

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7328 R2	30 agosto 2018	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio 14 giugno 2017 concernente l'introduzione della limitazione della durata delle cariche politiche a quattro legislature

1. PREMESSA

Il messaggio n. 7328 del 14 giugno 2017 concretizza l'iniziativa parlamentare generica del 15 aprile 2013 "Limitazione della durata delle cariche politiche a 4 legislature", l'ultima di una serie di proposte avanzate in un periodo di pochi anni dal compianto collega Angelo Paparelli tese a limitare a quattro legislature la durata di varie cariche elettive, proposte fino a quel momento sempre bocciate dal Gran Consiglio.

La proposta dell'atto parlamentare era molto semplice: *«la carica politica, ottenuta tramite elezione popolare in un Esecutivo o in un Legislativo comunale o cantonale»* deve essere *«limitata a 4 legislature»*.

A sorpresa il 14 ottobre 2013 il rapporto di minoranza di Greta Gysin, favorevole al principio dell'iniziativa – sostenuto solo dai Verdi, da parte del PS e da minoranze degli altri partiti – è stato accolto dal Parlamento cantonale con 37 voti favorevoli, 33 contrari e 6 astensioni.

Riassumendo, il dibattito parlamentare aveva sottolineato, da una parte, come fosse problematico limitare per legge il diritto di eleggibilità, come questi limiti potessero essere decisi dai partiti e in ultima analisi dal popolo, che vota la persona di sua fiducia, tenendo conto se lo desidera anche di questo aspetto. Dall'altra parte, si era fatta valere l'importanza della rotazione delle cariche per permettere un rinnovamento costante degli organi e la debolezza di regole interne ai partiti. Tutti avevano riconosciuto che il tema non era particolarmente grave a livello cantonale, mentre appariva più diffusamente a livello comunale.

Si sottolinea infine come il messaggio n. 7328 affronti pure l'iniziativa parlamentare generica del 10 aprile 2017 di Sergio Morisoli e Paolo Pamini "Limite massimo di 8 anni per la carica di Consigliere di Stato", oggetto di un rapporto separato da parte della Commissione speciale Costituzione e diritti politici.

2. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

2.1 La proposta di attuazione governativa del principio accolto dal Parlamento nell'ottobre 2013

Il Consiglio di Stato argomenta in modo condivisibile come, dinnanzi a *«una limitazione del diritto di eleggibilità della singola persona e della libertà di scelta degli elettori»*, occorra procedere con una modifica delle Costituzione cantonale, più precisamente aggiungendo il seguente nuovo cpv. 5 all'attuale art. 29, che regola sul piano generale il tema dell'eleggibilità:

«Chi ha fatto parte per quattro periodi amministrativi consecutivi del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del Consiglio comunale o del Municipio non è rieleggibile nel periodo successivo nella medesima autorità; i periodi amministrativi incompleti sono equiparati a periodi completi».

Il Consiglio di Stato chiarisce che devono essere calcolate anche le legislature incomplete e, soprattutto, che solo *«dopo una legislatura intera di assenza, la persona può candidarsi (ed essere eletta) per un massimo di ulteriori quattro legislature consecutive»*.

Esso ritiene opportuno inserire nella Costituzione cantonale una disposizione transitoria (nuovo art. 96 cpv. 2) volta a stabilire che nel calcolo delle quattro legislature dovranno essere presi in considerazione anche i periodi amministrativi precedenti all'entrata in vigore della revisione, ritenuto che non vi sono motivi *«per privilegiare coloro che occupano già oggi cariche politiche rispetto agli altri cittadini eletti in futuro, né giustificazioni giuridiche riguardanti presunti diritti acquisiti»*.

2.2 La posizione del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato si dichiara contrario alla proposta, come esposto in aula durante la discussione dell'ottobre 2013 sull'atto parlamentare del compianto deputato Angelo Paparelli.

L'argomento principale è l'inutilità di questa limitazione dei diritti politici. Infatti, in più di un secolo solo quattro Consiglieri di Stato su 61 sono rimasti in carica più di 16 anni. Inoltre, all'inizio della legislatura in corso, solo quattro deputati erano già stati eletti al Gran Consiglio per quattro legislature. Nei Comuni la situazione è meno chiara, ma il problema è rimandato alla difficoltà di trovare persone disposte a candidarsi, soprattutto nelle realtà di piccole dimensioni.

Nel confronto federale, il Governo nota come norme simili non siano presenti a livello federale e siano previste solo in quattro Cantoni (Friburgo, Appenzello Esterno, Grigioni e Giura) per gli Esecutivi cantonali e in quattro Cantoni (Obvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna e Giura) per i Legislativi cantonali.

