

Rapporto

numero

8037 R

data

21 febbraio 2023

competenza

CANCELLERIA DELLO STATO

**della Commissione Costituzione e leggi
sull'iniziativa parlamentare del 31 maggio 2021 presentata nella forma
elaborata da Claudio Franscella e cofirmatari per la modifica della Legge
sull'esercizio dei diritti politici (Presentazione del certificato di
solvibilità delle esecuzioni con le proposte di candidatura per le elezioni
degli esecutivi cantonale e comunali)**

1. L'ATTO PARLAMENTARE

L'iniziativa parlamentare elaborata di Claudio Franscella, firmata da 21 deputati e deputate, chiede la seguente modifica (evidenziata in grassetto) della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) del 19 novembre 2018:

art. 47 cpv. 3 (terzo comma)

- l'estratto cantonale delle esecuzioni di ogni candidato e delle persone giuridiche in cui ogni candidato ha mansioni dirigenziali, nell'elezione del Consiglio di Stato e del Municipio. Il regolamento disciplina i particolari.

art. 56 cpv. 1 (seconda frase)

la proposta di completazione deve essere depositata con la dichiarazione di accettazione e, nei casi previsti dalla legge, dell'estratto del casellario giudiziale e l'estratto cantonale delle esecuzioni.

art. 66 cpv. 1

Se un candidato decede prima che le liste diventino definitive, il suo nome è stralciato. Entro il momento in cui le liste diventano definitive, i tre quinti dei proponenti o il rappresentante della lista possono presentare un candidato sostituto, con la dichiarazione di accettazione e, quando prescritto, l'estratto del casellario giudiziale e l'estratto cantonale delle esecuzioni; se vi sono vizi le nuove candidature sono stralciate.

Tra le motivazioni si legge: "soprattutto negli Esecutivi si adottano decisioni importanti per l'intera collettività anche in ambiti molto delicati quali quello finanziario. Si pensi, ad esempio, alle competenze in ambito di esazione delle imposte, alle procedure in via esecutiva contro i morosi, all'incasso dei crediti, al pagamento degli impegni nei limiti del preventivo, all'impiego di capitali, all'accensione e al rinnovo di prestiti secondo i bisogni di liquidità del Cantone o del Comune o alle proposte di richiesta di credito per svariati milioni di franchi per infrastrutture, ecc.

È quindi legittimo che i cittadini votanti si sentano in dovere di esigere che un politico con potere esecutivo sappia in primo luogo amministrare sé stesso, prima ancora di dover decidere per la collettività".

2. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il suo messaggio n. 8037 del 18 agosto 2021, raccomanda di respingere l'iniziativa.

Tra i motivi risalta in particolare la possibilità di essere confrontati con precetti esecutivi infondati. È vero che, come ricorda l'iniziativista, *“grazie alla recente revisione dell'art. 8a LEF (cosiddetta mozione Abate) nell'estratto esecuzioni e fallimenti figurano sostanzialmente solo i debiti e gli attestati di carenza beni effettivi”*. A mente del Consiglio di Stato però *«l'articolo 8a LEF non esclude del tutto i precetti infondati perché questi figurano nell'estratto rilasciato dall'Ufficio di esecuzione per almeno tre mesi: il (presunto) debitore può infatti domandare di non comunicare a terzi l'esistenza della procedura esecutiva solo dopo tale termine. Presentata la domanda, poi occorre concedere la possibilità al creditore di dimostrare di aver avviato le procedure per far valere la pretesa, assegnandogli un termine di venti giorni”*. Sarebbe quindi sufficiente far emettere un precetto esecutivo pochi mesi prima della presentazione delle candidature per far apparire nell'estratto un'esecuzione contro la quale il candidato non può (ancora) chiedere provvedimenti.

L'iniziativa sembrerebbe partire dal presupposto che in presenza di precetti esecutivi, il candidato o la candidata sono insolventi e amministrano male i propri beni. Vi sarebbero però anche altri casi, come i precetti fatti emettere allo scopo di salvaguardare i termini di prescrizione. Nell'estratto delle esecuzioni potrebbero poi emergere aspetti legati alla sfera privata (ad esempio precetti emessi nell'ambito di conflitti familiari, precetti che riguardano prestazioni sanitarie ecc.).

