

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4496	27 febbraio 1996	ISTITUZIONI

Concerne

Revisione parziale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 (testo riordinato) - introduzione della competenza del Gran Consiglio a sospendere rispettivamente destituire i membri del Consiglio di Stato in caso di sopravvenienza durante il periodo di durata in carica di procedimenti penali o di situazioni di insolvenza a loro carico

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

Con il presente messaggio ci preghiamo sottoporre al vostro esame la proposta per l'eventuale revisione parziale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967, volta ad introdurre la competenza del Gran Consiglio a sospendere rispettivamente destituire i membri del Consiglio di Stato in caso di sopravvenienza durante il periodo di durata in carica di procedimenti penali o di situazioni di insolvenza a loro carico.

I. INTRODUZIONE - L'INIZIATIVA PARLAMENTARE DEL 3 OTTOBRE 1994 DEGLI ON. GIORGIO PELLANDA E CONFIRMATARI

Il 3 ottobre 1994 gli On. Giorgio Pellanda e confirmatari hanno depositato un'iniziativa parlamentare nella forma generica per una modifica della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato del 19 dicembre 1963 (RL vol. 1a n. 49), volta ad introdurre per questi ultimi, in presenza di procedimenti penali o di situazioni di insolvenza a loro carico, un disciplinamento analogo a quello applicabile ai membri dei Municipi secondo l'art. 198 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC), recentemente modificato.

Quest'ultima disposizione stabilisce che il Consiglio di Stato può decretare la sospensione di un municipale quando lo stesso sia perseguito per crimini o delitti oppure quando nei suoi confronti siano adottati i provvedimenti del rilascio di un attestato di carenza beni o della dichiarazione di fallimento.

Accettando, nella seduta del 6 febbraio 1995, di dar seguito all'iniziativa, il Gran Consiglio l'ha nel contempo trasmessa allo scrivente Consiglio per l'elaborazione del progetto di legge in essa previsto (artt. 59 cpv. 2 lett. b Cost. cant. e 51 cpv. 2 lett. a della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, LGC).

II. L'ART. 198 DELLA LEGGE ORGANICA COMUNALE (LOC)

Già il testo originario - del 10 marzo 1987 - dell'art. 198 LOC conferiva al Consiglio di Stato la facoltà di intervenire quale autorità di vigilanza sui Comuni per decretare la sospensione dalla carica di municipali che si trovassero nelle menzionate situazioni.

Con una sentenza di principio del 27 maggio 1992, pubblicata in RDAT II-1992 n. 9 e riferita ad un caso di sospensione decretata per motivo di insolvenza, il Tribunale cantonale amministrativo (TCA) aveva però stabilito che la mera sussistenza di situazioni di questo genere non costituiva come tale motivo sufficiente - a maggior ragione nei casi in cui si fossero avverate prima dell'elezione - per adottare un simile provvedimento, quest'ultimo dipendendo infatti ancora dall'accertamento dell'ulteriore questione a sapere se ed in quale misura i citati motivi di sospensione fossero da ascrivere a responsabilità specifiche del municipale; in altre parole secondo il TCA occorreva quindi ancora dimostrare che simili eventi erano concretamente suscettibili di compromettere interessi comunali trascendenti le semplici esigenze di tutela dell'immagine del Municipio e della dignità della carica.

Con la modifica dell'art. 198 cpv. 2 LOC, approvata il 7 dicembre 1993 a seguito dell'accettazione - in data 20 aprile 1993 - di una iniziativa parlamentare nella forma generica depositata (in conseguenza dell'emanazione della menzionata sentenza) dall'On. Gabriele Gendotti per il Gruppo PLR, è stato in sostanza introdotto un ribaltamento dell'onere della prova fra autorità di vigilanza e municipale (cfr. rapporto della Commissione della legislazione del 5 novembre 1993, pag. 2), nel senso che l'esistenza di un procedimento penale per crimini o delitti o di uno stato di carenza beni o di fallimento creano ora una sorta di presunzione di pericolo per gli interessi del Comune; presunzione, questa, comunque refragabile da parte dell'interessato nell'ambito della procedura amministrativa e segnatamente dell'esercizio del diritto di essere sentito espressamente garantito dallo stesso art. 198 cpv. 3 LOC, dimostrando per esempio l'assenza di colpa per lo stato d'insolvenza o l'inconsistenza delle accuse penali rivolte.

Come esposto in entrata, con l'accettazione della sopra citata iniziativa parlamentare presentata dagli On. Giorgio Pellanda e confirmatari il Gran Consiglio (cfr. rapporto della Commissione speciale dei diritti politici del 24 gennaio 1994) ha pertanto accolto il principio di introdurre analogicamente per i membri del Consiglio di Stato il disciplinamento applicabile ai membri dei Municipi, ovvero di istituire la possibilità di sospendere un membro del Governo qualora si verificano le citate casistiche civili o penali, decidendo di demandare la relativa competenza al Tribunale di appello.

