

Rapporto di maggioranza

numero

data

Dipartimento

28 aprile 2016

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 22 settembre 2014 presentata nella forma generica da Giancarlo Seitz a favore della pubblicazione delle "relazioni d'interessi" dei candidati per le elezioni politiche e in magistratura

1. L'INIZIATIVA

Con l'iniziativa in oggetto, l'iniziativista chiede che la Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) sia modificata in maniera da:

- *obbligare ogni candidato alle elezioni politiche e in magistratura, sotto pena di nullità, di dichiarare per iscritto la sua appartenenza dirigenziale e non, nonché le sue relazioni d'interessi, con ogni società, ente o gruppo non costituito in persona giuridica, di qualunque scopo (finanziario, economico, commerciale, ideale, religioso, spirituale, morale, sociale, caritativo, ecc.), di qualsiasi natura (pubblica, parapubblica o privata) e indipendentemente dal fatto che ciò sia a titolo oneroso o volontario;*
- *prevedere la pubblicazione dell'elenco di tutti gli interessi di ogni candidato nell'Internet;*
- *stabilire l'entrata in vigore in occasione delle elezioni cantonali 2015.*

2. AUDIZIONE DELL'INIZIATIVISTA

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha sentito l'autore dell'iniziativa in oggetto in data 5 marzo 2015.

Giancarlo Seitz ha spiegato le motivazioni che lo hanno spinto a inoltrare l'atto parlamentare, portando alcuni esempi. In buona sostanza egli ha *«presentato il suo atto parlamentare affinché i cittadini sappiano chi hanno davanti, a chi "danno le chiavi" del Cantone, sia che si tratti di futuri membri di Legislativi ed Esecutivi, sia che si tratti di membri della Magistratura»*¹. Ritiene che allo stato attuale l'accesso alle informazioni circa la persona postulante per una carica in politica o nella magistratura sia insufficiente. Cita, in chiusura di audizione, il *Rapporto del Consiglio federale sull'approccio risolutivo ai conflitti di interessi nel diritto federale* (in risposta al postulato Recordon 12.3114 dell'8 marzo 2012), di cui la Commissione ha potuto prendere visione.

¹ Cfr. verbale della Commissione speciale Costituzione e diritti politici del 5.3.2015.

3. QUADRO LEGISLATIVO

Attualmente la legislazione cantonale non prevede nulla per quanto riguarda la fase che precede le elezioni. Per ciò che attiene invece ai candidati eletti, dispone quanto segue.

1.1.1.1 Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997

Art. 54 ¹Nessuno può essere contemporaneamente Consigliere di Stato, deputato al Gran Consiglio, magistrato dell'ordine giudiziario cantonale o federale.

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.

Contrariamente a quanto previsto dall'art. 161 della Costituzione federale² per i membri dell'Assemblea federale, la Costituzione cantonale non contiene una norma che obblighi i granconsiglieri a rendere pubblici i propri legami con gruppi di interesse, né un espresso divieto di ricevere istruzioni di voto. La Costituzione cantonale si limita a definire i termini della compatibilità tra cariche e professioni.

2.4.1.1 Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2015

Art. 48 ¹Assumendo la carica ogni deputato informa per iscritto i Servizi del Gran Consiglio:

- a) della sua attività professionale;
- b) della sua attività in organi di direzione e di sorveglianza di persone giuridiche, di diritto pubblico e privato;
- c) delle sue funzioni permanenti di direzione e consulenza per gruppi d'interesse;
- d) della sua partecipazione ad altri organi istituzionali.

²Le modificazioni devono essere comunicate immediatamente.

³È fatto salvo il segreto professionale.

⁴I Servizi del Gran Consiglio tengono un registro pubblico delle indicazioni fornite dai deputati.

² Costituzione federale (RS 101)

Art. 161 Divieto di ricevere istruzioni

¹I membri dell'Assemblea federale votano senza istruzioni.

²Rendono pubblici i loro legami con gruppi d'interesse.

L'art. 48 LGC riprende quasi integralmente il testo dell'art. 11 della Legge federale sull'Assemblea federale³ che l'iniziativista cita nel proprio atto parlamentare quale esempio da riportare nel nostro Cantone. In aggiunta a quanto previsto dal citato art. 48 LGC, l'art. 50 prevede:

Art. 50 ¹Un deputato non può prendere parte alla discussione e al voto su un oggetto se vi è collisione d'interessi.

²La collisione d'interessi è presunta se l'oggetto riguarda personalmente il deputato, il coniuge, il partner registrato o il convivente o i loro figli, o un suo parente nei seguenti gradi: genitori e figli; fratello o sorella; zii e nipoti consanguinei; cognati, suoceri, genero o nuora.