La raccolta degli estratti delle esecuzioni delle persone giuridiche per le quali ciascun candidato è iscritto nel registro di commercio rappresenterebbe un compito estraneo alle mansioni della cancelleria dello Stato e delle cancellerie comunali, già impegnate con una serie di verifiche e di controlli formali sui candidati e sulla documentazione depositata, da effettuare in tempi molto brevi.

La pubblicazione nel Foglio ufficiale (elezione del Consiglio di Stato) e all'albo comunale (elezione del municipio) delle informazioni figuranti nell'estratto delle esecuzioni potrebbe inoltre violare la sfera privata dei creditori che non sono coinvolti in nessun modo nella procedura elettorale, oltre a quella dei debitori (e candidati).

Gli incassi per l'emissione degli esitati ammonterebbero a circa 900 franchi nelle elezioni cantonali e circa 25'000 franchi nelle elezioni comunali (dato corretto in seguito): si tratterebbe di ca 1'500 candidati e candidate.

3. I LAVORI COMMISSIONALI

Il relatore ha incontrato l'iniziativista l'11 ottobre 2021 e questo è lo scambio di opinioni avuto in quell'occasione. Per evitare le esecuzioni infondate si potrebbe introdurre un termine di quattro o più mesi (annullando però la possibilità di venire a conoscenza di fatti avvenuti in questo periodo). Per ovviare alle altre critiche del Consiglio di Stato ci si potrebbe limitare ai precetti esecutivi di enti pubblici (che non sarebbero sicuramente malevoli, al di là della loro maggiore portata politica) o agli attestati di carenza beni (che rispecchiano una situazione di fatto e quindi non più contestabile). Considerati gli aspetti burocratici, si potrebbe anche rinunciare alla richiesta di estratti delle persone giuridiche in

cui ogni candidato ha mansioni dirigenziali. Un'alternativa potrebbe essere anche un'autocertificazione.

La Commissione condivide a livello di principio l'opportunità per la cittadinanza di sapere se un candidato o una candidata abbiano debiti, così da sapersi regolare se dare o meno il voto, anche perché magari dovranno poi gestire le finanze pubbliche.

Molti commissari e commissarie sono però scettici, condividendo le censure del Consiglio di Stato sulla pubblicazione dell'estratto delle esecuzioni. In particolare la restrizione ai soli creditori pubblici appare complessa da realizzare e non esclude necessariamente conflitti giustificati. In parallelo con l'obbligo di presentare l'estratto del casellario giudiziale, si potrebbe proporre di presentare la certificazione che non vi sono attestati di carenza beni: nei due casi si tratterebbe di situazioni acquisite che non riguardano procedure in atto. Una soluzione simile è prevista dal Regolamento relativo all'esame di capacità, alla prova attitudinale e al colloquio di verifica della Commissione per l'avvocatura: all'art. 4 «Requisiti (per l'ammissione all'esame di capacità)», cpv. 1, lett. d) ed e):

d) che non ha subito condanne penali per fatti incompatibili con la professione di avvocato figuranti a casellario giudiziale;

e) che non è gravato di attestati di carenza di beni.

Il 10 maggio scorso la Commissione ha sentito in audizione il Consulente giuridico del Consiglio di Stato avv. Francesco Catenazzi e il Caposezione della Sezione di esecuzione e fallimento avv. Fernando Piccirilli; ha partecipato anche la Direttrice della Divisione della giustizia signora Frida Andreotti.

L'avv. Piccirilli ha precisato che il documento «Estratto del registro delle esecuzioni» è regolato dall'art. 8a della Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (LEF); esso contiene le esecuzioni e gli attestati di carenza di beni che figurano nel registro. Un documento con la sola situazione relativa agli attestati di carenza beni, come proposto, non è possibile per ragioni di natura tecnica e legale. Comunque, di per sé gli uffici di esecuzione rilasciano già quello che era l'attestato di solvibilità, nella misura in cui nell'estratto cantonale delle esecuzioni, emesso conformemente alla LEF, è espressamente precisato che non vi sono ACB oppure, se ve ne sono, è indicato il loro numero e l'importo totale. Lo stesso capita per l'iscrizione all'Ordine degli avvocati del Cantone Ticino (OATI): l'estratto cantonale delle esecuzioni consente di verificare che non vi siano attestati di carenza beni.

Una soluzione sarebbe quella di chiedere alle candidate e ai candidati di produrre un estratto recente del registro delle esecuzioni. Sarebbe poi compito delle cancellerie cantonale (per l'elezione del Consiglio di Stato) e comunali (per le elezioni dei municipi) di pubblicare sul Foglio ufficiale rispettivamente agli albi comunali solo la formulazione riassuntiva, già contenuta nell'estratto stesso, relativa al numero degli attestati di carenza beni presenti e al loro importo totale.

