

Messaggio

numero

7328

data

14 giugno 2017

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Introduzione della limitazione della durata delle cariche politiche a quattro legislature

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il 14 ottobre 2013 il Gran Consiglio ha approvato le conclusioni del rapporto di minoranza del 27 giugno 2013 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, accogliendo quindi l'iniziativa parlamentare presentata il 15 aprile 2013 nella forma generica da Angelo Paparelli per la limitazione della durata delle cariche politiche a quattro legislature. Il Consiglio è quindi stato incaricato di elaborare le disposizioni di attuazione della decisione parlamentare. Con il messaggio, il Consiglio di Stato prende inoltre posizione sull'iniziativa parlamentare presentata il 10 aprile 2017 nella forma generica da Sergio Morisoli e Paolo Pamini per l'introduzione di un limite massimo di 8 anni per la carica di Consigliere di Stato.

L'atto parlamentare accolto dal Gran Consiglio il 14 ottobre 2013 era la quarta iniziativa parlamentare generica depositata negli ultimi dieci anni sul tema della fissazione di un limite massimo per coprire una carica di elezione popolare:

- iniziativa parlamentare del 4 giugno 2007 depositata da Angelo Paparelli, la quale proponeva l'introduzione di un limite massimo di quattro legislature per ricoprire le cariche di membro di un organo esecutivo o legislativo del Cantone e dei comuni e che contemplava anche la fissazione di un limite di settanta anni per l'eleggibilità a tali cariche politiche; l'iniziativa parlamentare è stata respinta dal Gran Consiglio il 19 febbraio 2008 (la proposta di introdurre l'ineleggibilità di chi ha compiuto il settantesimo anno di età era stata ritirata durante la discussione parlamentare);
- iniziativa parlamentare del 15 dicembre 2008 depositata da Angelo Paparelli, che proponeva l'introduzione del limite di quattro legislature solo per il Consiglio di Stato e i municipi e che è stata oggetto del messaggio governativo n. 6292 del 20 ottobre 2009 e del rapporto n. 6292R del 1° aprile 2010 della Commissione della legislazione; il Gran Consiglio, con decisione del 20 aprile 2010, ha respinto la proposta di introdurre il limite di permanenza in carica;
- iniziativa parlamentare del 13 febbraio 2012 depositata da Angelo Paparelli, che proponeva di introdurre la limitazione di occupare una carica negli organi esecutivi e legislativi del Cantone e dei comuni per non più di quattro legislature; il 26 settembre 2012 il Gran Consiglio ha respinto l'atto parlamentare;
- iniziativa parlamentare del 15 aprile 2013 depositata da Angelo Paparelli, che riproponeva di introdurre la limitazione di occupare una carica negli organi esecutivi e

legislativi del Cantone e dei comuni per non più di quattro legislature; il 14 ottobre 2013 2013 il Gran Consiglio ha accolto l'atto parlamentare.

Oltre agli atti parlamentari citati, il 10 aprile 2017 è stata presentata da Sergio Morisoli e Paolo Pamini l'iniziativa parlamentare nella forma generica che propone di introdurre un limite massimo di due legislature intere e consecutive per la carica di membro del Consiglio di Stato.

Già nei decenni precedenti questo tema era stato discusso dal Gran Consiglio senza che si giungesse a una modificazione delle regole.

I. ATTUAZIONE DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE PRESENTATA IL 15 APRILE 2013 NELLA FORMA GENERICA DA ANGELO PAPARELLI PER LA LIMITAZIONE DELLA DURATA DELLE CARICHE POLITICHE A QUATTRO LEGISLATURE

