

INIZIATIVA PARLAMENTARE

Presentata nella forma generica da Paolo Pamini e Sergio Morisoli “Eleggibilità dei municipali - *Deregulation* elettorale”

del 18 aprile 2016

INDICE

1.	Riassunto	2
2.	Problemi nei sistemi democratici attuali	5
3.	Esperienza pratica.....	6
	Canton San Gallo	7
	Canton Turgovia.....	8
	Canton Soletta	8
	Canton Svitto	9
	Canton Vallese.....	9
	Il caso di Rapperswil (SG)	9
	Il caso di Arbon (TG)	10
	Altri esempi svizzeri	12
	Baden-Württemberg e esperienze estere	12
4.	Effetti dell’apertura del mercato dei municipali.....	13
	La possibilità di scelta dei cittadini aumenta.....	13
	L’offerta di candidati aumenta	14
	La qualità dei curricula dei municipali aumenta.....	14
	Diventa possibile assumere più mandati a tempo parziale	15
5.	Possibili obiezioni	16
	I politici esterni non vengono eletti	16
	La proposta danneggia il rapporto di fiducia tra cittadini e stato.....	17
	I politici indigeni sono soggetti a maggiori incentivi	17
	La proposta è utopica	18
6.	Conclusioni	21

1. RIASSUNTO

L'art. 29 cpv. 2 Cost./TI¹ prevede che è *eleggibile a membro di un'autorità comunale chi è domiciliato nel Comune*. L'art. 10 LEDP² dettaglia tale condizione affermando che *nelle elezioni popolari comunali è eleggibile ogni cittadino svizzero di diciotto anni compiuti domiciliato da tre mesi nel Comune*.

La presente iniziativa parlamentare **propone di abolire, limitatamente alla carica di municipale, il vincolo territoriale secondo cui è eleggibile solo chi è domiciliato nel Comune**. Essa è formulata nella forma generica ai sensi dell'art. 101 lett. a) della LGCCdS³ per permettere al Consiglio di Stato e al Gran Consiglio di valutare come declinarne l'implementazione, qualora gli obiettivi siano condivisi. Nell'intenzione degli iniziativaisti, si potrebbero modificare l'art. 29 Cost./TI e l'art. 10 LEDP nel seguente modo.

Articolo 29 Cost./TI – Diritti politici / 3. eleggibilità

cpv. 1 (*modificato*): È eleggibile a membro di un'autorità cantonale **e comunale** chi ha il diritto di voto a livello federale.

cpv. 2 (*stralciato*): ~~È eleggibile a membro di un'autorità comunale chi è domiciliato nel Comune.~~

cpv. 3: I motivi di esclusione sono stabiliti dalla legge.

cpv. 4 (*modificato*): La legge stabilisce entro quali termini l'eletto non domiciliato nel Cantone **o nel Comune** deve prendervi domicilio.

Articolo 10 LEDP

cpv. 1: Nelle elezioni popolari comunali è eleggibile ogni cittadino svizzero di diciotto anni compiuti domiciliato da tre mesi nel Comune.

cpv. 2 (*nuovo*): **Per la carica di municipale è eleggibile ogni cittadino svizzero di diciotto anni compiuti, indipendentemente dal domicilio.**

Sono inoltre ipotizzabili degli emendamenti nella legislazione fiscale o finanziaria cantonale affinché al Comune per il quale un cittadino assume la carica di municipale senza ivi spostarvi il domicilio vada una parte del gettito d'imposta del municipale. Per esempio, si potrebbe introdurre nella Legge tributaria il seguente nuovo articolo.

Articolo 284bis (*nuovo*) – Municipali domiciliati fuori Comune

Il reddito da attività lucrativa dipendente che un contribuente consegue in qualità di membro di uno o più esecutivi di Comuni nei quali non è già imposto per appartenenza personale è attribuito al rispettivo Comune.

La proposta di sopprimere il vincolo del domicilio per l'eleggibilità dei municipali riprende un'ampia esperienza concreta in vari Cantoni svizzeri, nei Comuni tedeschi ed in particolare del Land Baden-Württemberg, nonché di altri Stati. Esso si ricollega pure a una secolare esperienza storica e a svariate pubblicazioni accademiche citate nelle pagine che seguono. Già nel 2005, il cofirmatario Sergio Morisoli aveva concretamente avanzato la presente proposta di riforma nello specifico caso ticinese.⁴

¹ Costituzione del 14 dicembre 1997 della Repubblica e Cantone Ticino, RS 131.229.

² Legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici, RL 1.3.1.1.

³ Legge del 24 febbraio 2015 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, RL 2.4.1.1.

⁴ Si veda la sezione 2.5 Elezioni "aperte" nei Comuni, pagina 80-84 di Sergio MORISOLI: *Modernizzare lo Stato - Idee e strumenti per un passaggio dal Welfare State alla Welfare Society*. Edizioni GdP, Lugano 2005. ISBN 88-8281-181-6.

Attraverso l'abolizione del vincolo territoriale si intende permettere anche a residenti di altri Comuni di candidarsi per l'elezione a municipale in un determinato Comune. La proposta mantiene il vincolo della cittadinanza svizzera e non si applica ai consiglieri comunali.

Si conseguono in tal modo vari obiettivi, che le sezioni sotto intendono mettere in evidenza, menzionando pure alcuni episodi aneddotici di Cantoni che già conoscono la specificità istituzionale qui proposta.

- L'apertura del mercato politico degli esecutivi comunali **cambia radicalmente gli incentivi** di chi intende dedicarsi a una carriera politica come municipale. Tali persone sono incentivate a formulare promesse elettorali che siano effettivamente in grado di mantenere, poiché la loro reputazione personale determinerà in larga misura le possibilità future di assumere mandati politici in Comuni più grandi, complessi e prestigiosi. La mobilità geografica del politico modifica la sua attenzione e le sue sensibilità, spostandole dall'attuale creazione e mantenimento di rendite politiche a vantaggio di cerchie di elettori o addirittura personale verso l'investimento in una buona reputazione personale attraverso una maggiore attenzione per i bisogni dei cittadini.
- I candidati esterni esercitano una **pressione positiva anche sui candidati uscenti indigeni**, che per far fronte alla concorrenza politica devono parimenti modificare il proprio atteggiamento. Situazioni di baronie locali sono così possibili solo se il politico indigeno di lungo corso è capace di produrre una buona e duratura politica per i propri cittadini; baronie semplicemente legate al controllo del territorio locale e a rendite di posizione vengono pertanto a cadere. Questa dinamica è scatenata dalla semplice ipotesi di candidature esterne, oppure da effettive candidature esterne indipendentemente dall'elezione o meno del candidato esterno. La *deregulation* elettorale modifica pertanto l'atteggiamento dei municipali anche qualora l'intero Esecutivo comunale rimanga composto solo di indigeni.
- L'apertura del mercato elettorale rende la **politica nuovamente attrattiva per giovani candidati**. Tolto il vincolo del domicilio infatti, un giovane candidato eletto in Municipio non rischia di restare confinato al suo Comune oppure di dover immediatamente rinunciare alla propria carica politica nel caso di un cambiamento di residenza. Inoltre, giovani candidati possono permettersi di iniziare la propria carriera politica in piccoli Comuni e proseguire verso realtà comunali più complesse con il crescere della propria esperienza tecnica e politica, proprio come comunemente avviene con una carriera professionale ed il progressivo cambio di azienda o di funzione.
- Naturalmente, l'abolizione del vincolo di domicilio per la carica di municipale permette ad una persona di **candidarsi in più Comuni contemporaneamente**, scegliendo quale mandato assumere in caso di elezione multipla. Questa possibilità dovrebbe aumentare ulteriormente la discesa in campo di buoni profili personali attualmente disincentivati dal rapporto tra i costi di una campagna elettorale e la probabilità di elezione; si pensi solo al fatto che lo stesso inserto o pannello pubblicitario di un candidato plurimo servirebbe allo stesso tempo alla campagna in più Comuni.
- La candidatura plurima apre di principio la possibilità di **assunzione di mandati politici plurimi**, trasformando l'impegno a tempo parziale di un municipale in un impegno anche a tempo pieno. La presenza allo stesso tempo in più Esecutivi comunali non è differente dalla presenza in più consigli d'amministrazione che si osserva nelle imprese. Nel caso di grandi Comuni, ne potrebbe risultare una **vera e propria professionalizzazione del ruolo di municipale**. Nel caso di piccoli Comuni, i cui mandati municipali non sono remunerati in modo particolarmente generoso, è anche ipotizzabile che **persone in età professionale avanzata** decidano di progressivamente abbandonare il mondo del lavoro e mettere a disposizione la loro lunga esperienza, senza conseguire un salario pari a quello precedente ma avvicinandosi all'età della pensione attraverso l'impegno nella cosa pubblica. La

possibilità di assumere contemporaneamente più mandati municipali è di **centrale importanza nella realtà ticinese**, caratterizzata da una grande frammentazione territoriale e (soprattutto in periferia) da una carenza di persone interessate a dedicarsi alla cosa pubblica.