Per l'avv. Catenazzi si tratta di un'attività compatibile con il carico di lavoro che le elezioni pongono alle cancellerie. I dettagli potranno essere chiariti nel Regolamento, anche per quel che riguarda la protezione di dati sensibili che appaiono nell'estratto del registro delle esecuzioni.

4. LE PRIME CONCLUSIONI

La Commissione costituzione e leggi raccomandava quindi di respingere l'iniziativa elaborata in esame e di approvare un controprogetto che prevedeva le seguenti modifiche della Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP):

- all'art. 47 cpv. 3 oltre alla dichiarazione di accettazione e all'estratto giudiziale, nell'elezione del Consiglio di Stato e del Municipio è richiesto anche l'estratto del registro delle esecuzioni;
- la stessa richiesta è ripresa anche agli artt. Art. 56 cpv. 1 e Art. 66 cpv. 1.
- nell'art. 52 «Pubblicazione delle liste e delle candidature» al cpv. 1 si precisa che l'autorità competente dovrà pubblicare anche le eventuali iscrizioni figuranti nell'estratto del casellario giudiziale e il numero e l'importo totale degli attestati di carenza di beni riportati nell'estratto del registro delle esecuzioni.

Si noti che finora la legge taceva sull'uso dell'estratto giudiziale, la cui pubblicazione è regolata dall'Art. 37 «Pubblicazione delle liste» del Regolamento sull'esercizio dei diritti politici (REDP).

5. LA DISCUSSIONE IN GRAN CONSIGLIO

Il 7 giugno 2022, la Commissione costituzione e leggi ha quindi licenziato un unico rapporto, firmato da 13 deputati e deputate, di cui sei con riserva, che proponeva il controprogetto citato al punto 4.

Nella seduta del 20 giugno 2022, il tema è stato discusso alla trattanda 22, il giorno 23 giugno. Si può seguire la seduta in «streaming» (a partire dal 53° minuto) al sito https://www.youtube.com/watch?v=b8fuWvjG09c&list=PLzb55ZFZ6HBI_U5_yEqITyamSebrFJ780&index=9

L'iniziativista Claudio Franscella nel suo intervento ha riconosciuto la validità del controprogetto come compromesso accettabile. Ha poi riferito di dubbi sulla reale confidenzialità dell'uso dell'estratto del registro delle esecuzioni da parte delle cancellerie comunali. In uno scambio di corrispondenza elettronica tra il relatore, l'iniziativista e il consulente giuridico del Consiglio di Stato, si è così chiarito che le cancellerie avrebbero accettato anche estratti del registro delle esecuzioni nei quali i dati non necessari (cioè che non riguardano gli attestati di carenza beni) fossero oscurati od omessi, tralasciando una o più pagine. Questa possibilità ha creato qualche perplessità, trattandosi della manomissione di un documento ufficiale e mancando al momento norme esplicite del Regolamento in questo senso.

Alcuni deputati hanno anche messo in dubbio l'utilità di attestati di carenza beni come mezzo per valutare la capacità finanziaria di chi si candida: in molti casi una persona potrebbe trovarsi in questa situazione a seguito di difficoltà personali, di salute o di disavventure di cui non è responsabile.

L'«Indagine sui redditi e sulle condizioni di vita (SILC)» realizzata dall'Ufficio federale di statistica (UST) il 12.04.2022 (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/situazione-economica-sociale-popolazione/rilevazioni/silc.assetdetail.22324234.html>) contiene la tabella «T20.2.4.5 Esecuzioni o attestati di carenza di beni, secondo varie caratteristiche

sociodemografiche». In essa si legge che la percentuale della popolazione che vive in un'economia domestica con almeno una persona contro cui è stato emesso almeno un attestato di carenza di beni è del 5.2% della popolazione totale. Mentre essa è del 17,9% per i disoccupati, del 12,7% per la classe del reddito disponibile più bassa, del 7.7% per gli inquilini e del 7,4% per genitori soli con figli. Il provvedimento in esame potrebbe quindi sembra classista nel volere segnalare proprio queste persone come possibilmente inadatte a ricoprire cariche pubbliche esecutive.