Per le più precise motivazioni addotte a sostegno dell'iniziativa, ci si permette semplicemente rinviare al testo dell'atto parlamentare e del relativo rapporto commissionale.

III. LA CONCRETIZZAZIONE DELL'INIZIATIVA

Come sopra accennato, il Consiglio di Stato è chiamato, giusta gli artt. 59 cpv. 2 lett. b Cost. cant. e 51 cpv. 2 lett. a LGC, ad elaborare il progetto di legge conformemente alla volontà dei promotori e del Parlamento, con facoltà semmai di opporvi un controprogetto (art. 52 LGC).

Lo scrivente Consiglio vi procede quindi con il presente messaggio solo in adempimento del mandato che gli compete per legge perché non condivide i contenuti dell'iniziativa.

Non oppone comunque nessun controprogetto limitandosi a manifestare perplessità di cui si dirà brevemente in conclusione.

La concretizzazione della decisione granconsigliare solleva complesse problematiche giuridiche, di natura anche costituzionale. Infatti, nella misura in cui l'iniziativa accettata propone di trasporre analogicamente per i membri del Consiglio di Stato il disciplinamento vigente per quelli dei Municipi, occorre innanzitutto accertare se i sopracitati disposti della LOC consentono di sospendere un municipale democraticamente eletto anche quando il reato penale (art. 198 cpv. 1) o l'attestato di carenza beni o la dichiarazione di fallimento (cpv. 2) sono già subentrati - e sono quindi noti ai cittadini elettori - prima dell'elezione (l'esito di tale esame varrebbe poi pure per l'elaborazione dell'analogo disciplinamento applicabile ai Consiglieri di Stato); inoltre deve essere verificato se la sospensione di un membro del Consiglio di Stato possa, dal profilo costituzionale, essere legittimamente pronunciata dal Tribunale di appello.

Per chiarire tali aspetti e gli altri connessi, lo scrivente Consiglio ha ritenuto di sottoporre la tematica al proprio Consulente giuridico, lic. jur. Guido Corti.

IV. LE CONDIZIONI D'APPLICAZIONE DELL'ART. 198 LOC; DIFFICOLTA' DI DECRETARE LA SOSPENSIONE DI MUNICIPALI PER MOTIVI ANTERIORI ALL'ELEZIONE

Nella sentenza - citata al precedente p.to II - che ha portato alla modifica dell'art. 198 cpv. 2 LOC il TCA non aveva come tale escluso a priori che la sospensione - la quale costituisce non un provvedimento di natura afflittiva, ovvero disciplinare, teso a sanzionare un comportamento illecito, bensì una misura essenzialmente cautelare, volta a tutelare gli interessi del Comune dai pregiudizi derivanti dall'apertura di procedimenti penali a carico di municipali o da un loro stato d'insolvenza - possa essere decretata anche qualora i motivi di sospensione sussistano già al momento in cui il municipale viene eletto. Tenuto conto "della rinuncia del legislatore ad impedire l'accesso al Municipio ai debitori insolventi" oppure perseguiti o condannati penalmente, e ritenuto che in caso di loro elezione occorrerebbe considerare che tale situazione non ha comunque impedito all'elettorato di affidare loro il mandato di municipale, facendo così "presumere che il semplice stato d'insolvenza del municipale eletto non sia suscettibile di pregiudicare gli interessi del Comune", il TCA ha però segnatamente rilevato che per tale categoria di municipali suscettibili di essere assoggettati al regime dell'art. 198 LOC all'autorità di vigilanza si "impone di applicare un metro di giudizio meno rigoroso di quello che altrimenti potrebbe essere applicato nei confronti di municipali venuti a trovarsi in simile situazione soltanto dopo essere stati eletti" (cons. n. 5).

Corti ha ulteriormente approfondito questo tema, alla luce della dottrina più recente e della giurisprudenza del Tribunale federale, giungendo a conclusioni ancora più perentorie.

Egli ha in particolare rilevato che "la sospensione dalla carica non per motivi disciplinari (art. 197 cpv. 1 lett. d LOC) bensì legati all'immagine e alla dignità dell'ufficio dev'essere pronunciata con particolare cautela" in quanto "con un simile provvedimento l'autorità di vigilanza vanifica in un certo senso la scelta politica dei cittadini elettori. La sospensione per indegnità (Amtsunwürdigkeit) può quindi essere decretata soltanto in casi eccezionali ed il provvedimento sarebbe comunque inammissibile ove fosse adottato in base ad

eventi che erano già pacificamente noti al momento dell'elezione e che non potevano condurre, come tali, all'ineleggibilità del candidato: secondo il Tribunale federale, si potrebbe addirittura ravvisare in tal caso una violazione del diritto di elettorato passivo (sentenza del 9 ottobre 1957, in ZBI 1957 pag. 533 segg., ...) ... se il reato penale, l'attestato di carenza beni o la dichiarazione di fallimento sono antecedenti l'elezione e noti agli elettori, il municipale non può invece essere sospeso in via cautelare poichè tale provvedimento equivarrebbe in pratica ad una limitazione del diritto di eleggibilità o di elettorato passivo per motivi che la legge non istituisce espressamente a tal fine ...".