- La presente proposta è sia **alternativa** sia **complementare** alle **aggregazioni comunali**. Qualora le aggregazioni comunali siano prevalentemente motivate dall'assenza di un numero sufficiente di politici (si pensi ai Comuni che tengono ripetutamente elezioni tacite), la *deregulation* elettorale aumenterebbe l'offerta di politici e contribuirebbe a mitigare o risolvere il problema senza stravolgere l'assetto istituzionale del Comune. Nel caso di Comuni aggregati, politici forestieri potrebbero giocare un importante ruolo *super partes* nel conciliare i differenti interessi dei cittadini dei Comuni precedentemente autonomi confluiti nella nuova realtà aggregata.
- In generale, un municipale esterno verrebbe assunto per una o più delle seguenti tre caratteristiche: (1) **competenza tecnica**, (2) **rete di contatti** (esterna al Comune) e (3) reputazione di integrità ed **indipendenza**. Si tratta degli stessi motivi per i quali una persona viene scelta in un consiglio d'amministrazione, soprattutto di grandi imprese quotate in borsa che devono credibilmente mostrare agli azionisti come intendono mantenere e realizzare le promesse fatte. Grazie all'apertura del mercato dei municipali, un politico può mettere la sua competenza tecnica a disposizione di più Comuni, per esempio in relazione a complessi ambiti quali l'edilizia o la finanza pubblica. Un candidato esterno, svincolato dalle faide localistiche, può credibilmente esercitare il ruolo di osservatore indipendente che denunci ciò che non va, non ricattabile dagli altri municipali o dall'amministrazione perché politicamente mobile. Attraverso l'attività in più Comuni, un politico con mandato plurimo faciliterebbe al Comune il relazionarsi con altre istituzioni e altre aree geografiche; collaborazioni tra Comuni sarebbero pertanto rese più semplici senza la necessità di formali soluzioni istituzionali; in caso di conflitto di interesse su un determinato tema, il municipale semplicemente si asterebbe dal voto, come già oggi è il caso.
- Alla luce di quanto precede, si comprende che grazie alla *deregulation* elettorale i cittadini ottengono maggiori possibilità di scelta e possono rompere situazioni di **stallo politico o di faide locali** sia grazie a candidati indigeni soggetti ad altri incentivi sia andando a cercare candidati forestieri.
- Ad ogni modo, se i cittadini lo desiderano, lo **statu quo** (solo municipali indigeni) è ancora realizzabile. Oltre alle situazioni estreme caratterizzate da municipi interamente composti di municipali indigeni (come oggi è il caso) o municipali forestieri, sarebbe inoltre possibile eleggere dei **Municipi composti sia di politici indigeni sia di politici esterni**, pertanto unendo sia la sensibilità verso le particolarità locali sia eventuali competenze che candidati indigeni non possiedono o garanzie di indipendenza che essi non possono sempre offrire. A giudizio di chi scrive, questo è in effetti lo scenario più verosimile.

La sezione seguente mette a fuoco i principali problemi riscontrabili nei moderni sistemi democratici nonché le loro cause principali, corroborando pertanto i motivi alla base della presente proposta. La sezione 3 presenta alcune esperienze concrete vissute in altri Cantoni che già da anni conoscono una *deregulation* elettorale nell'ambito dell'elezione degli esecutivi comunali. Tali racconti, di natura aneddotica, permettono al lettore di meglio immaginare quali dinamiche la presente proposta intende permettere anche all'interno del Canton Ticino. La sezione 4 passa in rassegna in modo sistematico gli effetti di una *deregulation* elettorale per l'elezione dei municipali, in parte già incontrati in occasione dei casi reali presentati in precedenza. La sezione 5 risponde a possibili obiezioni contro l'apertura del mercato dei municipali, mentre la sezione 6 conclude.

2. PROBLEMI NEI SISTEMI DEMOCRATICI ATTUALI

Secondo Reiner Eichenberger e Michael Funk,⁵ oggi giorno la politica è caratterizzata da quattro tratti salienti:

- i. le promesse fatte durante la campagna elettorale non sono vincolanti e generalmente non vengono mantenute;
- ii. i gruppi sociali non hanno tutti la stessa capacità di organizzarsi per promuovere i propri bisogni;
- iii. i politici si occupano dei propri interessi, i quali spesso differiscono da quelli dei cittadini;
- iv. l'informazione dei cittadini circa le attività ed i risultati conseguiti dai politici, nonché l'informazione dei politici circa le preferenze dei cittadini, sono tutt'altro che perfette e complete.

Da queste quattro carenze risultano due effetti principali:

- a. Politici e partiti deviano sistematicamente dalle preferenze dei cittadini

Le elezioni democratiche così come concepite oggi giorno non sono un modo effettivo per impedire ai politici in carica di deviare dalle preferenze dei cittadini. Se i cittadini si ritengono insoddisfatti delle politiche autoreferenziali del proprio governo [incluso quello comunale, n.d.a.], i primi non votano automaticamente per il partito di opposizione perché sono coscienti che, una volta al potere, anche i politici di opposizione saranno soggetti agli stessi incentivi e vincoli che influenzavano il comportamento dei politici precedentemente in carica. Per tale motivo, i cittadini non si aspettano ragionevolmente che un politico d'opposizione governerebbe in modo sensibilmente diverso da quelli attuali. Ne consegue che i politici in carica dispongono di un determinato margine discrezionale per promuovere politiche a proprio vantaggio e secondo le proprie sensibilità che risultano nella promozione di rendite di posizione, in maggior spesa pubblica, in una minor efficienza nei servizi pubblici, in maggiori disavanzi, in maggior debito pubblico e generalmente in più regolamentazione di quanto i cittadini preferirebbero.

Inoltre, nel sistema elettorale attuale i politici prediligono proposte a corto termine perché ogni quattro anni sono confrontati con l'alto rischio di non rielezione, con la conseguenza di perdere il proprio lavoro senza riuscire a trovarne uno equivalente e di perdere i benefici personali delle proprie proposte politiche. All'interno dell'assetto istituzionale odierno, per un politico in carica la continuità dei progetti su più anni ha poca importanza ed egli non ha particolari incentivi ad investire nella propria reputazione a lungo termine. Si comprende pertanto perché né i politici né i partiti abbiano alcun incentivo ad aumentare e formalizzare la responsabilità di chi è al potere, per esempio penalizzandolo per le conseguenze negative delle sue politiche passate (si pensi solo all'aumento del debito pubblico per il semplice finanziamento della spesa corrente) o al contrario premiandolo per i benefici di lungo termine che egli ha saputo generare grazie a progetti di riforma. A maggior ragione, politici e partiti tendono costantemente a ridurre il grado di competizione politica cercando di armonizzare e centralizzare la discrezionalità politica delle giurisdizioni, erigendo barriere contro l'entrata di nuovi concorrenti sulla scena politica e per esempio proponendo leggi sul finanziamento dei partiti e sulla commistione di interessi che favoriscono i partiti già al potere penalizzando al contempo potenziali nuovi politici.

⁵ Reiner EICHENBERGER e Michael FUNK: *The deregulation of the political process. Towards an international market for good politics*. In Geoffrey BRENNAN e Giuseppe EUSEPI (a cura di). *The Economics of Ethics and the Ethics of Economics: Values, Markets and the State*. Cheltenham (2009), Elgar. 131-144.

b. L'influsso politico di diversi gruppi sociali è asimmetrico

Alla luce di quanto precede, non è una sorpresa constatare che oggigiorno la politica serve in particolare gli interessi dei gruppi ben organizzati mentre gli interessi di gruppi di cittadini non particolarmente ben organizzati passano in secondo piano, per esempio quelli dei consumatori o dei contribuenti che vengono sistematicamente ignorati.

Ne consegue che nella maggioranza dei sistemi politici democratici moderni, tra i quali anche molti Cantoni e Comuni svizzeri, la politica è miope, prevalentemente orientata allo statu quo e focalizzata su questioni redistributive, anziché mirare al miglioramento dell'efficienza nell'allocazione delle risorse e nella produzione di ricchezza.

Queste constatazioni introduttive, tanto vere nei Paesi a noi confinanti quanto, sebbene in minor misura, purtroppo anche a casa nostra, costituiscono oggigiorno il maggior peso sui cittadini produttivi ed il maggior freno allo sviluppo della società causato dal sistema politico-istituzionale. Lo scontento nei confronti dell'apparato pubblico (comunale, cantonale e federale) generalmente percepibile in vaste fasce della cittadinanza e la mancanza di fiducia sul fatto che i politici democraticamente eletti davvero intendano fare qualcosa per fermare il declino controllato ed invertire la rotta trovano conferma e spiegazione nelle analisi della Nuova economia istituzionale e della Scuola delle scelte pubbliche.⁶ Le tesi di tali scuole di pensiero, che contano al loro interno diversi Premi Nobel, sono state largamente validate da analisi empiriche.

La presente iniziativa si inserisce in questo filone di pensiero secondo il quale le attuali inefficienze e distorsioni del sistema politico, prime fra tutte l'aumento incontrollato della spesa e del debito pubblico, non sono frutto della malizia dei politici in carica quanto degli incentivi posti dalle istituzioni all'interno delle quali questi operano. Basta pertanto modificare in parte le regole del gioco per ragionevolmente attendere cambiamenti di atteggiamento.

Prova ne è nell'ambito svizzero, se confrontato con gli Stati a noi circostanti, la benefica dinamica causata dalla concorrenza istituzionale e fiscale tra Cantoni e Comuni. Poiché con costi relativamente ridotti sia imprese sia persone fisiche possono spostare il proprio domicilio da un Comune o da un Cantone all'altro, decidendo pertanto dove farsi imporre, i politici locali sono confrontati con una grande pressione e la prospettiva di perdere le proprie rendite di posizione e la propria discrezionalità qualora calcassero esageratamente la mano nell'implementazione delle proprie proposte.

Anziché favorire ulteriormente la mobilità dei "consumatori" nel mercato politico-istituzionale, come è il caso della libera scelta di domicilio alla base della concorrenza fiscale, la presente proposta si focalizza sulla promozione dell'offerta di politici locali con l'intento di aumentare gli incentivi affinché chi si candida e venga eletto alla carica di municipale tenga ancor più in considerazione le preferenze dei cittadini elettori e contribuenti rispetto a quanto avviene oggi.

3. ESPERIENZA PRATICA

Già oggi vari Cantoni hanno aperto il mercato politico dei municipali. La pratica è consolidata nel **Canton San Gallo**, nel **Canton Turgovia**, nel **Canton Soletta**, nel **Canton Svitto** e nel **Canton Vallese**. Le sottosezioni seguenti riportano le basi legali ed alcune vicende aneddotiche che mostrano le dinamiche messe in moto da riforme istituzionali quali la presente.

⁶ Per maggiori informazioni si veda https://it.wikipedia.org/wiki/Teoria_della_scelta_pubblica e ancor meglio la versione inglese accessibile su https://en.wikipedia.org/wiki/Public_choice, pagine consultate il 2 aprile 2016.

A dipendenza del Cantone, l'apertura del mercato politico è più o meno marcata. I casi più moderati si limitano a permettere l'eleggibilità di candidati non ancora residenti nel Comune, ma chiedono che nel caso di avvenuta elezione questi vi si trasferiscano prima di assumere la carica o entro un ragionevole tempo stabilito dalla legge. In tali casi, candidati esterni possono esercitare una benefica concorrenza sui candidati uscenti e quelli indigeni senza la necessità di sostenere un cambio di domicilio preliminare alla candidatura. Tuttavia, l'avvenuta elezione implica uno spostamento del proprio domicilio, il che potrebbe trattenere alcuni profili dal candidarsi. Un mercato elettorale regolato in tal modo va a beneficio di grandi Comuni, ma non permette di dinamizzare le elezioni di piccoli Comuni né di mettere loro a disposizione un maggior numero di candidati. Per questo motivo, a giudizio degli iniziativisti una regola del genere poco si adatterebbe agli specifici bisogni dei Comuni ticinesi, in particolare quelli dove la carenza di politici porta regolarmente all'organizzazione di elezioni tacite.