³È parimenti presunta, se l'oggetto concerne una persona giuridica di diritto privato, per gli amministratori e per coloro che in altro modo possono esercitarvi un potere determinante.

⁴L'interesse di un ente di diritto pubblico non implica collisione di interessi per i membri dei suoi organi, salvo per il voto di scarico.

⁵Non vi è obbligo di astensione nell'esame e nell'adozione di disegni di legge.

⁶L'obbligo di astensione di cui al cpv. 1 si applica alla preparazione, alla discussione e al voto nel plenum del Gran Consiglio e durante le sedute dei suoi organi.

⁷Il deputato tenuto all'obbligo di astensione deve lasciare la sala prima della discussione e del voto.

⁸In caso di contestazione, decide l'Ufficio presidenziale.

E, per quanto attiene alle norme sull'ineleggibilità, si rimanda alla LEDP.

Diversa è la regolamentazione circa la nomina dei magistrati: la Legge sull'organizzazione giudiziaria (LOG RL 3.1.1.1) prevede infatti che sia una commissione di esperti a raccogliere le informazioni necessarie a stabilire l'eleggibilità del postulante e la sua idoneità ad assumere la funzione⁴.

³ Legge federale sull'Assemblea federale (RS 171.10)

Art. 11 Indicazione delle relazioni d'interesse

¹All'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, ciascun parlamentare informa per scritto l'Ufficio su:

- a. le sue attività professionali;
- b. le sue attività in organi di direzione e di sorveglianza, nonché in organi di consulenza e simili, di enti, istituti e fondazioni svizzeri ed esteri, di diritto pubblico e privato;
- c. le sue attività di consulenza o perizia per servizi federali;
- d. le sue attività di direzione o consulenza per gruppi di interesse svizzeri ed esteri;
- e. la sua partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione.

²I Servizi del Parlamento compilano un registro pubblico delle indicazioni fornite dai parlamentari.

³I parlamentari che hanno un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione sono tenuti ad indicarlo quando si esprimono nella Camera o in una Commissione.

⁴È fatto salvo il segreto professionale ai sensi del Codice penale.

⁴ Art. 6 Esame e preavviso delle nuove candidature

¹La Commissione d'esperti elabora e aggiorna autonomamente il proprio regolamento che viene pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

²La Commissione può raccogliere informazioni sui candidati o far capo a consulenze esterne.

³Dopo l'esame dei candidati, la Commissione di esperti trasmette all'Ufficio presidenziale il proprio preavviso scritto sulle singole candidature, con copia ai partecipanti al concorso.

⁴Il preavviso deve pronunciarsi sull'eleggibilità dei candidati e motivare in modo circostanziato la loro idoneità rispetto alla specifica funzione a concorso.

4. VALUTAZIONI DELLA COMMISSIONE

L'iniziativa, oltre a chiedere che il dovere di dichiarare le relazioni di interesse venga esteso alla fase preelettorale, e quindi a tutti i candidati, vorrebbe che le informazioni fornite includessero tutta una serie di dati personali ad oggi non previsti.

Per quando riguarda le elezioni politiche, come accennato sopra, la legislazione in vigore esige che il candidato, una volta eletto, dichiari tutte le sue relazioni di interesse; non però l'appartenenza a gruppi con scopi religiosi, ideali, spirituali, morali o sociali.

L'opportunità o meno di richiedere che un candidato eletto dichiari la sua partecipazione a gruppi religiosi, ideali eccetera, cozza con lo spirito della Costituzione federale, e sembra troppo invasiva della sfera privata dell'individuo.

Vero è che anche i diritti fondamentali possono essere limitati (cfr. art. 36 cpv. 2 della Costituzione federale: «*Le restrizioni dei diritti fondamentali devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui*»), ma una restrizione nel senso auspicato dall'iniziativista sarebbe difficilmente sostenibile.

A questo proposito l'**art. 13 cpv. 2 della Costituzione federale** (Protezione della sfera privata) garantisce a ogni cittadino la libertà di scegliere quali informazioni o dati personali vuole che vengano resi pubblici⁵, fermo restando che un membro eletto in un consesso politico deve, come visto sopra, dichiarare le proprie relazioni di interesse, essendoci una base legale sulla quale tale dovere si fonda.

L'**art. 15 della Costituzione federale** (Libertà di credo e di coscienza) garantisce a ogni individuo il diritto di scegliere liberamente la propria religione e le proprie convinzioni filosofiche e di professarle individualmente o in comunità, e di aderire a una comunità religiosa, di farne parte e di seguire un insegnamento religioso⁶. Pare difficilmente comprovabile che l'appartenenza a un gruppo religioso possa essere considerata alla stregua di una relazione d'interesse. (vedi anche art. 23 Libertà di associazione).