Corti conclude pertanto che "l'esercizio di un pubblico ufficio da parte di persone che apparivano indegne già al momento dell'elezione non può essere inibito attraverso provvedimenti di sospensione adottati dopo l'espressione del voto popolare e l'accesso alla carica. Questo problema deve caso mai essere affrontato con regole specifiche che sanciscano l'ineleggibilità di un candidato ritenuto indegno nel rispetto dei principi democratici stabiliti dal diritto federale, del precetto della proporzionalità e di quello dell'interesse pubblico".

Lo scrivente Consiglio, valutato l'iter medesimo che ha portato alla recente modifica dell'art. 198 cpv. 2 LOC, la quale aveva per finalità di ovviare alle carenze di tale disposizione (nella versione precedente) evidenziate dal TCA, in un caso in cui il motivo di sospensione - lo stato d'insolvenza - era anteriore all'elezione, aveva ritenuto che il Parlamento, con detta revisione, avesse comunque espressamente inteso mantenere la possibilità di adottare le necessarie misure anche nei confronti dei (potenziali) municipali che incorrano in uno dei citati motivi di sospensione pur se anteriori all'elezione.

Pensava così che il Gran Consiglio, con l'accettazione dell'iniziativa degli on. Giorgio Pellanda e confirmatari, intendesse trasporre analogicamente il medesimo sistema ai membri del Consiglio di Stato. L'Esecutivo cantonale è oggi meno sicuro delle reali intenzioni del Parlamento e ciò alla luce della decisione 5 febbraio 1996 con la quale è stata respinta l'iniziativa parlamentare 7 novembre 1994 presentata nella forma generica dall'on. Gianluigi Piazzini per una migliore informazione delle cittadine e dei cittadini in riguardo all'onorabilità e all'integrità dei candidati alle elezioni politiche.

Operando questa scelta il Gran Consiglio ha infatti ritenuto di dover lasciare all'aleatorietà delle informazioni che emergono da una campagna elettorale la conoscenza o meno degli elettori di reati penali o di stato di insolvenza in cui sarebbe incorso in passato il singolo candidato.

V. LA COMPETENZA DEL TRIBUNALE DI APPELLO A DECRETARE LA SOSPENSIONE DEI MEMBRI DEL CONSIGLIO DI STATO

Accertato, sulla base delle considerazioni sopraesposte, che la sospensione dei membri del Governo può invece - analogamente a quanto avviene per i municipali - legittimamente essere decretata per motivi (di natura penale o d'insolvenza) che sopravvengono durante il periodo di nomina, e ritenuto che per quanto concerne i municipali la competenza per adottare siffatti provvedimenti è affidata dall'art. 198 LOC al Consiglio di Stato quale autorità di vigilanza sui Comuni, si pone, con riferimento all'oggetto dell'iniziativa e limitatamente ai medesimi motivi che subentrino dopo l'elezione, il quesito a sapere a quale autorità tale competenza debba essere demandata.

Come sopra esposto il Gran Consiglio, accogliendo l'iniziativa e facendo propria la specifica proposta ivi contenuta, ha invitato il Consiglio di Stato "a provvedere alla relativa modifica legislativa, prevedendo quale autorità di ricorso il Tribunale di appello" (cfr. rapporto della Commissione speciale diritti politici, pag. 2, laddove per "autorità di ricorso" si ritiene di dover intendere autorità competente a decretare la sospensione).

La costituzionalità di tale scelta solleva serie riserve; alcuni deputati avevano peraltro già espressamente eccepito l'anticostituzionalità dell'iniziativa in sede di dibattito parlamentare, sostenendo che il conferimento per via legislativa al Tribunale di appello della competenza a decretare la sospensione sarebbe in contrasto con il principio della separazione dei poteri.

V.1 Possibilità per il Consiglio di Stato di procedere ad una verifica della costituzionalità di un'iniziativa

In relazione alle riserve testè accennate occorre anzitutto verificare se allo scrivente Consiglio - nei confronti del quale un'iniziativa parlamentare generica che il Gran Consiglio accetta e gli trasmette per elaborazione è per principio imperativa, nel senso che deve aderire alla volontà dei promotori avallata dal Parlamento, con facoltà semmai di proporre un proprio controprogetto (cfr. artt. 59 cpv. 2 lett. b Cost. cant., 51 cpv. 2 lett. a e 52 LGC) - competa la facoltà di effettuare un proprio controllo di costituzionalità e di allestire quindi un progetto di legge che si scosti - almeno in parte - dal testo dell'iniziativa al quale il Parlamento ha deciso di dare seguito.

A tale quesito Corti, nel proprio parere giuridico, conclude affermativamente.