Nonostante il vincolo dello spostamento di domicilio, oggi il mercato elettorale più dinamico lo si vive nel Canton San Gallo e nel Canton Turgovia, soprattutto nei Comuni medio-grandi e nelle città. Per tale ragione sono riportate sotto le esperienze aneddotiche di **Rapperswil (SG)** e di **Arbon (TG)**.

I Cantoni con i mercati politici più deregolamentati sono decisamente **Svitto** e **Vallese**. Nel primo, qualsiasi cittadino domiciliato nel Cantone può candidarsi ed esercitare una carica pubblica in qualsiasi Comune svizzero. Nel caso del **Vallese** è addirittura eleggibile qualsiasi cittadino svizzero, anche fuori Cantone come la legge sui diritti politici esplicitamente attesta. Il Vallese è stato il più recente Cantone svizzero ad aver liberalizzato, poco più di 10 anni or sono, il proprio mercato politico. Al contrario dei Cantoni romandi, che hanno aperto i mercati politici comunali agli stranieri ivi residenti, il Vallese lo ha aperto ai cittadini svizzeri anche fuori Comune e fuori Cantone, esattamente come la presente iniziativa propone di fare in Ticino.

La tabella allegata in coda alla presente iniziativa, tratta da un lavoro di seminario di Andreas Egli presso la Facoltà di Economia dell'Università di Friburgo, fornisce la visione d'insieme delle disposizioni in materia di mercato elettorale comunale in tutti i Cantoni e Semicantoni svizzeri. La tabella si riferisce al 2002 e nel frattempo il Vallese ha deregolamentato il proprio sistema elettorale.

Canton San Gallo

Secondo l'art. 33 cpv. 1 Cost./SG,⁷ sono eleggibili a membri di un'autorità coloro i quali hanno capacità di voto. Giusta l'art. 31 Cost./SG, hanno capacità di voto gli Svizzeri d'ambo i sessi che (a) hanno compiuto i 18 anni; (b) non sono interdetti per infermità o debolezza mentali.

Pertanto, in generale l'eleggibilità non prevede il vincolo del domicilio. Tuttavia, poiché il domicilio è rilevante per determinare il diritto di voto in materia comunale, esso potrebbe pregiudicare l'eleggibilità di un non-residente. Infatti, ai sensi dell'art. 32 cpv. 1 lett. b) Cost./SG chi ha la capacità di voto ha diritto di voto in materia comunale, se è domiciliato nel Comune interessato. La legge può prevedere eccezioni.

L'apertura del mercato politico comunale sangallese poggia effettivamente sulla disposizione di legge che la costituzione cantonale rende possibile. Giusta l'art. 84 cpv. 1 Gemeindegesetz,⁸ una volta eletta ad una funzione in ambito comunale, una persona può

⁷ RS 131.225, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20012631/index.html>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

⁸ Raccolta sistematica cantonale sangallese 151.2, <http://gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/1798>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

esercitare il proprio ufficio unicamente se abita nel Comune. In altre parole, nel Canton San Gallo chiunque può candidarsi alla carica politica, purché ad elezione avvenuta soddisfi i criteri di eleggibilità, ossia sia cittadino svizzero, di almeno 18 anni, non interdetto e residente nel Comune.

Canton Turgovia

Le basi legali a supporto della liberalizzazione del mercato politico turgoviese sono molto simili a quelle viste nel caso del Canton San Gallo. Secondo l'art. 18 cpv. 2 Cost./TG,⁹ *è eleggibile a membro di un'autorità chi ha diritto di voto*; giusta il cpv. 1 dello stesso articolo, *ogni cittadino svizzero residente nel Cantone ha diritto di voto se ha compiuto i 18 anni e non è interdetto per infermità o debolezza mentali; la legge disciplina l'esercizio del diritto di voto*.

L'art. 6 cpv. 1 StWG¹⁰ prevede che persone elette dal popolo possano assumere un ufficio unicamente se risiedono nella giurisdizione (*Amtsgebiet*). Tuttavia, l'art. 6 cpv. 2 StWG prevede che in casi fondati l'autorità preposta a validare l'elezione possa autorizzare l'entrata in carica anche prima dello spostamento del domicilio, prevedendo un'adeguata proroga del termine e le conseguenze in caso di inosservanza. Ne risulta pertanto la possibilità che candidati non-residenti partecipino alle elezioni municipali senza la necessità di spostare preventivamente il proprio domicilio.

Canton Soletta

Secondo l'art. 25 cpv. 1 Cost./SO,¹¹ *ha diritto di voto* [ed eleggibilità, nota del primo firmatario] *ogni abitante del Cantone che abbia la cittadinanza svizzera e abbia compiuto i 18 anni*. Giusta il cpv. 2 dello stesso articolo, *il diritto di voto* [ed eleggibilità, nota del primo firmatario] *si esercita nel luogo di domicilio*. Da questa formulazione non è chiaro se il mercato elettorale sia aperto a non-residenti o meno, cosa che invece la fonte legislativa specifica.

L'art.32 cpv. 1 GG¹² specifica che il *Gesetz über die politischen Rechte* determina chi ha diritto di voto ed è eleggibile nel Comune. L'art.7 cpv. 1 GpR¹³ precisa che è eleggibile chi ha diritto di voto, e l'art. 5 cpv. 1 GpR definisce coerentemente con la Cost./SO che ha diritto di voto chi è capace di votare, abita effettivamente nel Comune e non è iscritto in un altro catalogo elettorale.

Il mercato elettorale solettese è tuttavia aperto sulla base dell'art. 32 cpv. 2 GG, secondo il quale è eleggibile anche chi si impegna a soddisfare, prima dell'entrata in carica, le condizioni di eleggibilità e di diritto di voto nel Comune. Le stesse conclusioni sono confermate alla cifra 3 dell'allegato 2 del *Leitfaden für Gemeindeverwaltungen zur Durchführung von Urnenwahlen und Abstimmungen*¹⁴ che il Canton Soletta ha prodotto come guida pratica proprio in occasione delle ultime elezioni comunali tenutesi nel Cantone.

⁹ RS 131.228, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19870035/index.html>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹⁰ Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht, raccolta sistematica cantonale turgoviese 161.1, <http://www.rechtsbuch.tg.ch/frontend/versions/1022>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹¹ RS 131.221, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19860122/index.html>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹² Gemeindegesetz, raccolta sistematica cantonale solettese 131.1, <http://bgs.so.ch/frontend/versions/4475>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹³ Gesetz über die politischen Rechte, raccolta sistematica cantonale solettese 113.111, <http://so.clex.ch/frontend/versions/4393?locale=de>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹⁴ https://www.so.ch/fileadmin/internet/staatskanzlei/stk-regierungsdienste/pdf/abstimmungen/2014/Leitf-GemeindenneuesRecht_A5_Stand.pdf, pagina consultata il 2 aprile 2016.

Canton Svitto

Come si è anticipato sopra, il Canton Svitto ha da molti anni un mercato elettorale comunale aperto all'interno dei propri confini cantonali. Il principio è tanto saldo da essere ancorato addirittura nella costituzione cantonale.

Secondo l'art. 26 cpv. 1 Cost./SZ,¹⁵ *hanno diritto di voto i cittadini d'ambo i sessi domiciliati nel Cantone che hanno compiuto 18 anni e hanno diritto di voto in materia federale*. Il cpv. 2 dello stesso articolo precisa che *chi ha diritto di voto può partecipare alle votazioni ed elezioni cantonali, distrettuali e comunali, nonché firmare domande di referendum e iniziative*.

La legge elettorale ribadisce il principio all'art. 7 cpv. 1 WAG,¹⁶ dove si conferma che quale membro [...] di un'autorità [...] comunale è di principio eleggibile qualsiasi persona con diritto di voto nel Cantone.

Canton Vallese

Da poco più di 10 anni anche il Canton Vallese ha deciso di aprire il mercato politico dei municipali.

Le basi legali sono poste dall'art. 30 cpv. 1 Cost./VS,¹⁷ il quale stabilisce molto genericamente che *oltre alle competenze in materia di elezioni, votazioni e referendum obbligatorio in materia costituzionale, i cittadini dispongono dei diritti d'iniziativa e di referendum facoltativo*.

L'art. 15 della LDP¹⁸ specifica che, *fatte salve disposizioni contrarie della Costituzione e della legge, qualsiasi cittadino svizzero è eleggibile alle cariche pubbliche*. Lo stesso principio è ribadito in materia di eleggibilità alla carica di municipale all'art. 173 LDP, secondo il quale *qualsiasi cittadino svizzero è eleggibile alla carica di consigliere municipale; non si esige il domicilio nel cantone o nel comune*. La legislazione vallesana afferma addirittura in forma esplicita che il domicilio, né cantonale né comunale, non è condizione di eleggibilità.

Il caso di Rapperswil (SG)

Il mercato politico è particolarmente attivo nel Canton San Gallo, dove è ormai assolutamente abituale che candidati esterni partecipino alle elezioni e vengano pure scelti dai cittadini di un determinato Comune. Emblematico è il caso di Erich Zoller, sindaco di Rapperswil (SG).¹⁹ Eletto come candidato del PPD, Erich Zoller vanta un curriculum vitae politico che mostra in modo esemplare le dinamiche che possono instaurarsi con un cambio di legge come quello oggetto della presente iniziativa. Prima di assumere il sindacato di Rapperswil (SG) nel 2011, Erich Zoller è stato sindaco di Sargans (SG) dal 2003 al 2011 e prima ancora sindaco di

¹⁵ RS 131.215, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20121414/index.html>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹⁶ Wahl- und Abstimmungsgesetz. raccolta sistematica cantonale svittese 120.100, http://www.sz.ch/documents/120_100.pdf, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹⁷ RS 131.232, <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19070006/index.html>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

¹⁸ Raccolta sistematica cantonale vallesana 160.1, in francese *Loi sur le droits politiques*, https://apps.vs.ch/legxml/site/search.php?Language=fr&MenuID=4609&norm_language=FR&norm_status=1 e in tedesco *Gesetz über die politischen Rechte*, https://apps.vs.ch/legxml/site/search.php?Language=de&MenuID=4609&norm_language=DE&norm_status=1, pagine consultate il 2 aprile 2016.

