolazione delle eccezioni (cpv. 3). Al cpv. 4 la Costituzione lascia poi alla legge piena manovra nella definizione dei casi di incompatibilità per ragioni di parentela, mandato o professione.

Quanto alla regola dell'art. 54 cpv. 3 Cost. cant., va rilevato come il 6 giugno 2000, esprimendosi su una petizione del personale pubblico, il Gran Consiglio ha respinto la proposta di inserire nella legge sull'esercizio dei diritti politici una norma che dichiarava "eleggibili in Gran Consiglio i docenti cantonali nonché i funzionari dello Stato che non occupano posizioni dirigenti tali da condizionare la stesura di progetti di legge" (cpv. 1), ritenuto altresì che "i casi di eletti per i quali sia dubbia l'assumibilità della carica sono decisi dal Gran Consiglio su proposta del Consiglio di Stato" (cpv. 2). Con questa decisione, non condivisa dai sottoscritti che auspicavano una maggiore apertura, il Parlamento ha mostrato una certa rigidità formale a salvaguardia del principio di separazione dei poteri e delle possibili collusioni tra autorità chiamata a prendere una decisione e persone toccate dalla medesima. Il mandato costituzionale di cui alla norma qui in rassegna è poi stato onorato con l'accettazione successiva di una modifica legislativa (cfr. messaggio no. 5287) mediante la quale l'accesso al Gran Consiglio è stato dichiarato ammissibile per i soli docenti con un onere di insegnamento non superiore al 50%. A parte questa eccezione, quindi, si può dire che l'incompatibilità tra la funzione di dipendente pubblico cantonale e deputato è oggi totale, nel senso che non si limita ad un dovere di astensione dal dibattito o dal voto per alcuni oggetti, ma all'accesso vero e proprio alla carica come tale.

Da osservare che l'incompatibilità dell'art. 54 cpv. 3 Cost. cant. non tocca i dipendenti degli enti di diritto pubblico autonomi. Come rileva il rapporto Corti, per volontà espressa più volte dal Parlamento cantonale i dipendenti degli enti autonomi del diritto pubblico non ricadono per principio nella categoria dei salariati cantonali, nella quale rientrano invece i funzionari del Cantone in senso stretto, indipendentemente dalla natura del rapporto d'impiego e dal grado d'occupazione, e i docenti delle scuole cantonali nominati o incaricati che hanno un grado di occupazione superiore al 50%.

La legislazione ticinese non conosce invece alcuna incompatibilità con la carica di deputato in applicazione dell'art. 54 cpv. 4 Cost. cant., nel senso che nessuna ragione di parentela, mandato o professione impedisce a chiunque di assumere tale carica o lo obbliga a

fare una scelta che mette in discussione l'assunzione della carica come tale. Gli artt. 60 e 61 della Legge sul Gran Consiglio definiscono delle regole di comportamento su determinati oggetti, ma non toccano in alcun modo la questione dell'accesso alla carica, che resta praticamente del tutto aperto.

4. PARITÀ DI TRATTAMENTO E CONSIDERAZIONI DI OPPORTUNITÀ

La sostanziale disparità di trattamento tra i salariati cantonali non dirigenti, che non possono che in casi eccezionali accedere al Parlamento pur non presentando rischi concreti dal profilo della collisione di interessi, e i dirigenti di enti pubblici o aziende private con interesse pubblico, che pur presentando ben maggiori problemi da questo punto di vista possono accedere liberamente al Gran Consiglio rispettando qualche minima regola formale quando sono in discussione questioni che toccano gli interessi di tali enti o aziende, non può lasciare indifferenti. Nel primo caso il Gran Consiglio si è dimostrato ancora di recente molto rigido e formalista, mentre nel secondo, se si dovesse seguire il parere della maggioranza commissionale, si andrebbe nella direzione di una ben maggiore accondiscendenza. Il secondo atteggiamento appare più giudizioso, poiché più prossimo alla modalità con la quale sono trattati dal nostro Parlamento altri possibili conflitti di interesse, come quelli che investono deputati che di fatto rappresentano categorie specifiche di cittadini (imprenditori, sindacalisti, membri influenti di associazioni ecc.), ma va applicato a tutti e non solo ad alcuni.

A parere dei sottoscritti, per una questione di banale buon senso e di giustizia, è necessario trovare una soluzione meno stridente dal profilo della parità di trattamento e dell'opportunità politica tra queste due categorie di cittadini, entrambe menzionate direttamente o indirettamente nell'art. 54 Cost. cant. Riprendendo un'espressione cara ad Orwell, in mancanza di ciò sarebbe difficile sostenere che nel nostro Cantone alcuni non siano... più uguali degli altri. Non è intenzione dei sottoscritti avanzare in questa sede proposte formali, ma riteniamo sarebbe auspicabile che il criterio secondo cui deve essere evitato, per quanto possibile, di impedire ai cittadini di accedere alla carica di deputato, debba essere la via maestra da seguire.

5. CONCLUSIONI

Per le ragioni qui espresse, i sottoscritti commissari ritengono utile che il Consiglio di Stato riprenda in mano la questione delle incompatibilità con la carica di deputato e, sulla base dei principi della massima prudenza nel negare l'accesso al Gran Consiglio a categorie specifiche di cittadini e della parità di trattamento, proponga al Parlamento una riforma completa di queste norme.

Di conseguenza con il presente rapporto si chiede il rinvio dell'atto parlamentare qui in esame al Consiglio di Stato e, richiamata anche la mozione Raoul Ghisletta del 1999 menzionata nel messaggio no. 5625, si invita il Governo a presentare tale riforma nei prossimi mesi.

Per la minoranza della Commissione speciale:

Manuele Bertoli, relatore
Ghisletta D. - Savoia