Egli argomenta che "il controllo di costituzionalità di un'iniziativa parlamentare compete in primo luogo alla Commissione permanente o speciale alla quale l'iniziativa viene trasmessa e di conseguenza al Gran Consiglio e dovrebbe sempre essere esercitato - ove il tema beninteso si ponga - a questo stadio della procedura. Ma, indipendentemente da questo controllo, anche il Consiglio di Stato - a cui l'iniziativa viene demandata per l'elaborazione di un disegno di legge - non può sottrarsi ad una simile verifica di costituzionalità poichè esso deve certo allestire un progetto conforme alla volontà dei promotori e a quella del Gran Consiglio, ma anche e soprattutto compatibile con la Costituzione e con il diritto superiore. Il carattere imperativo dell'iniziativa parlamentare generica trasmessa al Governo secondo gli art. 59 cpv. 2 lett. b Cost. cant. e 51 cpv. 2 lett. a LGC si riferisce infatti all'obbligo che a quest'ultimo indubbiamente incombe di elaborare un testo legislativo (legge o DL) che vada nel senso dell'iniziativa, ma non lo legittima certo a disattendere la Costituzione o il diritto federale per motivi che i promotori, la Commissione permanente o speciale ed il plenum del Gran Consiglio non hanno ravvisato. Né si può logicamente pretendere che il Consiglio di Stato elabori un progetto di legge assolutamente conforme al testo dell'iniziativa, così com'è stato accettato dal Parlamento, ma in contrasto con il diritto superiore, ed affronti poi il tema della costituzionalità soltanto nell'ambito di un controprogetto."

Ne consegue, secondo Corti, che "se l'iniziativa dell'on. Pellanda - accettata dalla Commissione e dal Gran Consiglio e trasmessa per elaborazione al Consiglio di Stato - dovesse apparire in uno o più punti contraria alla Costituzione, spetterà al Governo di rilevarli e di presentare un progetto che rifletta il contenuto dell'iniziativa ma che sia al tempo stesso conforme alle esigenze del diritto superiore. In modo analogo procede del resto il Gran Consiglio dinanzi ad un'iniziativa popolare in materia legislativa, presentata

in forma generica: chiamato ad elaborare il progetto nel senso della domanda (art. 59 cpv. 3 Cost. cant., art. 16 cpv. 1 LIRR), il Gran Consiglio verifica infatti contemporaneamente sia l'esistenza dei presupposti formali per la riuscita dell'iniziativa sia la sua legalità dal profilo materiale e, in codesto ambito, esso è comunque autorizzato a correggere quelle imperfezioni della domanda che la fanno apparire su taluni punti inattuabile o contraria al diritto superiore: le proposte generali che l'iniziativa comporta, in altre parole, possono essere adattate dall'autorità competente per adeguarle alle esigenze della Costituzione o del diritto federale (Guido Corti, Validità e attuabilità di un'iniziativa popolare in materia legislativa - con particolare riferimento all'iniziativa della Lega dei Ticinesi per la revisione parziale della legge tributaria del 28 settembre 1976 -, RDAT II-1994 pag. 206 segg., in part. 208 e 215/16)."

Ne discende che nelle suesposte circostanze al Consiglio di Stato è data - in sede di elaborazione del progetto previsto dall'iniziativa - la facoltà, anzi l'obbligo di procedere all'esame circa la costituzionalità dell'oggetto dell'iniziativa medesima e che, nel caso in cui ravvisi un motivo di contrasto con la Carta fondamentale, il Governo può presentare un progetto di legge conseguentemente adattato, senza necessità invece di tradurre in legge la volontà del Parlamento e di apportare le modifiche rese necessarie per rispettare la Costituzione solo nell'ambito di un parallelo controprogetto.

V.2 Verifica della costituzionalità dell'iniziativa e autorità competente a decretare la sospensione dei membri del Consiglio di Stato

In sede di dibattito parlamentare la proposta contenuta nell'iniziativa degli On. Pellanda e confirmatari era stata fatta oggetto di critica circa la sua costituzionalità segnatamente per quanto concerne due aspetti:

- innanzitutto il Consiglio di Stato sarebbe eletto dal popolo per un quadriennio e la Costituzione contemplerebbe solo la revoca dell'intero Governo da parte del popolo con una procedura di raccolta di firme; essa non prevederebbe invece la revoca di un singolo Consigliere di Stato né la sua sospensione dalla carica, e questo silenzio qualificato avrebbe per conseguenza che una legge ordinaria non può stabilire ciò che la Costituzione non contempla, ovvero la revoca o la sospensione di un membro del Governo eletto dal popolo;
- in secondo luogo nemmeno reggerebbe il parallelo tracciato dall'iniziativa con la soluzione recentemente adottata per i Municipi. Le autorità comunali sarebbero infatti sottoposte alla vigilanza del Cantone, in particolare del Consiglio di Stato, che è chiamato appunto a decretare la sospensione del municipale nei casi contemplati dall'art. 198 LOC: in questo caso il principio fondamentale della separazione dei poteri non sarebbe pertanto posto in discussione.