¹⁹ Si veda http://www.rapperswil-jona.ch/de/politik/behoerden/behoerdenmitglieder/?personen_id=70289, pagina consultata il 2 aprile 2016.

Weesen (SG) dal 1997 al 2003. Non è una sorpresa che sulla pagina web personale del

signor Zoller²⁰ figuri dettagliatamente il suo curriculum politico, il che comprensibilmente va a sostegno della sua buona reputazione. Nel corso della campagna elettorale del 2011, Erich Zoller è infatti riuscito a convincere l'elettorato del Comune di Rapperswil (SG) di essere un candidato capace di occuparsi in modo credibile delle specificità di quel Comune, benché egli stesso non fosse né nato, né cresciuto, né domiciliato in quel luogo.²¹

L'esperienza di Rapperswil (SG) non si limita al sindaco Erich ZOLLER. In gennaio 2013, il solettese Thomas Furrer è entrato nel Municipio della città sangallese sul lago di Zurigo assumendo il comando del dipartimento che si occupa di edilizia, traffico ed ambiente. Prima dell'elezione, Thomas Furrer abitava a Grenchen (SO) e lavorava nell'amministrazione di Köniz (BE) come pianificatore comunale. Anche in questo caso, la popolazione di Rapperswil (SG) ha deciso di affidare una carica esecutiva ad una persona non domiciliata nel Comune.²²

Il caso di Arbon (TG)

Nel Canton Turgovia è noto il caso del Comune di Arbon (TG), che mostra in forma ancor più estesa le dinamiche proprie di un mercato dei municipali senza il vincolo del domicilio. Negli anni '80 e '90, Christoph Tobler (UDC) è stato per ben 14 anni Stadtmann, guidando il terzo Comune turgoviese per dimensione in modo solido ma poco spettacolare. Fu così che nel 1998 Giosch Antoni Sgier (PPD), localmente molto noto perché da 45 anni cittadino di Arbon (TG) e da 25 anni maestro nella locale scuola elementare, si candidò selvaggiamente a sorpresa all'ultimo giorno e contro ogni previsione venne plebiscitato a ruolo di sindaco dalla cittadinanza, la quale dopo tanti anni di conduzione Tobler voleva finalmente un cambiamento.

La "rivoluzione" di Sgier scatenò immediatamente una continua faida all'interno dell'Esecutivo cittadino. Sgier entrò in conflitto anche con l'Amministrazione, tanto che il segretario comunale, il contabile comunale, il responsabile del dicastero socialità e la capo-segretaria dimissionarono. Le tensioni proseguirono nel corso della legislatura e nel mese di marzo 2002 quattro municipali abbandonarono la riunione in segno di protesta. Fu quello il momento scatenante per la costituzione del Comitato "Pro Arbon" che unì rappresentanti di PS, PLR e UDC in chiave anti Sgier.

Fin qui nulla di differente rispetto a molte dinamiche simili nei litigiosi Comuni ticinesi. Tuttavia, al tempo dei dissidi il Canton Turgovia permetteva l'eleggibilità di candidati non domiciliati nel Comune, il che aprì notevolmente le possibilità strategiche e di coalizione dei partiti che si erano costituiti nel Comitato "Pro Arbon" con l'intenzione di risolvere i problemi causati dal contestato tribuno.

Il Comitato diede infatti mandato ad un'agenzia esterna di trovare un candidato alternativo a Sgier, idealmente qualcuno non di Arbon (TG) con reali possibilità di vincere le elezioni. Venne pubblicato un annuncio di lavoro sulla NZZ che portò ben 30 donne e uomini da tutta la Svizzera ad avanzare la propria candidatura per l'ambito posto di lavoro con un salario annuo di CHF 190'000. Tra i candidati, un "Consiglio dei 33" costituito da 11 rappresentanti di ogni partito della coalizione (PS, PLR, UDC) scelse Lydia Buchmüller, fino allora funzionaria

²⁰ Il sito web personale di Erich ZOLLER è consultabile all'URL http://erichzoller.ch/online/?page_id=2, pagina consultata il 2 aprile 2016.

²¹ Si veda per esempio la seguente intervista, risalente alla menzionata campagna elettorale: http://erichzoller.ch/online/wp-content/uploads/2011/11/RJournal_Nr._14_-_September_2011-Seite-8-12.pdf, pagina consultata il 2 aprile 2016.

²² Si veda l'articolo di giornale del 6 maggio 2013 apparso sulla Berner Zeitung, consultabile online all'URL <http://www.bernerzeitung.ch/region/bern/Der-Fremde-den-RapperswilJona-gewaehlt-hat/story/18702809?track>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

quadro nell'ufficio di pianificazione edilizia di Basilea Città (BS).²³ La scelta della candidata condusse nel 2003 ad un successo elettorale e alla sua nomina quale nuova sindaca, detronando il contestato Sgier.²⁴

Il mandato di Lydia Buchmüller sarebbe dovuto durare come d'abitudine quattro anni fino a fine maggio 2007. La basilese dovette tuttavia far fronte a vari disaccordi con gli altri municipali, che nell'autunno 2004 le tolsero la responsabilità decisionale sul personale amministrativo. La Buchmüller accusò i colleghi di incompetenza e di immischiarsi nei propri affari e si arrivò ad un duro confronto pubblico al quale da novembre 2004 seguì l'assenza per malattia della basilese, la quale non aveva precedente esperienza politica.

Alla luce di tale episodio si potrebbe essere tentati di affermare che la possibilità di eleggere candidati non domiciliati conduca potenzialmente a questo genere di problemi. Questa non è tuttavia l'opinione pubblica maturata attraverso la pluriennale esperienza di un mercato politico aperto. Un articolo del 19 febbraio 2005 apparso sulla NZZ²⁵ proprio in relazione alle dimissioni di Buchmüller esplicita i vantaggi offerti da candidature esterne al Comune, rese possibili da un mercato politico aperto come quello oggetto della presente iniziativa. Stando alla NZZ, in Svizzera tedesca la ricerca di buoni candidati tramite annuncio sui giornali è un'abitudine crescente più che sensata. In tal modo si riesce a sopperire alla carenza di buoni candidati locali, dal momento che sempre meno persone sono disposte a profilarsi pubblicamente con il rischio di essere messe alla gogna mediatica. Il fatto che un candidato provenga da fuori Comune non è decisivo, bensì semplicemente aumenta le possibilità di scelta dei cittadini. L'importante è che il candidato abbia un *savoir fair* politico e una competenza sociale che gli permetta di relazionarsi con gli elettori ed in particolare di adattarsi alle esigenze locali, senza pretendere di calare lezioni dall'alto stravolgendo tutte le dinamiche del Comune nel quale verrebbe eletto.

Durante la prolungata assenza di Lydia Buchmüller per malattia, la funzione di sindaco fu assunta ad interim da Veronika Merz (PS) fino al 2006. Le elezioni di quell'anno rappresentarono tuttavia di nuovo una sorpresa, poiché né Merz né altri candidati locali riuscirono a conquistare la poltrona di sindaco. Il vincitore fu invece Martin Klöti (PLR)²⁶, di origini zurighesi e per anni municipale di Rapperswil (SG) dove per esempio aveva lanciato il Festival blues'n'jazz Rapperswil, il cui posto era diventato vacillante a seguito della fusione con il Comune di Jona (SG). Ancora una volta pertanto, un candidato proveniente addirittura da fuori Cantone (il quale per di più già aveva maturato un'esperienza politica non nel suo Cantone di origine) era riuscito a scalzare i candidati indigeni per l'importante poltrona di sindaco di Arbon (TG). Esempio ai fini delle dinamiche qui descritte è che l'11 marzo 2012 Klöti venne eletto ben al primo turno nel Consiglio di Stato del Canton San Gallo (pur essendo di origini zurighesi e un sindaco in carica di una città turgoviese), lasciando pertanto di nuovo vacante il posto di sindaco di Arbon (TG).²⁷

²³ L'articolo del 15 settembre 2002 apparso sulla NZZ espone i retroscena riassunti nel testo, si veda l'URL <http://www.nzz.ch/article8EBQV-1.423965>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

²⁴ Si veda l'articolo accessibile all'URL <http://www.nzz.ch/article8O6X3-1.211685> apparso sulla NZZ del 10 febbraio 2003, pagina consultata il 2 aprile 2016.

²⁵ Accessibile tramite l'URL <http://www.nzz.ch/articleCLUGA-1.95545>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

²⁶ L'articolo accessibile tramite l'URL <http://www.toponline.ch/thurgau/detail/artikel/arbon-sucht-einen-neuen-stadtammann/> apparso il 12 marzo 2012 sul portale svizzero nordorientale www.toponline.ch riassume gli sviluppi del sindacato di Arbon, pagina consultata il 2 aprile 2016.

²⁷ Si veda all'URL https://de.wikipedia.org/wiki/Martin_Kl%C3%B6ti la scheda Wikipedia su Martin KLÖTI, pagina consultata il 2 aprile 2016.

Altri esempi svizzeri

L'articolo del 19 febbraio 2005 apparso sulla NZZ e citato nel caso delle dimissioni di Lydia Buchmüller riporta ulteriori storie di successo dove l'elezione di candidati esterni è andata a buon fine.

A Sirmach (TG), il sindaco Kurt Baumann fu in effetti trovato tramite annuncio sui giornali.

A Widnau (SG) la popolazione apprezza da svariati anni il lavoro di Christa Köppel, di provenienza zurighese. Come Lydia Buchmüller, anche la signora Köppel non era affiliata ad alcun partito.