È stato anche ricordato che la Legge organica comunale (LOC) prevede già all'art. 198, cpv. 2 «Sanzioni disciplinari: b) sospensione per altri motivi», che il Consiglio di Stato può decretare la sospensione di un membro di un Municipio quando nei suoi confronti è stato emesso un attestato di carenza beni.

Da più parti si è fatto notare che sarebbe opportuno poter disporre di un «certificato di solvibilità», relativo ai soli attestati di carenza beni.

Al termine della discussione il Gran Consiglio ha deciso per 64 voti contro 3 e 5 astensioni di rinviare il tema in commissione.

6. LE SECONDE CONCLUSIONI

Il relatore ha quindi ricontattato l'avv. Piccirilli, Caposezione della Sezione di esecuzione e fallimento, sottoponendogli la questione se gli Uffici esecuzioni non potrebbero rilasciare una dichiarazione, basata sull'estratto delle esecuzioni, dichiarazione che riporterebbe solo la frase «risultano *n* Attestati di carenza beni per un totale di CHF xxx».

L'avv. Piccirilli ha risposto che «La dichiarazione proposta è senz'altro fattibile, anche se costituisce un atto esecutivo che non rientra tra gli estratti ufficiali previsti dalla LEF.

Il suo allestimento, che deve comunque costituire un'eccezione, comporta un dispendio di tempo supplementare che andrebbe fatturato sulla base della tariffa federale (OTLEF).» L'importo prevedibile è di CHF 17.–.

L'avv. Catenazzi, Consulente giuridico del Consiglio di Stato, ha quindi preso posizione in merito come segue.

Nella legge indicherei in modo generico che occorre presentare un documento ufficiale che riporti il numero e l'importo totale degli eventuali attestati di carenza di beni. Per documento ufficiale si deve intendere un documento rilasciato dall'autorità competente (uffici di esecuzione). Questa formulazione lascerebbe aperta la possibilità di esigere l'estratto del registro delle esecuzioni già previsto dalla LEF o un documento che l'ufficio di esecuzione allestisce in modo specifico per le esigenze del diritto elettorale. In questo modo, se si consente il documento «semplificato» e un candidato deposita comunque l'estratto del registro delle esecuzioni completo, non ci sarebbe nessuna discussione sull'ammissibilità anche di questo estratto completo che contiene anche le informazioni richieste dal diritto elettorale.

Se necessario, il regolamento potrà fornire ulteriori precisazioni. Al momento mi sembra che la formulazione nel progetto di legge sotto non necessiti di precisazioni nel regolamento, perché dal punto di vista del diritto elettorale è sufficiente una qualsiasi attestazione o dichiarazione dell'ufficio di esecuzione che indichi se vi sono attestati di

carezza di beni e se sì, quanti sono e per quale importo complessivo. È quindi più un tema dell'autorità di esecuzione stabilire se vi sia la possibilità legale o pratica di introdurre un'attestazione specifica oggi non prevista nella legislazione in materia di esecuzione e fallimenti. La formulazione del testo legislativo proposta mi pare essere compatibile con le indicazioni espresse dal collega Piccirilli.

Ne approfitto per proporre una semplificazione del testo rispetto alla formulazione precedente, rinviando all'articolo 47 capoverso 3 anziché ripetere l'elenco dei documenti da depositare (art. 56 cpv. 1 e art. 66 cpv. 1).

Le modifiche proposte alla LEDP, quale controprogetto all'iniziativa parlamentare del 31 maggio 2021, presentata nella forma elaborata da Claudio Franscella e cofirmatari, sono quindi le seguenti.

Art. 47 cpv. 3

³Alla proposta devono essere uniti i seguenti documenti in originale:

- la dichiarazione di accettazione firmata dal candidato;
- l'estratto del casellario giudiziale nelle elezioni cantonali ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 e nell'elezione del Municipio; il regolamento disciplina i particolari;
- **un documento ufficiale dal quale risultino il numero e l'importo totale degli eventuali attestati di carezza di beni nell'elezione del Consiglio di Stato e del Municipio; il regolamento disciplina i particolari.**

Art. 52 cpv. 1

¹Le liste e le candidature definitive, i nomi dei proponenti, **le eventuali iscrizioni figuranti nell'estratto del casellario giudiziale e il numero e l'importo totale degli attestati di carezza di beni** sono pubblicati nel Foglio ufficiale o, nel caso di elezione comunale, all'albo comunale.