Corti, nel proprio parere giuridico, non ha ritenuto di condividere la prima censura, considerandola "eccessiva"; egli ha in particolare rilevato che "secondo l'art. 50 Cost. cant. anche i membri dei municipi sono eletti dal popolo, ovvero dalle assemblee dei rispettivi comuni, e che la sospensione e la destituzione, pur non essendo prevista dalla Costituzione, sono stabilite dalla LOC (art. 198 e 199). D'altra parte, anche i giudici d'appello e i pretori sono eletti nel nostro Cantone dal popolo (art. 45 Cost. cant.) e, nonostante ciò, possono essere sospesi o addirittura destituiti dal Consiglio della magistratura che, con la modifica del 5 ottobre 1993 della LOG (...), ha assunto le competenze esercitate in passato dal Dipartimento di giustizia e dal Consiglio di disciplina (...)."

"Più convincente" è invece parsa a Corti l'obiezione tratta dal principio della separazione dei poteri e dal parallelo tracciato dall'iniziativa e dal rapporto commissionale con la soluzione vigente per i municipi, dove la sospensione del municipale insolvente o perseguito penalmente viene decretata dal Consiglio di Stato quale autorità di vigilanza sui comuni (art. 194 segg. LOC). Egli argomenta in proposito che "in un sistema parlamentare il potere supremo spetta al legislativo: l'art. 71 Cost. fed., ad esempio, dichiara che, sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni, il potere supremo è esercitato dall'Assemblea federale a cui compete anche l'alta sorveglianza sull'amministrazione e sulla giustizia federale (art. 85 n. 11 Cost. fed.). La Costituzione ticinese ignora una simile esplicita caratterizzazione del legislativo quale potere supremo del Cantone: ma nel nostro ordinamento giuridico la sua posizione non è per questo diversa (Giuseppe Lepori, Diritto costituzionale ticinese, Bellinzona 1988, pag. 553). Non va scordato infatti che se con la riforma costituzionale del 2 ottobre 1892 è stata introdotta l'elezione popolare del Consiglio di Stato, fino a quel momento nominato invece dal Gran Consiglio, allo scopo di svincolarlo da una troppo stretta dipendenza dal legislativo e di rafforzarne il prestigio, conferendogli il carattere di rappresentante del popolo (Giuseppe Lepori, pag. 612), la prevalenza del Parlamento è stata comunque riconfermata attraverso la norma (art. 29 n. 13 Cost. cant.) che gli ha conferito tutti gli attributi della sovranità che non erano dalla Costituzione espressamente riservati ad altra autorità (Giuseppe Lepori, pag. 67 e 597). Ora, questa nuova definizione dei rapporti fra esecutivo e legislativo, sancita dalla riforma costituzionale del 1892, ha ancorato nella Carta fondamentale del Cantone il principio generale della separazione dei poteri nei termini non più modificati contenuti nell'attuale art. 2, che ha liberato l'esecutivo da una troppo stretta dipendenza dal legislativo, ma che ha ribadito la posizione preminente del Parlamento nell'ordinamento statale: la riforma del 1892 ha del resto istituito nella sua formulazione attuale la potestà di vigilanza generale del Gran Consiglio sul Consiglio di Stato, potestà che spetta fundamentalmente al Parlamento e che lo pone come potere dello Stato - entro questi limiti - al di sopra di quello esecutivo (messaggio 30 novembre 1982 relativo al disegno di legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, pag. 4 segg.; rapporto della Commissione speciale per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale, ediz. speciale RDAT, 1986, pag. 163; Guido Corti, Sull'iniziativa parlamentare generica o non elaborata, RDAT I-1992 pag. 329 segg., 333)."

Sulla base delle considerazioni suesposte Corti conclude quindi "che una procedura di sospensione di un membro del Governo insolvente o perseguito penalmente dovrebbe essere avviata e condotta dal Gran Consiglio, quale potere supremo del Cantone a cui compete la vigilanza generale sul Consiglio di Stato."

Ciò ritenuto, occorre ancora stabilire se l'introduzione di una simile procedura nel nostro ordinamento necessiti di una riforma costituzionale o possa invece essere disciplinata nella semplice via legislativa.

VI. BASE COSTITUZIONALE PER CONFERIRE AL GRAN CONSIGLIO IL POTERE DI SOSPENDERE DALLA CARICA UN MEMBRO DEL CONSIGLIO DI STATO

In merito a tale quesito Corti ha rilevato che "avuto riguardo alle norme della Costituzione cantonale che pongono il potere legislativo al di sopra del potere esecutivo, conferendogli una potestà generale di vigilanza, si potrebbe fors'anche dedurre che la sospensione di un Consigliere di Stato possa essere istituita dalla legge e non richieda una modifica della