Nel Canton Turgovia il mercato dei sindaci ha raggiunto un livello di serietà e professionalizzazione tale che, in occasione delle elezioni, i Comuni preparano un vero e proprio *cahier des charges* che descrive dettagliatamente il profilo richiesto. Per esempio, nel 2015 il Comune di Uttwil (TG), sul Lago di Costanza, scriveva [traduzione del primo firmatario]: *Elezione del sindaco 2015 - Criteri - 1. Situazione di partenza - In data 31 maggio 2015 il sindaco del Comune di Uttwil, Brigitte Kaufmann, non si ripresenterà in occasione della fine dell'attuale mandato. Nell'ambito dell'assunzione del suo successore dovrà essere posto particolare valore su una personalità indipendente con competenza sociale e qualità di condotta.*²⁸ La descrizione dell'attività corrispondeva a quella comunemente osservabile nel caso di posti di lavoro e dettagliava in modo preciso le competenze che il candidato doveva possedere.

Baden-Württemberg e esperienze estere

Nel Land tedesco del Baden-Württemberg non esistono restrizioni geografiche per le candidature politiche.²⁹ In particolare, il mercato politico dei sindaci è completamente aperto e qualsiasi cittadino tedesco si può candidare. Ai sensi dell'art. 10 KomWG, qualora il Comune abbia meno di 20'000 abitanti non è neppure necessario un proponente e la candidatura è pertanto totalmente libera. Più dell'80% dei sindaci dei Comuni del Baden-Württemberg sono esterni. Alla prova dei fatti, i cittadini sembrano essere molto soddisfatti di tale modello.

Il sistema è stato progressivamente accolto in tutta la Germania, ma con meccanismi che lo castrano. Tra questi, il vincolo di avere proponenti di lista o liste presentate da partiti locali limitano notevolmente le candidature selvagge di politici esterni agli schemi che apertamente si candidano contro le logiche partitiche oppure che attacchino di petto deboli candidati proposti dall'*establishment* locale.

Il mestiere di sindaco viene preso molto sul serio da chi si candida a tale funzione. Spesso i candidati seguono corsi di formazione per futuri sindaci in una scuola universitaria professionale di amministrazione pubblica, ossia imparano il proprio mestiere alla stessa stregua di quanto avviene in qualsiasi ambito professionale.

A giudizio di Reiner Eichenberger,³⁰ quello nel Baden-Württemberg è l'unico mercato politico puro al mondo attualmente in essere. Ad esso affine è quello dei cosiddetti City Manager di

²⁸ L'intero documento è accessibile all'URL:

http://www.uttwil.ch/documents/Anforderungen_Gemeindeammann_Uttwil.pdf, pagina consultata il 2 aprile 2016.

²⁹ Si vedano in particolare gli §§ 9-10 Kommunalwahlgesetz (KomWG) del Land del Baden-Württemberg, che non prevedono alcuna restrizione. La legge è accessibile tramite l'URL <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=KomWG+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

³⁰ Scambio e-mail del 14 gennaio 2016.

alcune città statunitensi,³¹ i quali tuttavia non sono dei politici bensì degli amministratori eletti dal Legislativo comunale.

Un ulteriore noto caso internazionale di personaggio cresciuto in un mercato politico aperto è quello dell'attuale presidente indonesiano Joko Widodo,³² che prima di diventare presidente nazionale fu sindaco sia della città di Surakarta sia della città di Jakarta.³³

4. EFFETTI DELL'APERTURA DEL MERCATO DEI MUNICIPALI

I casi aneddotici presentati nella sezione precedente tratti dall'esperienza nei Cantoni della Svizzera nordoccidentale lasciano intendere molto bene quali siano le dinamiche che la presente proposta intende rendere possibili anche nel contesto ticinese.

Le seguenti sottosezioni passano in rassegna i principali aspetti che secondo la teoria e l'esperienza pratica ci si può ragionevolmente attendere dall'abolizione del vincolo del domicilio per l'eleggibilità dei municipali in Ticino.

La possibilità di scelta dei cittadini aumenta

Ai cittadini del Comune viene aggiunta la possibilità di eleggere anche persone provenienti da fuori dal Comune, con buona probabilità con profili differenti da quelli dei candidati residenti nel Comune.

Come si è visto nel caso di città quali Rapperswil (SG) e Arbon (TG), il vantaggio per i cittadini consiste chiaramente nella maggior possibilità di scelta. Nel caso di piccole realtà comunali inoltre, l'eleggibilità di candidati esterni al Comune potrebbe scardinare eventuali situazioni di stasi pluriennale, talvolta quasi affini al nepotismo. Spesso infatti, è la mancanza di candidati che limita le scelte dei cittadini elettori e che favorisce il perdurare di situazioni con commistioni di interessi. In tali situazioni, un municipale esterno al Comune non solo costituirebbe una nuova e differente scelta, ma sarebbe pure meno soggetto alla pressione da parte di alcuni concittadini perché, per esempio, difficilmente deterrebbe proprietà immobiliari sul territorio che potrebbero diventare oggetto di minacce più o meno esplicite, fossero solo connesse alla concessione di permessi di edificazione. Con buona probabilità, la "politica del muretto" e le lotte tra famiglie storiche verrebbero limitate rispetto ad oggi, a tutto vantaggio di una gestione più ragionata del Comune.

Si osservi che, se i cittadini lo desiderano, lo statu quo (ossia unicamente municipali domiciliati nel Comune) è comunque preservato. Pertanto, la proposta in analisi sicuramente non danneggia i cittadini del Comune, nel cui interesse la scelta dei municipali deve in ultima istanza avvenire. Saranno infatti i cittadini del Comune a determinare se sia opportuno che tra i municipali ve ne siano uno o più domiciliati fuori Comune.

³¹ Si veda per esempio l'URL https://it.wikipedia.org/wiki/City_manager, pagina consultata il 2 aprile 2016.

³² Si veda la scheda personale (in inglese) accessibile all'URL https://en.wikipedia.org/wiki/Joko_Widodo, pagina consultata il 2 aprile 2016.

³³ Formalmente Joko WIDODO è stato governatore di Jakarta, il che tuttavia equivale alla funzione di sindaco della metropoli indonesiana. Si veda l'URL (in inglese): <https://en.wikipedia.org/wiki/Jakarta#Administration>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

L'offerta di candidati aumenta

L'abolizione del domicilio quale barriera "protezionistica" per potersi candidare aumenta di principio il numero di candidati che si mettono a disposizione per una carica, dato che queste persone possono candidarsi anche fuori dal proprio Comune di domicilio.

Senza il vincolo della residenza, si potrebbe candidare anche un cittadino svizzero residente fuori Cantone o addirittura all'estero. Egli si sposterebbe verosimilmente nel Comune solo in caso di avvenuta elezione.

Potrebbe inoltre succedere che un candidato si presenti contemporaneamente in più Comuni, e in caso di elezione plurima scelga quale mandato accettare. In questo scenario sarebbe anche ipotizzabile la possibilità che il candidato accetti contemporaneamente più mandati. Si rimanda alle considerazioni sotto relative a questa ulteriore possibilità.

In entrambi i casi (candidatura multipla o candidatura di un cittadino fuori Cantone), a prescindere dall'accettazione o meno del mandato si ha un effetto positivo già solo sulla qualità della campagna elettorale stessa, poiché si introduce una maggiore concorrenza tra le proposte che i candidati metteranno sul tavolo. In particolare, i candidati di provenienza esterna sottostaranno all'onere della prova di aver compreso le specificità del Comune per il quale intendono mettersi a disposizione, un aspetto che le fonti d'informazione citate nella narrativa dei casi turgoviesi e sangallesi pure confermavano corrispondere alla prassi abituale in tali Cantoni. Grazie alla volontà dei candidati esterni di mostrare le proprie competenze, verrebbero messe in circolazione idee innovative all'interno della discussione politica di quel Comune. I candidati residenti sarebbero di conseguenza obbligati a fornire risposte e controproposte credibili, pena la loro eventuale non elezione.

L'aumento dell'offerta di candidati alla carica esecutiva mitiga inoltre la cronica carenza di municipali registrata in alcuni Comuni periferici. Si riduce in tal modo il rischio di ricorrere a fusioni coatte per questo unico motivo.

La qualità dei curricula dei municipali aumenta

Una volta che il mercato dei municipali è aperto e libero da qualsiasi vincolo di residenza,³⁴ ai municipali di tutti i Comuni ticinesi si aprono nuove possibilità di carriera, come gli esempi della Svizzera nordorientale hanno evidenziato.

Si osservi che tali dinamiche già esistono anche nel contesto ticinese, ma solo in particolari occasioni e non in modo sistematico. Si pensi infatti alle dinamiche personali scaturite dalla fusione della Città di Lugano con i Comuni della cintura, a partire dal 2004. Precedenti municipali dei Comuni periferici hanno avuto la possibilità di entrare nell'Esecutivo di un Comune ben maggiore, non da ultimo facendo leva sulla lunga esperienza personale accumulata negli anni precedenti. Nel corso degli anni successivi alle fusioni di Lugano e cintura, i cittadini dell'agglomerato hanno pertanto potuto scegliere tra profili che si candidavano all'Esecutivo cittadino vantando già un'esperienza simile maturata in contesti più piccoli. Nel quadro legale attuale, questa rimane tuttavia una contingenza sporadica connessa alla fusione di Comuni.

Se il diritto di eleggibilità nel Municipio venisse slegato dal domicilio politico del candidato, sarebbe possibile che una persona inizi a maturare un'esperienza in piccoli Comuni, per poi affrontare l'elezione in un Comune più grande, come quello di una città. Considerate le aggregazioni degli agglomerati di Mendrisio, Lugano e Bellinzona, fare in modo che i

³⁴ Si osservi che nella presente iniziativa parlamentare si propone in ogni caso di mantenere l'attuale vincolo della cittadinanza svizzera per l'eleggibilità a municipale.

municipali possano con il tempo giocare in leghe diverse aumenterebbe notevolmente la qualità della loro funzione pubblica.

Inoltre, oggi un municipale in carica si impegna fundamentalmente a svolgere bene le proprie mansioni e a farsi rieleggere al termine della legislatura. Tuttavia, la suddetta norma legale gli preclude qualsiasi possibilità di carriera politica a livello comunale, se egli non intende cambiare domicilio. Spesso, la carriera politica può solo trovare uno sbocco in un mandato a livello cantonale, che ha tuttavia ben altre dinamiche.

Grazie all'apertura dell'eleggibilità dei municipali anche a candidati non residenti, al municipale di un piccolo Comune si apre invece la nuova ed interessante prospettiva di riuscire ad entrare nell'Esecutivo di un Comune più grande, fino addirittura a quello di una città. Esattamente come da sempre è il caso nel mercato del lavoro, anche in politica diventerebbe importante il curriculum del candidato e le esperienze maturate in consessi minori. Il sito web personale di Erich Zoller, sindaco di Rapperswil, evidenzia proprio tale logica.