Art. 56 cpv. 1

¹Se a una lista è assegnato un numero di seggi superiore a quello dei suoi candidati, i tre quinti dei proponenti della lista hanno la facoltà di completarla fino al numero di seggi che le sono stati attribuiti entro dieci giorni dalla pubblicazione dei risultati; la proposta di completazione deve essere depositata con ~~la dichiarazione di accettazione e, nei casi previsti dalla legge, l'estratto del casellario giudiziale~~ **la documentazione prescritta nell'articolo 47 capoverso 3.**

Art. 66 cpv. 1

¹Se un candidato decede prima che le liste diventino definitive, il suo nome è stralciato. Entro il momento in cui le liste diventano definitive, i tre quinti dei proponenti o il rappresentante della lista possono presentare un candidato sostituto, con ~~la dichiarazione di accettazione e, quando prescritto, l'estratto del casellario giudiziale~~ **la documentazione prescritta nell'articolo 47 capoverso 3;** se vi sono vizi le nuove candidature sono stralciate.

Nella discussione in Commissione ci si è rallegrati di aver superato le difficoltà incontrate nel plenum, relative al documento da presentare. Per una parte della Commissione lo sforzo burocratico degli uffici Esecuzione e, in misura minore dei Municipi e della cancelleria, rimarrebbe però sproporzionata di fronte al legittimo interesse della cittadinanza di avere informazioni sulla situazione finanziaria dei candidati e delle candidate alle cariche esecutive.

All'obiezione che l'obbligo di presentare un documento ufficiale dal quale risultino il numero e l'importo totale degli eventuali attestati di carenza di beni rappresenterebbe una discriminazione di carattere sociale nei confronti di alcune fasce della popolazione, si ribadisce che questo criterio è già in vigore per i e le municipali elette, in forza dell'art. 198, cpv. 2 LOC, che permette al Consiglio di Stato di sospendere municipali nei confronti dei quali è stato emesso un attestato di carenza beni.

La Commissione Costituzione e leggi raccomanda di respingere l'iniziativa elaborata in esame e di approvare il controprogetto allegato al presente rapporto.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Carlo Lepori, relatore

Corti - Gendotti - Ghisolfi - Imelli -

Käppeli - Lepori D. - Passardi - Ris -

Stephani (con riserva) - Terraneo - Viscardi

Disegno di

Legge
sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) del 19 novembre 2018
modifica del...

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata «Modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici: presentazione del certificato di solvibilità delle esecuzioni con le proposte di candidatura per le elezioni degli Esecutivi cantonale e comunali» del 31 maggio 2021,
- visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8037 del 18 agosto 2021,
- visto il rapporto della Commissione Costituzione e leggi n. 8037 R del 21 febbraio 2023,

decreta:

I.

La Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) del 19 novembre 2018 è modificata come segue:

Art. 47 cpv. 3

³Alla proposta devono essere uniti i seguenti documenti in originale:

- la dichiarazione di accettazione firmata dal candidato;
- l'estratto del casellario giudiziale nelle elezioni cantonali ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 e nell'elezione del Municipio; il regolamento disciplina i particolari;
- un documento ufficiale dal quale risultino il numero e l'importo totale degli eventuali attestati di carenza di beni nell'elezione del Consiglio di Stato e del Municipio; il regolamento disciplina i particolari.

Art. 52 cpv. 1

¹Le liste e le candidature definitive, i nomi dei proponenti, le eventuali iscrizioni figuranti nell'estratto del casellario giudiziale e il numero e l'importo totale degli attestati di carenza di beni sono pubblicati nel Foglio ufficiale o, nel caso di elezione comunale, all'albo comunale.

Art. 56 cpv. 1

¹Se a una lista è assegnato un numero di seggi superiore a quello dei suoi candidati, i tre quinti dei proponenti della lista hanno la facoltà di completarla fino al numero di seggi che le sono stati attribuiti entro dieci giorni dalla pubblicazione dei risultati; la proposta di completazione deve essere depositata con la documentazione prescritta nell'articolo 47 capoverso 3.

Art. 66 cpv. 1

¹Se un candidato decede prima che le liste diventino definitive, il suo nome è stralciato. Entro il momento in cui le liste diventano definitive, i tre quinti dei proponenti o il rappresentante della lista possono presentare un candidato sostituto, con la documentazione prescritta nell'articolo 47 capoverso 3; se vi sono vizi le nuove candidature sono stralciate.

II.

¹La presente modifica di legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.