Costituzione cantonale. Questa conclusione potrebbe essere giustificata sia dall'attenuata importanza della Costituzione cantonale che, pur essendo formalmente superiore alla legge, non assume quel ruolo di norma fondamentale che appartiene invece alla Costituzione federale, sia dalla competenza primaria ed essenziale del legislatore cantonale di disciplinare concretamente il principio della separazione dei poteri (Andreas Auer, La notion de loi en droit cantonal: carrefour du fédéralisme et de la démocratie suisses, in Andreas Auer/Walter Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Coira 1991, pag. 21 segg. 32/33): la nozione di legge cantonale, al tempo stesso, "détermine l'ampleur de la démocratie cantonale" e definisce "les compétences normatives du parlement, du gouvernement et, indirectement, de l'administration. C'est elle, en définitive, qui façonne la physionomie du principe de la séparation des pouvoirs dont par ailleurs on a dit, non sans raison, qu'il constitue un problème largement ouvert du droit constitutionnel suisse" (Andreas Auer, pag. 33 n. 24; inoltre Alfred Kölz, Die Bedeutung der französischen Revolution für das schweizerische öffentliche Recht und politische System - eine Skizze, RDS 1989 I pag. 497 segg., 514).

Nel caso in rassegna, non si deve però dimenticare che la sospensione di un Consigliere di Stato eletto dal popolo da parte del Gran Consiglio dovrebbe rimanere un provvedimento assolutamente eccezionale e che tale provvedimento interverrebbe peraltro pesantemente non solo nei rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo, ma anche in quelli che sussistono fra le autorità politiche e i cittadini elettori. Ora, se si pone mente al fatto che la facoltà di istituire un organo di disciplina o sorveglianza sul potere giudiziario e le principali misure che tale organo può adottare sono previste dalla Costituzione, a maggior ragione si deve a parer mio dedurre che la sospensione di un membro del Governo e la relativa competenza del Gran Consiglio debbono essere contemplate dalla Legge fondamentale del Cantone; un articolo costituzionale, in altre parole, dovrebbe perlomeno sancire il principio della sospensione e la competenza del Parlamento, lasciando poi alla legge il compito di stabilirne i motivi, le forme, le modalità e le eccezioni."

Sempre secondo Corti "una riforma costituzionale conferirebbe al Consiglio di Stato un potere d'apprezzamento particolarmente esteso in merito alla concretizzazione stessa dell'iniziativa", tenuto segnatamente conto che al Gran Consiglio non compete il diritto d'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione, il quale è invece accordato al popolo e al Consiglio di Stato.

Ne discende la necessità, per eventualmente concretizzare l'iniziativa accettata dal Parlamento, di procedere ad un'apposita modifica della Costituzione cantonale, volta ad introdurre una valida base costituzionale che conferisca al Gran Consiglio il potere di sospendere dalla carica un membro del Consiglio di Stato in caso di sopravvenienza - durante il periodo di durata in carica (per i motivi esposti al precedente p.to IV) - delle casistiche civili e penali previste dall'art. 198 LOC per i membri del Municipio.

VII. OGGETTO DELLA PROPOSTA DI REVISIONE PARZIALE DELLA COSTITUZIONE CANTONALE

VII.1 I possibili motivi di sospensione

Ribadito nuovamente che, per i motivi esposti al precedente p.to IV, il presente messaggio si riferisce solo ai motivi di sospensione che subentrano durante il periodo di durata in carica, va rilevato che se la trasposizione del motivo di cui all'art. 198 cpv. 2 LOC (rilascio di un attestato di carenza beni e dichiarazione di fallimento), alla luce pure

della chiara volontà espressa dal Gran Consiglio con l'accettazione dell'iniziativa, non pone problemi particolari, qualche riflessione supplementare si giustifica invece per quanto concerne il motivo di cui al cpv. 1 della citata disposizione, ovvero la pendenza di un procedimento penale a carico di un membro del Consiglio di Stato.

Anche in sede di dibattito parlamentare era infatti stato - a mente dello scrivente Consiglio, non senza ragione - evocato che certi delitti (si pensi per esempio a quelli della circolazione stradale) non dovrebbero legittimamente poter condurre ad una sospensione dalla carica, sempre tenuto conto della natura - cautelare - di tale provvedimento (vedi precedente p.to IV).

Si potrebbe pertanto ipotizzare di limitare, per quanto concerne tale casistica, i motivi di sospensione ai soli crimini o delitti per reati intenzionali contrari alla dignità della carica. Si pensi per esempio, a titolo di paragone, ai disciplinamenti applicabili ai regimi autorizzativi vigenti in alcuni settori, in particolare professionali, nei quali le esigenze di tutela dei cittadini e di garanzia di un'ottima reputazione non sono senz'altro superiori a quelle per l'esercizio della carica di Consigliere di Stato (vedi per esempio i requisiti posti per il rilascio dell'autorizzazione ad esercitare la professione di fiduciario secondo la relativa legge del 18 giugno 1984: RL vol. 10 n. 481, art. 8 cpv. 1 lett. c e 2 lett. b; quelli per il rilascio dell'autorizzazione ad esercitare un istituto di prestito a pegno secondo il relativo regolamento: RL vol. 3 n. 105, art. 2 cpv. 1 lett. a e 2; ecc.).