Una volta maturata l'esperienza politica nell'Esecutivo di una città, il municipale potrebbe candidarsi in un'altra città, proprio come è stato il caso di Martin Klöti, che dal Municipio di Rapperswil (SG) ha proseguito la propria carriera politica come sindaco di Arbon (TG) ed infine come Consigliere di Stato del Canton San Gallo. Rapportato al contesto ticinese, cosa vi sarebbe di tanto strano e negativo se il sindaco pluriennale di una città diventasse municipale o sindaco di un'altra città ticinese, mettendo a disposizione di quest'ultima la lunga esperienza ed i molti contatti (istituzionali e non) maturati negli anni precedenti? Nel caso specifico di Lugano, l'attuale sindaco Marco Borradori, già per molti anni Consigliere di Stato, può sicuramente affermare di incorporare tale logica e di portare con sé una vasta rete di contatti utile alla Città.

È utile sottolineare che le conseguenze delle dinamiche esposte sopra non toccano solo le grandi città, i cui candidati dovrebbero di principio avere profili molto solidi, ma anche i piccoli Comuni. Infatti, poiché al bravo municipale di un piccolo Comune si aprirebbero nuove possibilità di carriera e soddisfazione personale che lo porterebbero con gli anni ad ottenere mandati in Comuni maggiori, egli sarebbe ancor più incentivato a curare un'ottima reputazione personale sin dal primo mandato politico. Pertanto, dell'apertura del mercato dei municipali non godrebbero solo i cittadini dei grandi Comuni nei cui esecutivi molti politici ambiscono entrare, ma pure i cittadini del piccolo Comune nel quale il politico in erba sta muovendo i primi passi.

Diventa possibile assumere più mandati a tempo parziale

Nei Comuni ticinesi, l'attività di municipale è ovunque svolta a tempo parziale. Il vincolo del domicilio implica che la professionalizzazione di tale attività non è oggi possibile. Semmai, solo le grandi città hanno ipotizzato tale possibilità. Nel Ticino odierno, le poche persone che fanno della politica una professione ricoprono molteplici mandati a differenti livelli federativi, per esempio come municipali di una Città e parlamentari cantonali o federali.

L'abolizione del vincolo di domicilio apre anche su tale piano nuovi orizzonti. Trattandosi di occupazioni a tempo parziale, è ipotizzabile che un candidato si presenti in più Comuni e venga eletto in più Comuni. Qualora egli accettasse più mandati al contempo, ne potrebbe complessivamente risultare un'attività anche a tempo pieno.

Nel caso di piccoli Comuni, sarebbe in tal modo possibile appoggiarsi ad un municipale attivo anche in altri Comuni, il che faciliterebbe in modo informale la collaborazione tra varie giurisdizioni e soprattutto faciliterebbe lo scambio di esperienze. Inoltre, piccoli Comuni si troverebbero improvvisamente nell'apprezzata situazione di poter accedere a profili con

competenze - per esempio in materia di risanamento finanziario - che i soli politici indigeni difficilmente potrebbero acquisire limitandosi all'attività politica locale.

Con buona probabilità, la remunerazione di un municipale non permetterebbe una vera e propria professionalizzazione del mandato, soprattutto nei piccoli Comuni. Tuttavia, è lecito ipotizzare che un cinquantenne o sessantenne decida di ridurre sensibilmente il proprio carico professionale ed iniziare una fase della propria vita (che potrebbe durare dieci o venti anni) dedicata alla politica in una serie di piccoli Comuni. Si tratterebbe di uno scenario dove persone con lunga esperienza professionale si metterebbero a disposizione della cosa pubblica a salari probabilmente non di mercato. Un misto tra volontariato e lavoro che li gratificherebbe valorizzando la loro lunga esperienza.

A prescindere dalle dinamiche di dettaglio che qui possiamo solo ipotizzare, si può affermare che con grande probabilità l'Esecutivo dei Comuni periferici si comporrebbe di un mix tra municipali semiprofessionisti o professionisti (ossia attivi anche in altri Comuni e non residenti localmente) e municipali indigeni radicati sul territorio. La coesistenza nell'Esecutivo di profili variegati permetterebbe di mantenere il legame con le specificità del territorio e al contempo di aprirsi all'esperienza e alle dinamiche maturate altrove. Naturalmente, saranno i legislativi comunali ed i cittadini a scegliere quale via percorrere.

5. POSSIBILI OBIEZIONI

Contro la qui proposta *deregulation* elettorale per i municipali possono essere sollevate molte obiezioni, a partire da quelle formulate da chi vedrebbe drasticamente ridimensionate le rendite di posizione che oggi gravano i contribuenti ed i cittadini. Le sottosezioni seguenti, che traggono ispirazione dai lavori³⁵ del prof. Reiner Eichenberger dell'Università di Friburgo, affrontano le critiche più frequenti formulate sia nel dibattito politico sia in ambito accademico e danno loro risposta.

I politici esterni non vengono eletti

A sostegno di tale critica non vi è alcuna evidenza empirica. Come si è avuto modo di vedere nel caso di Rapperswil (SG) o di Arbon (TG), i cittadini sono stati al contrario ben felici di poter nominare candidati esterni al Comune che fossero estranei alle commistioni di potere tipiche delle piccole realtà locali.

Inoltre, non si capisce perché debba essere assolutamente accettabile che impiegati comunali, anche con funzioni dirigenziali, possano risiedere fuori Comune mentre in Ticino i municipali debbano categoricamente essere domiciliati all'interno dei confini comunali.

Quasi nessuno oggi è realmente convinto che il domicilio fuori Comune debba essere un motivo per non sposare una persona, per non concludere un contratto di lavoro, per non acquistare del cibo e per migliaia di altre occasioni. Tuttavia, mentre scriviamo l'articolo 10 della LEDP afferma testualmente che tale condizione è necessaria per l'eleggibilità di chi sarà chiamato ad eseguire sul piano comunale le decisioni dei cittadini o dei loro rappresentanti che siedono in Consiglio comunale.³⁶

³⁵ Si veda in particolare Reiner EICHENBERGER: Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses. *Analyse und Kritik*, 23 (2001), pagine 43-60.

³⁶ A giudizio degli iniziativaisti, il vincolo di domicilio per l'eleggibilità dei consiglieri comunali è di tutt'altra natura e va mantenuto, giacché essi agiscono in rappresentanza dei cittadini elettori e non sono sei semplici amministratori della cosa pubblica come i membri dell'Esecutivo, che ai cittadini o ai loro rappresentanti devono appunto rendere conto.

La presente iniziativa non pretende neppure di introdurre la condizione del non-domicilio locale per essere eletto nell'Esecutivo comunale.³⁷ In altre parole, è più che verosimile che i Municipi si comporrebbero sia di politici locali sia di politici non residenti, con il beneficio di riunire sia competenze tecniche e di indipendenza sia competenze relazionali sul territorio.

La proposta danneggia il rapporto di fiducia tra cittadini e Stato

Chi sostiene questa posizione sottolinea l'importante ruolo ricoperto dalla fiducia dei cittadini nei confronti dei politici. Secondo Bruno Frey³⁸, se i cittadini si fidano dei propri politici ne consegue un atteggiamento positivo nei confronti della mano pubblica ed in particolare un'alta morale fiscale, ossia un basso tasso di sottrazione d'imposta. Geoffrey Brennan e Alan Hamlin³⁹ hanno pure mostrato che un'alta fiducia dei cittadini verso i politici modifica il comportamento elettorale dei primi. Secondo i critici di una *deregulation* elettorale sull'onda dell'argomento della fiducia, candidati provenienti dall'esterno del Comune non condividono lo stesso retroscena culturale e personale degli elettori, i quali non si possono identificare con tali politici e pertanto non si fidano più di loro.

Innanzitutto va detto che la liberalizzazione del mercato dei politici intende al contrario esattamente porre degli incentivi affinché la reputazione personale dei municipali acquisti ancor più rilievo. Si è già avuto modo di sottolineare teoricamente ed osservare nei casi aneddotici riportati sopra che in un mercato politico aperto i candidati fanno molta attenzione ad assumere atteggiamenti che siano credibili e a mantenere le proprie promesse, giacché tale atteggiamento aumenta le proprie possibilità future di successo politico. Ne consegue che - a causa della concorrenza e dei confronti che vengono resi possibili in un mercato politico aperto - tutti i candidati, indigeni ed esterni, sono incentivati ad aumentare la propria credibilità, il che generalmente aumenta la fiducia dei cittadini nei confronti dei politici della propria giurisdizione.

In secondo luogo, candidati esterni avranno tante maggiori possibilità laddove la fiducia dei cittadini-elettori nei confronti della classe politica locale è già oggi bassa ed il desiderio di cambiamento alto. Pertanto, l'apertura del mercato politico non diminuirà, ma anzi aumenterà il generale livello di fiducia verso i politici eletti.

In terzo luogo, politici esterni non sufficientemente credibili semplicemente non verranno eletti.

I politici indigeni sono soggetti a maggiori incentivi

Taluni oppositori di una *deregulation* elettorale sostengono che politici indigeni abbiano maggiori incentivi ad occuparsi del bene del Comune rispetto a candidati esterni perché il valore del proprio patrimonio - in particolare della propria casa - dipende dal benessere della propria giurisdizione ed in caso di cattiva gestione non potrebbero abbandonare velocemente il Comune.

Entrambi gli argomenti vanno confutati con convinzione. Se essi fossero veri, ne conseguirebbe logicamente che politici indigeni che vivono in affitto sono più tentati a gestire male la cosa pubblica di politici indigeni proprietari di casa, un argomento che non a caso nessuno solleva.

³⁷ Storicamente proprio questa era invece la condizione necessaria per diventare Podestà di molti comuni medievali italiani. Si veda sotto per ulteriori commenti al riguardo.

³⁸ Bruno S. FREY: A Constitution For Knaves Crowds Out Civic Virtue. *Economic Journal*. (1997) 107, 1043-1053.

³⁹ Geoffrey BRENNAN e Alan HAMLIN: *Democratic Devices and Desires*. Cambridge (2000), Cambridge University Press.