Il Consiglio federale nel suo *Rapporto sull'approccio risolutivo ai conflitti di interesse nel diritto federale* (in risposta al postulato Recordon 12.3114 dell'8 marzo 2012) del 28 novembre 2014, per quanto attiene ai parlamentari in carica⁷ e ai magistrati, conclude che

⁵ Cfr. Jörg Paul Müller, Markus Schefer, *Grundrechte in der Schweiz Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, Stämpfli 2008, ad art. 13.

⁶ Cfr. Jörg Paul Müller, Markus Schefer, *Grundrechte in der Schweiz Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte*, Stämpfli 2008, ad art. 15 pag. 261 e segg. «*Nicht nur die Freiheit, eine bestimmte Glaubensrichtung oder Weltanschauung zu haben, sondern auch die Möglichkeit, diese zu praktizieren, ist grundrechtlich geschützt. Findet beispielsweise ein Gottesdienst auf öffentlichem Grund statt, gewährt zusätzlich zur Glaubens- und Gewissensfreiheit auch die Versammlungsfreiheit Schutz. Unter die Freiheit, den religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen gemäss zu leben, fallen z.B. auch Bekleidungs- und Essensvorschriften und andere Verhaltensregeln, die Ausdruck dieser Überzeugung sind*».

⁷ Cfr. *Rapporto sull'approccio risolutivo ai conflitti di interessi nel diritto federale* (<https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2015/1141.pdf>), paragrafo 2.3.2 pag. 1157 e segg., "Indicazione delle relazioni d'interesse".

«L'articolo 161 Cost. stabilisce che i membri dell'Assemblea federale votino senza istruzioni (cpv. 1) e che rendano pubblici i loro legami con gruppi d'interesse (cpv. 2). L'articolo 11 LParl disciplina l'obbligo dei parlamentari di indicare le relazioni d'interesse. All'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, ciascun parlamentare è tenuto a fornire informazioni sulle sue attività professionali (art. 11 cpv. 1 lett. a LParl), sulle sue attività in organi di direzione e di sorveglianza svizzeri ed esteri (art. 11 cpv. 1 lett. b LParl), sulle sue attività di consulenza o perizia per servizi federali (art. 11 cpv. 1 lett. c LParl), sulle sue attività di direzione o consulenza per gruppi d'interesse (art. 11 cpv. 1 lett. d LParl) e sulla sua partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione (art. 11 cpv. 1 lett. e LParl). Queste indicazioni sono consultabili in un registro pubblico, compilato dai Servizi del Parlamento (art. 11 cpv. 2 LParl), disponibile in rete e aggiornato mensilmente.

Inoltre i parlamentari che hanno un interesse diretto in un oggetto in deliberazione nella Camera o in una commissione sono tenuti a indicarlo (art. 11 cpv. 3 LParl). Anche i collaboratori della segreteria delle Commissioni della gestione (CdG) rendono pubblica le loro relazioni d'interesse se le commissioni si occupano di un oggetto al quale in passato hanno partecipato o hanno contribuito».

«non vi sia motivo di rivedere o riformulare nel suo complesso il diritto in materia di conflitti d'interessi. L'Esecutivo resta comunque aperto a nuovi sviluppi e conoscenze. Intende proseguire sulla strada finora intrapresa e, se opportuno, integrare in modo circostanziato non soltanto il diritto in materia, ma anche gli strumenti necessari ad attuarlo»⁸.

Se consideriamo che la legislazione cantonale in materia riprende, quasi integralmente, quella federale, maggiori restrizioni o requisiti parrebbero inutili. Tanto più che l'iniziativa propone di estendere l'obbligo di dichiarazione includendovi indiscriminatamente una serie di dati che sia la legislazione federale sia quella cantonale sulla protezione dei dati personali definiscono come meritevoli di particolare protezione⁹.

Per quanto attiene all'ambito giudiziario, le informazioni ritenute necessarie ai fini della valutazione dell'idoneità dei candidati ad assumere la carica vengono già raccolte dalla Commissione di esperti prima di trasmettere le candidature all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio. I rapporti della Commissione di esperti sono in seguito trasmessi a tutti i deputati con la dicitura "confidenziale", ciò che dovrebbe fornire ai singoli membri del Gran Consiglio gli elementi necessari adoperare una scelta oculata al momento dell'elezione in Parlamento, garantendo però nel contempo una certa protezione della sfera personale dei postulanti.