Lo scrivente Consiglio, tenuto conto della chiara volontà del Parlamento di trasporre per i Consiglieri di Stato il medesimo sistema vigente per i municipali (art. 198 cpv. 1 LOC), e considerate le garanzie in materia di diritto di essere sentito che sono riconosciute in procedure di questo tipo nonché le stesse argomentazioni svolte dal TCA nella sentenza descritta al precedente p.to II, ritiene però da questo profilo che la valutazione del rischio per la dignità e l'immagine della carica e dell'istituto governativo, in relazione pure alla natura e alla gravità del reato penale, possa e debba avvenire nell'ambito della procedura dinnanzi al Gran Consiglio che potrebbe condurre al provvedimento di sospensione, analogamente a quanto previsto per i municipali. Sarà in questa sede che sarà garantita al Consigliere di Stato la possibilità di dimostrare l'assenza di colpa, con riferimento sia ai reati penali imputatigli - per esempio comprovandone l'inconsistenza o le particolari circostanze in cui furono commessi - sia allo stato d'insolvenza, e al Gran Consiglio di valutare se la natura e la gravità del reato giustifichino una sua sospensione.

Come rileva Corti, analogamente al regime vigente per i membri dei Municipi (art. 199 LOC), al provvedimento di sospensione dovrà seguire quello della destituzione qualora il membro del Governo dovesse essere condannato alla pena della reclusione o della detenzione, anche se al beneficio della sospensione condizionale, per reati intenzionali contrari alla dignità della carica.

Per quanto concerne invece la sospensione per motivo d'insolvenza, la stessa dovrà decadere in caso di revoca del fallimento o risp., in presenza di un attestato di carenza beni, di integrale soddisfacimento di tutti i creditori al beneficio dell'attestato oppure di intervenuta prescrizione di tutti i loro crediti. In caso contrario, ovvero in assenza di simili circostanze successive suscettibili di comportare la decadenza della misura, non essendo tale motivo di sospensione (stato di insolvenza) - contrariamente a quanto avviene per un procedimento penale pendente - altrimenti evolutivo, si ritiene che decorso un periodo di due anni dalla pronuncia della sospensione il Gran Consiglio, in mancanza di particolari nuovi elementi a discarico dell'interessato, dovrà analogamente decretarne la destituzione.

In entrambe le fattispecie detto provvedimento dovrà essere preceduto da una procedura nell'ambito della quale all'interessato dovrà essere riconosciuta la possibilità di esprimersi. In caso di destituzione si provvederà alla sostituzione secondo le norme delle leggi elettorali.

VII.2 Supplenza del Consigliere di Stato sospeso

L'iniziativa parlamentare in esame è stata presentata ispirandosi alla soluzione adottata per i Municipi, nei quali il membro sospeso può essere sempre sostituito - qualora necessario - dal supplente municipale (art. 81 LOC), la cui chiamata è peraltro specificatamente disciplinata dagli artt. 198 cpv. 1 e 95 LOC. La figura del supplente Consigliere di Stato invece, come noto, non esiste.

Malgrado il Consiglio di Stato possa validamente deliberare anche in assenza di un suo componente - pur se ogni decisione richiede comunque il voto concorde di almeno tre membri e se, senza il voto affermativo di quattro, nessuna revoca, sospensione o variazione di un decreto o di una risoluzione possono avere effetto (cfr. artt. 37 Cost. cant. e 16 del regolamento del Consiglio di Stato) - è evidente che per un corretto funzionamento del Collegio governativo - e del Dipartimento affidato alla responsabilità del Consigliere di Stato interessato - occorrerebbe, in caso di sospensione della carica, prevedere - e disciplinare nella Costituzione - la supplenza.

A tal fine lo scrivente Consiglio ritiene che potrebbe entrare in considerazione l'ordinamento proposto nell'art. 60 cpv. 1 lett. n del progetto di revisione totale della Costituzione cantonale (cfr. messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994, in edizione speciale RDAT, 1995), che assegna al Gran Consiglio la facoltà, su segnalazione del Governo, di designare il supplente del Consigliere di Stato che per motivi gravi non è temporaneamente in grado di esercitare il proprio mandato; norma, questa, inserita nel progetto di nuova Costituzione proprio per i casi in cui un Consigliere di Stato - che già non dimissioni, dando così avvio alla procedura per la sua definitiva sostituzione - si trovi nell'impossibilità di svolgere le sue funzioni per un periodo di una certa consistenza (ibidem, pag. 95).

In caso di adozione della presente proposta di modifica parziale della vigente Costituzione cantonale, converrebbe inoltre esaminare l'opportunità, in ragione delle funzioni da loro esplicate e delle analoghe esigenze di immagine e onorabilità della carica, di estendere il disciplinamento della sospensione e della destituzione anche ai deputati al Gran Consiglio e ai membri dei Consigli comunali.

VIII. CONCLUSIONE

Il Consiglio di Stato ribadisce comunque di non condividere la scelta operata dal Parlamento.