Si potrebbe invece sostenere che è vero proprio il contrario: un politico indigeno proprietario di casa ha ancor più l'incentivo a privilegiare se stesso, per esempio dichiarando zona a traffico limitato le strade di accesso alla sua proprietà, oppure dando priorità al suo quartiere qualora siano necessari investimenti nelle infrastrutture di base, quali fognature, condotte d'acqua, allacciamenti elettrici.

In verità gli incentivi materiali dei politici possono essere stabiliti in modo ben più effettivo contrattualmente, ossia per esempio aumentando la paga per un mandato politico. Se davvero i prezzi immobiliari sono un indicatore credibile del benessere di una comunità, si può anche ipotizzare una remunerazione variabile dei municipali sulla base dell'evoluzione del mercato immobiliare locale. Si tratta solo di ipotesi, che tuttavia evidenziano i margini di manovra che possono essere presi in considerazione.

L'argomento relativo alla minore mobilità attuale dei politici indigeni, che non potrebbero abbandonare rapidamente il Comune, è pretestuoso. Già all'interno delle regole che pone oggi la LEDP, bastano pochi mesi per spostare il proprio domicilio politico e poter iniziare una carriera politica in un altro Comune. Inoltre, in realtà poco mobili sono oggi politici in carica che sottostanno al vincolo del domicilio per esercitare la propria funzione, mentre cattivi politici che non sono stati rieletti possono liberamente cambiare domicilio. Pertanto, se l'argomento del domicilio come barriera all'uscita del Comune è vero, esso vale esattamente nel senso opposto a quanto menzionato dai critici di una *deregulation* elettorale perché blocca buoni politici e promuove la circolazione sul territorio di quelli che non sono stati rieletti.

La proposta è utopica

I concreti casi contemporanei esposti sopra alla sezione 3 dovrebbero da soli mostrare come già oggi in Svizzera e all'estero la *deregulation* elettorale proposta nella presente iniziativa sia ben collaudata ed apprezzata sia dai cittadini-elettori sia dai mass media.

Tuttavia, a ulteriore sostegno di un mercato politico aperto si consideri per esempio il contributo scientifico degli studiosi Reiner Eichenberger e Michael Funk⁴⁰, i quali portano molteplici esempi su come nel passato fosse assolutamente la regola e non un'eccezione avere addirittura un mercato internazionale dei politici con funzione esecutiva. Si badi sempre ad osservare la distinzione tra politici di governo e parlamentari, poiché i primi sono incaricati di gestire la cosa pubblica e possono di principio essere mobili anche sul piano internazionale, mentre i secondi rappresentavano prima i contribuenti e poi nei secoli i cittadini, funzione per la quale il criterio di domicilio ha un altro senso.

Nei secoli passati la maggior parte dei Paesi permetteva a stranieri di assumere funzioni politiche ben più di quanto sia stato il caso nel XX secolo e ancora oggi. Nell'età moderna e contemporanea, aristocratici stranieri diventavano regolarmente re o principi di uno Stato attraverso matrimonio o successione. Ben più interessante ai fini della presente iniziativa è osservare che talvolta aristocratici stranieri venivano addirittura volontariamente eletti al ruolo di re. Per esempio, nel 1573 l'aristocrazia polacca nominò come re della Polonia l'allora 23enne Enrico III di Francia⁴¹, fratello di Carlo IX re di Francia. Tuttavia, poiché già nel 1574 Enrico III ritornò in Francia per diventare re al posto del defunto fratello, i polacchi dovettero cercare un nuovo re. Il successore di Enrico III fu un ulteriore aristocratico straniero, l'allora

⁴⁰ Si veda il loro capitolo *Towards an international market for good politics* pubblicato nel 2009 nel libro di Geoffrey BRENNAN e Giuseppe EUSEPI, op. cit.

⁴¹ Si veda la scheda di Wikipedia accessibile tramite l'URL https://it.wikipedia.org/wiki/Enrico_III_di_Francia, pagina consultata il 2 aprile 2016.

principe di Transilvania Stefano I Bathory⁴² che fu eletto a re il 1575, stette al trono fino al 1586 ed è noto per essere stato uno dei re polacchi di maggior successo.

Un altro esempio storico più recente è fornito dal maresciallo francese Jean-Baptiste Bernadotte,⁴³ eletto nel 1810 a re di Svezia e Norvegia con il nome di Carlo XIV. In effetti, fino al XIX secolo inoltrato, non era affatto raro che stranieri venissero chiamati al trono, come per esempio illustrano molto bene i casi dei re di Grecia⁴⁴, Romania⁴⁵ e Bulgaria⁴⁶, tutti nati in Germania. La mobilità internazionale non riguardava solamente i regnanti, ma pure i più alti ministri. Un esempio molto noto è il caso di Klemens Wenzel Metternich, il potente ministro austriaco che gestì il Congresso di Vienna in seguito alla disfatta napoleonica il quale non solo nacque in Germania, ma pure iniziò la propria carriera politica in Germania.⁴⁷

Malgrado gli esempi finora esposti, che già basterebbero a mostrare come addirittura a livello di Stati nazionali la ricerca di profili adeguati anche al di fuori della giurisdizione fosse in passato la norma, ai fini della presente iniziativa l'esempio storico di gran lunga più interessante e più rilevante è rappresentato dai podestà dei liberi Comuni dell'Italia del XII e XIII secolo. In tale contesto, il potere esecutivo veniva deliberatamente messo nelle mani di cittadini forestieri, nominati dopo un'attenta selezione, affinché essi si mantenessero super partes nei dissidi delle famiglie del Comune e promuovessero il bene del Comune. Tali mandati erano di durata abbastanza limitata nel tempo, generalmente dai sei mesi ad un anno, e normalmente precludevano la rielezione per parecchio tempo. A causa di tali restrizioni, ne emerse un autentico mercato dei podestà, nel quale varie centinaia di candidati si contendevano gli ambiti mandati, la cui remunerazione poteva essere molto generosa. Ecco come Wikipedia descrive il sistema dei podestà dei Comuni italiani medievali.⁴⁸

La figura politica del podestà sostituì quella del consiglio dei consoli che governava i Comuni medievali a partire dalla fine del XII secolo. Tale carica, contrariamente a quella di console, doveva essere ricoperta da una persona non appartenente alla città che andava a governare (per questo era detto anche podestà forestiero), in modo da evitare coinvolgimenti personali nelle controversie cittadine e garantendo quindi l'imparzialità nell'applicazione delle leggi.

Il podestà veniva eletto dalla maggiore assemblea del Comune (Consiglio generale) e durava in carica, di solito, sei mesi o un anno. Doveva giurare fedeltà agli statuti comunali, dai quali era vincolato, e alla fine del mandato il suo operato era soggetto al controllo da parte di un collegio di sindaci.

⁴² Si veda la scheda di Wikipedia accessibile all'URL https://it.wikipedia.org/wiki/Stefano_I_di_Polonia, pagina consultata il 2 aprile 2015.

⁴³ Si veda la scheda di Wikipedia accessibile tramite l'URL https://it.wikipedia.org/wiki/Jean-Baptiste_Jules_Bernadotte, pagina consultata il 2 aprile 2016.

⁴⁴ Il moderno Regno di Grecia fu condotto tra il 1832 ed il 1862 dalla dinastia dei Wittelsbach e tra il 1862 ed il 1973 dalla dinastia dei Glücksburg; si veda la scheda di Wikipedia (in inglese) accessibile tramite l'URL https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_kings_of_Greece, pagina consultata il 2 aprile 2016.

⁴⁵ I Re di Romania (1881-1947) appartennero alla dinastia degli Hohenzollern-Sigmaringen; si veda la scheda di Wikipedia accessibile tramite l'URL https://it.wikipedia.org/wiki/Re_di_Romania, pagina consultata il 2 aprile 2016.

⁴⁶ Il terzo Stato Bulgaro (1878-1946) fu retto dalla dinastia dei Battenberg e poi dalla dinastia dei Sassonia-Coburgo-Gotha; si veda la scheda di Wikipedia accessibile all'URL https://it.wikipedia.org/wiki/Sovrani_di_Bulgaria, pagina consultata il 2 aprile 2016.

⁴⁷ Klemens Wenzel Nepomuk Lothar von Metternich-Winneburg-Beilstein, prima conte e poi principe di Metternich-Winneburg, nacque a Coblenza nel 1773, servì l'arcivescovo di Treviri, poi passò al servizio della corte del Sacro Romano Impero, ricoprendo per esempio il ruolo di maestro delle cerimonie in occasione dell'incoronazione di Leopoldo II a Sacro Romano Imperatore nel settembre 1790. Passò al servizio degli austriaci quando nel 1794 accompagnò in Gran Bretagna il tesoriere generale dei Paesi Bassi Austriaci per negoziare un prestito.

⁴⁸ Si veda la scheda di Wikipedia accessibile tramite l'URL <https://it.wikipedia.org/wiki/Podest%C3%A0>, pagina consultata il 2 aprile 2016.

Nella pratica il podestà esercitava i poteri esecutivo, di polizia e giudiziario divenendo di fatto il più importante strumento di applicazione e controllo delle leggi, anche amministrative. Non aveva, invece, poteri legislativi né il comando delle milizie comunali che veniva affidato al capitano del popolo.

Con il passare degli anni la carica di podestà divenne un vero e proprio mestiere esercitato da professionisti che cambiavano spesso sede di lavoro e ricevevano un regolare stipendio. Questo continuo scambio di persone e di esperienze, con il passare del tempo, contribuì a fare in modo che le leggi e la loro applicazione tendessero a diventare omogenee in città anche distanti tra loro, ma nelle quali avevano governato gli stessi podestà.

Anche lo storico Massimo Montanari fornisce simili dettagli.⁴⁹ Si notino, a distanza di 900 anni, le molte similitudini con le dinamiche proprie dei piccoli Comuni ticinesi, spesso caratterizzate da tensioni tra clan politici orientate sia sugli assi partitici sia sugli assi famigliari.