La fissazione di un periodo massimo di permanenza nelle cariche di membro delle autorità elette dal popolo costituisce una limitazione del diritto di eleggibilità della singola persona e della libertà di scelta degli elettori. L'introduzione di un limite di eleggibilità nel diritto cantonale richiede una modifica della Costituzione e non può pertanto essere attuata solo mediante un adeguamento legislativo. L'articolo 27 della Costituzione cantonale introduce, nel capoverso 1, il principio secondo il quale ogni svizzero domiciliato nel Cantone acquista i diritti politici a diciotto anni compiuti. Nel secondo capoverso è prevista un'eccezione. L'articolo 29 capoversi 1 e 2 della Costituzione cantonale stabilisce che ogni cittadino che gode dei diritti politici può essere eletto purché sia domiciliato nel comprensorio di elezione. Per i ticinesi all'estero vi è una norma specifica (articolo 30 Costituzione cantonale). Seppur l'articolo 29 capoverso 3 della Costituzione cantonale stabilisca che i motivi di esclusione dell'eleggibilità possano essere fissati nella legge, non reputiamo sufficiente poggarsi su tale disposizione per fissare un limite di permanenza in carica. Si tratta infatti di un principio non conosciuto nel nostro Cantone e che tocca la libertà di scelta degli elettori. È la Costituzione stessa ad introdurre sia l'ineleggibilità alle cariche di membro del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato e del Municipio di chi è stato condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica (articolo 29a Costituzione cantonale) sia l'esclusione dell'interdetto per infermità o debolezza mentali e incapace di discernimento (cui è assimilabile l'istituto giuridico più recente della curatela generale) dai diritti politici (articolo 27 capoverso 2 Costituzione cantonale). È sempre la Costituzione che stabilisce le incompatibilità tra le diverse cariche politiche e giudiziarie e quella per i dipendenti dello Stato. Inoltre, i lavori preparatori della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 si sono sempre fondati sul presupposto che una tale limitazione dovesse essere stabilita da una norma di rango costituzionale. Anche nei Cantoni che contemplano norme simili, queste figurano nella Costituzione.

In attuazione della decisione adottata il 14 ottobre 2013 dal Gran Consiglio abbiamo elaborato la disposizione costituzionale. Essa indica che una persona che ha fatto parte del Gran Consiglio, del Consiglio di Stato, del Consiglio comunale o del Municipio per quattro legislature consecutive, non è rieleggibile nella legislatura successiva (né vi può entrare come subentrante per esempio su proposta dei proponenti nei casi dell'articolo 70 capoverso 1 della legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici). Per chiarezza, è precisato che sono computate anche le legislature incomplete. Per esempio, un candidato che entra in carica come subentrante nella prima legislatura, è rieletto nella seconda e nella terza ed entra nella quarta legislatura di nuovo in carica quale subentrante non

essendo stato rieletto direttamente, non è immediatamente rieleggibile nel periodo amministrativo successivo, indipendentemente dal numero di anni in cui egli abbia effettivamente occupato la carica.

Dopo una legislatura intera di assenza, la persona può candidarsi (ed essere eletta) per un massimo di ulteriori quattro legislature consecutive.

La nuova disposizione è inserita quale quinto capoverso nell'articolo 29. Questo articolo disciplina in modo generale il tema dell'eleggibilità nella parte della Costituzione cantonale riguardante i diritti politici. L'alternativa consisterebbe nel modificare la Costituzione cantonale in più punti: si dovrebbe introdurre una disposizione simile in ciascuna delle parti che disciplinano l'elezione delle autorità toccate dalla riforma.

La disposizione costituzionale entra in vigore immediatamente. Non è però possibile stabilire una data unica in cui la norma sia applicabile a tutti i livelli. Qualora la norma venga approvata dal Gran Consiglio e dal Popolo nei prossimi mesi, la nuova disposizione sarà applicabile alle autorità cantonali con le elezioni del 7 aprile 2019 e alle autorità comunali con quelle del 5 aprile 2020. Essa non è evidentemente applicabile ai legislativi comunali nella forma dell'Assemblea comunale e di conseguenza nemmeno alle sue commissioni. In caso di differimento delle elezioni comunali a seguito di processi di fusione, la disposizione si applicherà solo al momento delle elezioni differite.