3. LA POSIZIONE DELLA MINORANZA DELLA COMMISSIONE

3.1 Considerazioni di merito

La minoranza della Commissione sposa appieno la modifica costituzionale proposta dal Consiglio di Stato quale concretizzazione dell'atto parlamentare del compianto collega Angelo Paparelli, in quanto volta a garantire in primis il ricambio generazionale, facilitando in questo modo ai giovani la possibilità di accedere alle cariche politiche; questo affinché, accanto all'esperienza, non manchino idee e menti "fresche".

Se è vero che a livello cantonale il problema della durata delle cariche pare essere di secondaria importanza, essendo pochi i deputati e i Consiglieri di Stato che finita la terza legislatura sollecitano un nuovo mandato, non altrettanto si può sostenere sul piano delle realtà comunali. Nei piccoli Comuni questo si può forse spiegare con la mancanza di forze nuove pronte a mettersi a disposizione della "cosa pubblica". Un simile discorso, a mente della minoranza commissionale, non vale però per i Comuni di grandi dimensioni. A ogni buon conto – come esplicitato nell'ottimo rapporto di minoranza dell'allora deputata Greta Gysin sull'iniziativa parlamentare generica del 13 febbraio 2012 di Angelo Paparelli "Per la limitazione della durata delle cariche politiche" – *«la difficoltà a reperire persone a livello comunale non deve in ogni caso essere visto come un argomento contro l'iniziativa in oggetto. Semmai, la problematica rammenta uno dei limiti dell'istituzione Comune come concepita e organizzata oggi e dovrebbe stimolare la riflessione sull'opportunità di riforme anche importanti in questo ambito»*.

Quanto all'argomentazione secondo cui l'ultima parola spetta all'elettorato con la sua libera espressione del voto, giova ricordare che la regolamentazione cantonale in materia contiene già svariate norme volte a limitare le possibilità di scelta dell'elettore (a livello di età, nazionalità, incompatibilità per parentela o per funzione, ecc.) Citando nuovamente il rapporto dell'allora deputata Greta Gysin, *«la domanda da porsi non è quindi se esista o meno una limitazione della libertà di scelta dell'elettorato, bensì»* se questa limitazione migliori *«la qualità del sistema oppure no»*. Si tratta di un quesito centrale: la possibilità di elezione di un politico che si ricandida è ben maggiore di quella di colui che si presenta per la prima volta; in questo senso una limitazione della durata delle cariche faciliterebbe senza dubbio il ricambio, ed è quindi una *«limitazione della libertà di scelta assolutamente sensata e commisurata»*.

La minoranza commissionale ritiene inoltre che le limitazioni previste negli statuti dei partiti quanto alla durata delle cariche non possano però essere in alcun modo repute una garanzia sufficiente. In primo luogo perché le regole di un sistema politico dovrebbero essere ancorate in solide basi legislative e costituzionali e non lasciate al libero arbitrio dei partiti. A questo si aggiunge il fatto che uno statuto può essere modificato e violato molto più facilmente che non una norma di legge o, soprattutto, costituzionale. Si aggiunga, a titolo abbondanziale, che nulla impedisce al singolo deputato che avesse raggiunto il limite di legislature di lasciare il partito per entrare in un altro, dove potrebbe iniziare una nuova vita politica.

Da ultimo, la minoranza della Commissione reputa opportuno menzionare qui di seguito le conclusioni del messaggio n. 6292 (20 ottobre 2009) sull'iniziativa parlamentare generica del 15 dicembre 2008 di Angelo Paparelli e Boris Bignasca per la limitazione della durata delle cariche politiche, conclusioni assolutamente divergenti da quelle riportate nel messaggio n. 7328 qui in discussione, benché nel frattempo non siano passate di certo chissà quali "ere politiche":

«Il Consiglio di Stato condivide l'introduzione del principio di limitare la durata della carica per i membri degli esecutivi cantonale e comunali. Da un lato, l'elezione dei rappresentanti è un diritto dei cittadini, che non deve essere limitato senza ragioni fondate. D'altronde, l'articolo 28 della Costituzione cantonale stabilisce che il diritto di voto comprende il diritto di eleggere e l'articolo 29 precisa che è eleggibile a membro di un'autorità cantonale chi ha il diritto di voto a livello federale e a membro di un'autorità comunale l'avente diritto di voto domiciliato nel Comune. Dall'altro lato, occorre garantire un certo ricambio nelle istituzioni politiche, in particolare in quelle con compiti esecutivi. Come indicano i dati riportati sopra, nel complesso la situazione è soddisfacente. Tuttavia, la Costituzione deve tenere conto di possibili cambiamenti futuri e prevenire eventuali sviluppi negativi. Si riconosce inoltre che

sul piano comunale vi sono alcune situazioni di persone presenti da parecchi anni nel municipio. La proposta governativa consente un maggiore ricambio. Infine, con l'introduzione di una tale limitazione, la libertà di voto dei cittadini non è, a nostro avviso, ostacolata in modo eccessivo.