Tra XII e XIII secolo entrò in crisi il sistema basato sul consolato che aveva funzionato all'inizio dell'esperienza comunale. Si trattava nei fatti di una sorta di accordo tra le famiglie più ricche e potenti della città, che, alternando i propri membri alla carica di console, trasformavano la loro egemonia informale in una prevalenza riconosciuta e legittima. Le decisioni prese dai consoli dovevano talvolta essere ratificate dal parlamento o arengo, l'assemblea generale di tutti i cittadini maschi adulti, che tuttavia si limitava a dare il proprio consenso per acclamazione, senza intervenire veramente nel processo decisionale. L'immigrazione di famiglie ricche dalla campagna e l'ascesa sociale di famiglie di provenienza rurale e urbana ampliarono il vertice sociale della città e resero sempre più difficile trovare accordi in merito alla politica da adottare e allo sfruttamento delle risorse: il ceto consolare si cominciò a dividere in fazioni in lotta tra loro. La presenza di conflitti interni al ceto consolare, che si intensificarono dopo la pace di Costanza, una volta finita la guerra con Federico Barbarossa, spinse i cittadini a intervenire sul sistema sperimentando varie soluzioni.

In quasi tutte le città si crearono nuovi consigli più larghi del consolato, ma più stretti dell'arengo, poiché formati attraverso elezioni e soprattutto dotati del potere di prendere decisioni, non più semplicemente di accogliere proposte. Molto battuta fu la strada di conferire poteri supremi di coordinazione a singoli individui: con il termine generico di "podestà" (in latino potestas = potere), lo stesso che aveva usato Federico per indicare i propri funzionari inviati a governare e a riscuotere le tasse, si chiamarono i magistrati a cui per periodi variabili fu affidato il compito di reggere la città. All'inizio i modi in cui questi magistrati agirono furono molteplici; i podestà furono uno, due o più: furono scelti tra i cittadini o chiamati da fuori. Nei primi decenni del Duecento tutte le città si trovarono a convergere verso un medesimo sistema: l'affidamento della massima magistratura cittadina per un periodo limitato (di solito un anno, che alla fine del secolo si ridurrà a soli sei mesi) a un unico personaggio, forestiero affinché fosse al di sopra delle parti. Il podestà, una volta scelto, firmava con il Comune un vero e proprio contratto, che lo impegnava a portare con sé i propri giudici, che avrebbero amministrato la giustizia, i propri notai, addetti alla registrazione degli atti pubblici in accordo con i notai locali, e talvolta anche i propri birri o berrovieri, cioè le guardie. Tra i suoi compiti vi erano la presidenza del consiglio comunale (nel quale venivano proposte e votate a maggioranza le leggi), la direzione dei tribunali cittadini, la conduzione dell'esercito in guerra, il mantenimento dell'ordine e della pace interna. Al termine del proprio incarico il podestà era sottoposto a un processo amministrativo che stabiliva se aveva esercitato correttamente le sue funzioni: solo in caso affermativo gli veniva versato il salario, di solito piuttosto consistente.

Il podestà forestiero era dunque un professionista della politica, un esperto che - si supponeva - con la sua stessa presenza era in grado di separare il governo della cosa pubblica dagli interessi dei cittadini più potenti e di perseguire con il necessario distacco quello che la letteratura dell'epoca definiva bene comune. Assieme a questo sistema di governo altri elementi si affermavano, segni tangibili della medesima necessità di assicurare la trasparenza del governo e la sua separazione dagli interessi privati. In questa direzione andavano la sempre più estesa produzione di documentazione scritta, capace di garantire i diritti del Comune rispetto ad altre autorità o a privati cittadini; la tenuta ordinata di queste scritture in volumi e poi in archivi pubblici;

⁴⁹ Massimo MONTANARI: *Storia medievale*. Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 204-210.

la costruzione dei palazzi comunali che rappresentavano materialmente, al centro della città, la presenza del governo.

I primi podestà furono soprattutto milanesi e cremonesi, ossia cittadini di quelle città che dominavano i due principali sistemi di alleanze in cui era divisa l'Italia comunale di inizio Duecento. La magistratura podestarile costituì in questa fase soprattutto un sistema messo in atto dalle città-leader per controllare gli alleati meno potenti. In seguito alcune città, come Bologna, si specializzarono nella formazione di questi ufficiali, che partivano per governare Comuni vicini e lontani rispondendo alla nuova richiesta di un **podestà forestiero**, esperto nel diritto, nell'amministrazione della giustizia e - non da ultimo - nella retorica, che consentiva di tenere discorsi dentro e fuori dai consigli cittadini. Dopo la metà del secolo, mentre andavano cristallizzandosi i fronti guelfo e ghibellino, si cominciò a scegliere i podestà all'interno del proprio schieramento. Ciononostante al podestà si continuò a richiedere una certa equidistanza tra i gruppi che lottavano in città. Nella pratica, non sempre ciò avveniva: le cronache del Duecento sono piene di casi in cui i podestà forestieri vengono cacciati o uccisi per aver preso iniziative impopolari; questo originale sistema di governo si rivelò comunque in grado di mantenere a un livello accettabile i conflitti di una società sempre più complessa e sopravvisse nelle città italiane per più di un secolo e mezzo.

Il caso dei podestà è, come si ha avuto modo di leggere nei passaggi che precedono, un esempio molto ben documentato di come il perseguimento del bene comune venga incentivato e reso possibile proprio dall'apertura del mercato elettorale anche a cittadini non residenti nel Comune. L'opposizione alla *deregulation* elettorale pertanto è con buona probabilità conseguenza del tentativo di difendere rendite di posizione e privilegi personali che finora sono andati a costo dei cittadini e dei contribuenti.

Vi è infine un ultimo esempio ben noto a tutti di come l'apertura di un mercato delle persone abbia aumentato la qualità: quello del mercato degli sportivi professionisti. Fino a qualche anno fa, prendendo l'esempio dell'hockey su ghiaccio o del calcio, molte voci si opponevano all'apertura del mercato la quale intendeva permettere anche a giocatori stranieri di essere ingaggiati dalle squadre locali. Le associazioni dei giocatori nazionali difendevano rigide quote indigene con l'argomento che altrimenti i fan non si sarebbero più identificati con la squadra. L'esperienza che è seguita all'apertura del mercato sportivo è tuttavia di ben altro tenore. Con l'aumentare del numero di giocatori stranieri, il livello sportivo è progressivamente aumentato, così come l'entusiasmo dei fan. Oggigiorno, addirittura nelle squadre nazionali spesso è uno straniero l'uomo più importante: l'allenatore.

6. CONCLUSIONI

A causa della lunga tradizione istituzionale in tal senso, oggigiorno si dà per scontato che il municipale di un Comune debba risiedere nello stesso. Eppure, nel mondo del lavoro fortunatamente non vi è alcuna restrizione del genere, ed è regola anziché eccezione cercare i profili professionali più adatti anche lontano dalla sede dell'azienda. Anche l'esempio del mercato dei giocatori sportivi, come nel caso di calcio e hockey su ghiaccio, mostra l'aumento di livello allorquando si cercano i migliori profili anche fuori della giurisdizione di riferimento. Si osservi che il Municipio ha funzioni esecutive e non di rappresentanza della cittadinanza, pertanto il vincolo della residenza per i municipali risulta meno fondato rispetto a quello relativo all'eleggibilità del legislativo comunale.

Qualora si togliesse la barriera di entrata alla funzione di municipale per candidati residenti al di fuori del Comune, ci si può aspettare una serie di conseguenze a vantaggio della scelta dei cittadini e del modo con cui le loro preferenze verranno prese in considerazione nell'azione politica. In generale, è ragionevole aspettarsi un aumento della qualità del dibattito politico comunale, determinato da una maggiore mobilità dei candidati che hanno interesse ad investire nella propria reputazione di buoni amministratori della cosa pubblica, perché ciò permetterebbe loro di ambire all'elezione futura in Comuni più grandi.

A sostegno di tali aspettative vi sono numerose e concrete esperienze, sia del giorno d'oggi in quei Cantoni che già conoscono un mercato aperto dei municipali (si vedano gli aneddoti riportati sopra relativi a Rapperswil (SG) e Arbon (TG) per comprendere le dinamiche innescate dal presente cambio normativo), sia storici con particolare riferimento alle esperienze dei Comuni medievali italiani che nel XII e XIII secolo decisero di affidare il proprio governo al ruolo del podestà forestiero. Di una *deregulation* elettorale beneficerebbe pertanto la qualità con cui è gestito il Comune ticinese, che verrebbe preservato nella sua importantissima funzione istituzionale all'interno della sussidiarietà del federalismo svizzero.

Per le ragioni esposte sopra, i sottoscritti deputati chiedono che si **abolisca, limitatamente alla carica di municipale, il vincolo territoriale secondo cui è eleggibile solo chi sia domiciliato nel Comune**. Nell'intenzione degli iniziativaisti, si potrebbero modificare l'art. 29 Cost./TI e l'art. 10 LEDP nel seguente modo.

Articolo 29 Cost./TI – Diritti politici / 3. eleggibilità

cpv. 1 (*modificato*): È eleggibile a membro di un'autorità cantonale **e comunale** chi ha il diritto di voto a livello federale.

cpv. 2 (*stralciato*): ~~È eleggibile a membro di un'autorità comunale chi è domiciliato nel Comune.~~

cpv. 3: I motivi di esclusione sono stabiliti dalla legge.

cpv. 4 (*modificato*): La legge stabilisce entro quali termini l'eletto non domiciliato nel Cantone **o nel Comune** deve prendervi domicilio.

Articolo 10 LEDP

cpv. 1: Nelle elezioni popolari comunali è eleggibile ogni cittadino svizzero di diciotto anni compiuti domiciliato da tre mesi nel Comune.

cpv. 2 (*nuovo*): **Per la carica di municipale è eleggibile ogni cittadino svizzero di diciotto anni compiuti, indipendentemente dal domicilio.**

Nell'ambito delle modifiche legislative collaterali, i sottoscritti deputati suggeriscono che sono inoltre ipotizzabili degli emendamenti nella legislazione fiscale o finanziaria cantonale affinché al Comune per il quale un cittadino assume la carica di municipale senza ivi spostarvi il domicilio vada una parte del gettito d'imposta del municipale. Per esempio, si potrebbe introdurre nella Legge tributaria il seguente nuovo articolo.

Articolo 284bis (*nuovo*) – Municipali domiciliati fuori Comune

Il reddito da attività lucrativa dipendente che un contribuente consegue in qualità di membro di uno o più esecutivi di Comuni nei quali non è già imposto per appartenenza personale è attribuito al rispettivo Comune.

Paolo Pamini
Sergio Morisoli