L'iniziativa in oggetto chiede che l'obbligo per i candidati di fornire tutta una serie di informazioni sulla propria persona sia introdotto anche per il periodo che precede la loro elezione, e questo sia per le elezioni politiche che per le elezioni alle cariche di magistrato. A mente dell'iniziativista ciò permetterebbe ai cittadini di meglio formarsi un'opinione sul candidato stesso.

Se la legislazione in vigore si esprime in maniera sufficientemente dettagliata in relazione ai candidati eletti, nulla dice invece circa i doveri di informazione dei candidati prima del voto.

Per il momento la responsabilità di presentare candidati idonei è lasciata ai partiti politici, tenuto conto che, alla chiusura delle liste, ogni candidatura e la relativa documentazione richiesta vengono esaminate dall'ufficio cantonale preposto¹⁰.

La legge definisce solo i criteri di incompatibilità tra cariche e i motivi di ineleggibilità.

Come già accennato sopra, il dovere di dichiarare l'appartenenza a un gruppo di interesse religioso, ideologico o altro (di natura non economica) lede il principio del diritto alla protezione della sfera privata. Ciò vale per gli eletti e, a maggior ragione, per i semplici candidati.

⁸ Cfr. *Rapporto* pagg. 1196 e 1197.

⁹ L'art. 3 lett. c della Legge federale sulla protezione dei dati (LDP) del 19 giugno 1992 annovera fra i dati degni di particolare protezione quelli concernenti: «1. le opinioni o attività religiose, filosofiche, politiche o sindacali, 2. la salute, la sfera intima o l'appartenenza a una razza, 3. le misure d'assistenza sociale, 4. i procedimenti o le sanzioni amministrativi e penali».

Giusta l'art. 4 cpv. 2 della Legge sulla protezione dei dati personali (LDPD) del 9 marzo 1987, «Sono considerati dati personali meritevoli di particolare protezione segnatamente le informazioni sulle opinioni o sulle attività religiose, filosofiche o politiche, la sfera intima, lo stato psichico, mentale o fisico, come pure quelle sui reati commessi, le relative pene inflitte e i provvedimenti adottati».

¹⁰ Le candidature per le elezioni vengono inviate alla Cancelleria dello Stato, che poi le trasmette all'Ufficio votazioni ed elezioni (Divisione della giustizia). Le verifiche per l'accertamento dell'idoneità dei candidati sono compiute da questo ufficio.

Il diritto del cittadino a formarsi un'opinione sui candidati (art. 16 della Costituzione federale¹¹), con la conseguente possibilità di esprimere il proprio voto con scienza e coscienza è sufficientemente garantito dalle informazioni che il candidato medesimo offre agli elettori oppure che possono essere reperite in Internet o per il tramite di altre fonti. Sebbene un candidato abbia implicitamente concesso un certo livello di ingerenza nella propria privacy, la pubblicazione di dati personali sensibili (religione, ecc.) o che riguardino la sua situazione economica – già in fase di elezioni – non appare giustificata.

5. CONCLUSIONI

Per la maggioranza della Commissione, quanto proposto nell'iniziativa appare eccessivo. Contrariamente alle soluzioni oggi in vigore, che permettono di garantire un certo equilibrio tra l'interesse degli elettori – e del pubblico in generale – a essere informati su aspetti rilevanti delle relazioni d'interesse dei titolari di cariche pubbliche, e la giusta tutela della privacy di questi ultimi, la soluzione proposta dall'iniziativista lederebbe gravemente il principio di proporzionalità, e di riflesso la garanzia costituzionale della tutela della sfera privata, non solo per il fatto di misconoscere la speciale protezione che meritano certi dati (come quelli riguardanti le opinioni religiose o filosofiche di una persona), ma anche perché costringerebbe qualsiasi potenziale candidato a rendere definitivamente accessibili a tutti – e per di più in Internet – le sue relazioni d'interesse e i principali tratti della sua personalità, indipendentemente dalle reali possibilità di essere eletto e di diventare così eventualmente un personaggio pubblico.

Inoltre, vista l'amplessima portata dell'obbligo di dichiarazione contemplato nell'iniziativa, vi è da chiedersi quale potrebbe essere l'effettiva portata della "nullità" comminata in caso di inadempimento di tale obbligo.



La maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici propone pertanto al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa.

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Giovanna Viscardi, relatrice
Agustoni - Aldi - Bacchetta-Cattori -
Gianella - Ortelli - Pedrazzini

¹¹ **Art. 16 Libertà d'opinione e d'informazione**

¹ La libertà d'opinione e d'informazione è garantita.

² Ognuno ha il diritto di formarsi liberamente la propria opinione, di esprimerla e diffonderla senza impedimenti.

³ Ognuno ha il diritto di ricevere liberamente informazioni, nonché di procurarsele presso fonti accessibili a tutti e di diffonderle.