Il ricambio dei membri delle autorità permette di portare nuove idee e nuovi impulsi all'attività governativa e di mantenere un certo distacco tra il capo del dipartimento cantonale o del dicastero comunale quale carica politica e i funzionari, che sarebbe possibile evitare solo in parte mediante la cosiddetta rotazione dei dipartimenti.

Per le ragioni esposte, il Consiglio di Stato è tendenzialmente favorevole all'introduzione di un limite di durata delle cariche di membro degli esecutivi cantonale o comunale».

La minoranza della Commissione non può che supportare simili, recenti, considerazioni governative.

3.2 Considerazioni tecnico-formali

Tra chi si è espresso tendenzialmente a favore della modifica, sono sorti vari dibattiti sulla formulazione della stessa, vale a dire se la durata fosse da misurare in anni o legislature (eventualmente parziali), se il divieto di ricandidarsi dovesse essere considerato per tutta la vita (secondo lo spirito dell'iniziativa), per una legislatura (come proposto dal Consiglio di Stato) o per due o più legislature.

Per evitare formulazioni complesse e per trovare un consenso a un livello minimo, la minoranza commissionale raccomanda di accettare la proposta di modifica costituzionale così come avanzata dal Consiglio di Stato.

Quale unico punto divergente rispetto alla versione governativa, la minoranza della Commissione ritiene opportuno far entrare in vigore, in caso di accettazione da parte del Parlamento e del popolo, la presente modifica costituzionale il 1° gennaio 2020, quindi prima delle elezioni comunali del successivo mese di aprile.

Da ultimo, per fare chiarezza sull'interpretazione della modifica costituzionale, si ritiene opportuno precisare quanto segue:

- innanzitutto, anche se pare un'ovvietà, chi non è eleggibile non è neppure candidabile, né "può assumere altrimenti la carica", ad esempio a seguito di una designazione nel caso in cui fosse esaurita la lista dei subentranti; anche il Consiglio di Stato concepisce la modifica costituzionale in tal senso, seppure indirettamente, quando afferma che *«nell'ipotesi che la modificazione costituzionale possa essere applicata dalle elezioni per il rinnovo dei poteri cantonali nel 2019 e comunali nel 2020, in quelle elezioni non potranno candidarsi coloro che nella legislatura che si chiude in tali anni hanno ricoperto la carica per la quarta legislatura (o parte di essa) consecutiva, cioè coloro che erano in carica nella legislatura cantonale 2003-2007 e in quella comunale 2004-2008 e nei tre periodi amministrativi successivi»*;
- inoltre la formulazione *«medesima autorità»* significa lo stesso organo del medesimo Comune; quindi non vi è nessuna restrizione se l'interessato assume la stessa carica in un altro Comune (compreso il Comune in cui è eventualmente confluito quello di cui l'interessato era precedentemente municipale o consigliere comunale);
- infine dopo una legislatura di "pausa" una ricandidatura è sempre possibile.

4. CONCLUSIONI

Per le considerazioni espresse, la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio ad accogliere il disegno di modifica costituzionale annesso al presente rapporto.

Per la minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Carlo Lepori e Boris Bignasca, correlatori

Aldi - Ducry (con riserva) -

Durisch - Petrini - Viscardi

Disegno di

**Costituzione
della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997; modifica**

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 14 giugno 2017 n. 7328 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto di minoranza 30 agosto 2018 n. 7238 R2 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 così modificata:

Art. 29 cpv. 5 (nuovo)

⁵Chi ha fatto parte per quattro periodi amministrativi consecutivi del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del Consiglio comunale o del Municipio non è rieleggibile nel periodo successivo nella medesima autorità; i periodi amministrativi incompleti sono equiparati a periodi completi.

Art. 96 n. 2 (nuovo)

**Disposizioni
transitorie**

2. Disposizione transitoria dell'art. 29 cpv. 5

L'articolo 29 capoverso 5 è applicabile ai periodi amministrativi iniziati dopo la sua entrata in vigore; nel computo sono considerati anche i periodi amministrativi precedenti.

II.

Ottenuta l'approvazione del Popolo, la presente modifica della Costituzione è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore il 1° gennaio 2020.