Evidentemente, nel computo delle quattro legislature dovranno essere considerati anche i periodi amministrativi precedenti all'entrata in vigore della revisione. In altre parole, l'entrata in vigore della norma costituzionale non azzerava il numero delle legislature in cui la persona ha rivestito una carica elettiva. Il computo del periodo di quattro legislature non potrà partire da zero con le elezioni cantonali del 2019 e comunali del 2020. Questo si porrebbe in contrasto con gli obiettivi perseguiti e i principi fatti propri dal Gran Consiglio al momento dell'accoglimento dell'iniziativa parlamentare. Non vi sarebbero nemmeno ragioni per privilegiare coloro che occupano già oggi cariche politiche rispetto agli altri cittadini eletti in futuro, né giustificazioni giuridiche riguardanti presunti diritti acquisiti. Nell'ipotesi che la modificazione costituzionale possa essere applicata dalle elezioni per il rinnovo dei poteri cantonali nel 2019 e comunali nel 2020, in quelle elezioni non potranno candidarsi coloro che nella legislatura che si chiude in tali anni hanno ricoperto la carica per la quarta legislatura (o parte di essa) consecutiva, cioè coloro che erano in carica nella legislatura cantonale 2003-2007 e in quella comunale 2004-2008 e nei tre periodi amministrativi successivi.

II. INIZIATIVA PARLAMENTARE PRESENTATA IL 10 APRILE 2017 NELLA FORMA GENERICA DA SERGIO MORISOLI E PAOLO PAMINI PER L'INTRODUZIONE DI UN LIMITE MASSIMO DI 8 ANNI PER LA CARICA DI CONSIGLIERE DI STATO

L'iniziativa parlamentare presentata il 10 aprile 2017 nella forma generica da Sergio Morisoli e Paolo Pamini propone di introdurre un limite massimo di due legislature intere e consecutive per la carica di membro del Consiglio di Stato. A differenza dell'atto parlamentare accolto dal Gran Consiglio, questa iniziativa introduce una limitazione della durata della carica solo per il Consiglio di Stato, dimezzando il numero di legislature ammesse. L'accoglimento di questo atto parlamentare si porrebbe in contraddizione con la decisione del Gran Consiglio del 14 ottobre 2013.

III. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il rapporto del 25 marzo 1986 della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale aveva affrontato il tema della limitazione della durata delle cariche politiche. La Commissione era giunta alla conclusione che non vi fossero ragioni per introdurre una tale limitazione.

Nel rapporto si indica infatti che *“il giudizio commissionale è negativo sull'introduzione di una limitazione temporale per le cariche di membro del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato. Negli ultimi decenni la situazione è già profondamente cambiata. La dilatazione dei problemi dello Stato e quindi degli oneri ha maturato l'esigenza di un avvicendamento nella carica di Consigliere di Stato senza bisogno di norme limitative.”* (Rapporto, Commento ad art. 53.3, pag. 153). Il rapporto prosegue indicando che, dei venti consiglieri di Stato che sono entrati in carica dopo il 1945 e hanno cessato l'attività entro il 1985, solo uno è rimasto nel Governo per un periodo superiore ai quindici anni: si tratta del Consigliere di Stato Guglielmo Canevascini, rimasto in carica dal 1922 al 1959. Il messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994 concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 ha richiamato le argomentazioni della Commissione citata per formulare la proposta di non porre limitazioni al principio della rieleggibilità (messaggio n. 4341, commento all'art. 53 n. 1).

Nel Cantone Ticino, dal 1909 a oggi hanno cessato l'attività 61 consiglieri di Stato. Nella tabella riportiamo il numero di membri del Consiglio di Stato diviso per anni di permanenza in carica:

Anni di permanenza in carica	Numero Consiglieri di Stato	Quota
fino a 4 anni	15	24.6%
da 5 a 8 anni	17	27.9%
da 9 a 12 anni	18 *	29.5%
da 13 a 16 anni	7 **	11.5%
da 17 a 20 anni	3	4.9%
oltre 20 anni	1	1.6%

*Evaristo Garbani-Nerini rimase in carica in due periodi non consecutivi per complessivi 12 anni.

**Giuseppe Cattori rimase in carica in tre periodi non consecutivi per complessivi 16 anni.

La tabella mostra che nella realtà all'interno del Consiglio di Stato gli avvicendamenti sono piuttosto frequenti. I 61 consiglieri di Stato sono rimasti in carica in media per un periodo di circa 8 anni e 9 mesi. Poco oltre la metà ha ricoperto il ruolo per un periodo massimo di 8 anni come proposto nell'iniziativa parlamentare del 10 aprile 2017 e sono stati 50 (pari a circa l'82 per cento) a rimanere in carica per un massimo di dodici anni. Vi sono stati solo quattro consiglieri di Stato a essere rimasti in carica per oltre sedici anni. Reputiamo pertanto superfluo introdurre una limitazione della durata massima di permanenza in carica.

Anche all'interno del Gran Consiglio, vi è un rinnovo regolare delle cariche. Nella tabella riportiamo il numero di deputati entrati in carica all'inizio della legislatura 2015-2019 diviso per il numero di legislature consecutive effettuate al momento dell'entrata in carica:

Legislature di permanenza in carica	Numero Gran Consiglieri	Quota
0 legislature	34	37.8%
1 legislatura	24	26.7%
2 legislature	17	18.9%
3 legislature	11	12.2%
4 legislature	2	2.2%
5 legislature	2	2.2%
oltre 5 legislature	0	0.0%

Nella tabella non sono incluse le legislature svolte prima di un periodo amministrativo intero di pausa poiché la norma proposta considera solo le legislature effettuate in modo consecutivo. All'inizio di ogni legislatura circa un terzo dei deputati è di nuova elezione. Dopo le elezioni del 19 aprile 2015, 34 deputati erano alla prima legislatura (inclusi tre deputati che erano già stati in precedenza membri del Gran Consiglio ma che non lo erano stati nella legislatura 2011-2015). Vi erano 24 deputati che avevano già effettuato una legislatura e altri 17 che avevano già ricoperto la carica nelle due legislature precedenti. Solo 4 deputati avevano già ricoperto la carica almeno nelle quattro legislature (o in parte di esse) immediatamente precedenti.

A livello locale, la situazione varia da un Comune all'altro ma in generale non si assiste a casi in cui la gran parte delle cariche negli organi comunali è occupata a lungo dalle medesime persone. Anche a livello comunale vi è quindi una rotazione regolare anche laddove qualche carica è occupata da persone che fanno parte del municipio o del consiglio comunale da tempo. Occorre inoltre rilevare che a volte vi sono difficoltà a trovare persone valide disposte ad assumere cariche politiche comunali. L'introduzione della limitazione della permanenza in carica potrebbe acuire le difficoltà soprattutto nei Comuni più piccoli.

A titolo comparativo negli esecutivi non esiste un limite di permanenza in carica per il Governo federale mentre vi sono limitazioni in quattro Cantoni: Friburgo, al massimo tre legislature complete (di cinque anni); Appenzello Esterno, al massimo tre rielezioni (con legislatura di quattro anni); Grigioni, al massimo due rielezioni (con legislatura di quattro anni); Giura, al massimo due rielezioni consecutive (con legislatura di cinque anni). Nei legislativi le limitazioni figurano in quattro Cantoni: Obvaldo, al massimo sedici anni (con legislatura di quattro anni); Basilea Città, al massimo quattro legislature consecutive (con legislatura di quattro anni); Basilea Campagna, al massimo quattro legislature consecutive (con legislatura di quattro anni); Giura, al massimo due rielezioni consecutive (con legislatura di cinque anni).

In conclusione, invitiamo a rinunciare all'adozione della modificazione costituzionale per introdurre la limitazione della durata delle cariche politiche a quattro legislature.

Infine, invitiamo a respingere anche l'iniziativa parlamentare presentata il 10 aprile 2017 nella forma generica da Sergio Morisoli e Paolo Pamini per l'introduzione di un limite massimo di 8 anni per la carica di Consigliere di Stato. L'atto parlamentare elenca una

serie di vantaggi che l'attuazione della proposta comporterebbe. Dubitiamo che vi possa essere una correlazione tra la durata massima della permanenza in carica e perlomeno una gran parte dei vantaggi indicati e che pertanto nella pratica si possano realmente produrre gli effetti asseriti.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnaldo Coduri

Disegno di

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

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 14 giugno 2017 n. 7328 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è così modificata:

Art. 29 cpv. 5 (nuovo)

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

Art. 96 n. 2 (nuovo)

**Disposizioni
transitorie**

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

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

II.

Ottenuta l'approvazione del Popolo, la modifica della Costituzione è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore immediatamente.