Ritiene infatti, in primo luogo, che la situazione dei municipali, nei confronti dei quali possono essere adottati la misura cautelare della sospensione in caso di perseguimento per crimini o delitti o di insolvenza e il provvedimento della destituzione se subentra una condanna, sia fondamentale diversa rispetto a quella dei Consiglieri di Stato. Questa differenza essenziale consiste nel fatto che la vigilanza che il Cantone esercita sui Comuni giusta gli artt. 194 e segg. LOC è più estesa del potere di vigilanza generale riconosciuto al Parlamento nei confronti del Governo dall'art. 1 cpv. 2 della legge sul Gran

Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato. In tal modo, anche il provvedimento indubbiamente incisivo della sospensione o della destituzione di un municipale si iscrive coerentemente nel quadro dell'ampio potere di vigilanza che il Cantone esercita sui Comuni, mentre un'analoga misura adottata nei confronti di un Consigliere di Stato da parte del Parlamento mal si concilierebbe con il nostro tradizionale ordinamento costituzionale e giuridico, caratterizzato dal principio fondamentale della separazione dei poteri e da una più limitata facoltà di vigilanza generale del Gran Consiglio sul Governo.

Un altro motivo di perplessità di fronte alla scelta del Parlamento risiede nel cambiamento che l'introduzione della facoltà di sospendere o di destituire un membro del Consiglio di Stato produrrebbe sugli equilibri istituzionali oggi esistenti. Infatti, il Consiglio di Stato non è nominato e non riceve la fiducia e l'investitura, come in un regime parlamentare classico, dal Gran Consiglio, bensì è eletto direttamente dal popolo, e la riforma costituzionale del 2 ottobre 1892, come è già stato illustrato in precedenza, ha introdotto quest'elezione popolare allo scopo di svincolare il Governo da una troppo stretta dipendenza dal legislativo, stabilendo la pari dignità che deriva dall'elezione popolare di entrambi i poteri, e di rafforzarne il prestigio. Ora, se si attribuisse al Gran Consiglio la facoltà di sospendere o di destituire un membro del Consiglio di Stato, l'autorevolezza del Governo e la sua indipendenza nei confronti del legislativo sarebbero notevolmente intaccate. Inoltre, detta competenza potrebbe spalancare le porte a disparità di trattamento, perché il Parlamento avrebbe la possibilità, in situazioni analoghe, di adottare decisioni diverse a seconda della posizione del singolo Consigliere di Stato e della sua vicinanza o no alla maggioranza o minoranza del Gran Consiglio.

In terzo luogo, il diritto penale, in caso di condanna di una persona, già contempla la pena accessoria dell'incapacità ad esercitare una carica o un ufficio. L'art. 51 cifra 1 del Codice penale svizzero (CPS) stabilisce infatti che se, per un crimine o un delitto, un membro di un'autorità o un funzionario si è dimostrato indegno di fiducia, il giudice lo dichiarerà incapace ad essere membro di un' autorità o funzionario per un periodo da due a dieci anni. Secondo questa norma, il giudice deve esaminare d'ufficio se l'accusato che è membro di un'autorità, commettendo il reato, s'è dimostrato indegno di fiducia, e deve obbligatoriamente pronunciare la suddetta pena accessoria ove tale presupposto risulti adempiuto (Stefan Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kurzkomentar, n. 2 all'art. 51; Emilio Catenazzi, Considerazioni sull'art. 51 e l'art. 58 del Codice penale, RDAT 1978, pag. 243 e segg.). Il giudice penale, in particolare, non può lasciare all'autorità amministrativa o disciplinare il compito di stabilire se contro il membro di un'autorità o il funzionario vada pronunciata la sanzione della destituzione dall'ufficio, poiché le misure penali non debbono essere confuse con quelle amministrative o disciplinari (sentenza 20 giugno 1978 della Corte di cassazione penale, in Rep. 1980, pag. 145/146, consid. 5). Tuttavia, il campo d'applicazione di questa pena accessoria non è limitata esclusivamente alle persone che già detengono una carica o una funzione pubblica. Infatti, l'art. 51 cifra 2 CPS prevede che se, per il reato commesso, il condannato alla reclusione o alla detenzione si è dimostrato indegno di fiducia, il giudice può escluderlo dall'eleggibilità a membro di un'autorità o a funzionario per un periodo da due a dieci anni. In questo caso, la pena accessoria è però meramente facoltativa. Così, v'è la possibilità di pronunciare la pena accessoria in questione anche nei confronti di persone che, pur non esercitando una carica o un ufficio, pur non avendo mai partecipato attivamente alla vita politica, e pur non avendo ancora presentato la loro candidatura in alcuna elezione, incorrono in una condanna alla reclusione o alla detenzione e si dimostrano indegne di fiducia. Giusta l'art. 51 cifra 3 CPS, l'incapacità ad esercitare una carica o un ufficio ha effetto dal momento in cui la sentenza acquista forza di cosa

giudicata, ma la sua durata si conta dal giorno in cui la pena è stata scontata. In tal modo, l'art. 51 CPS, se applicato in modo rigoroso e sistematico dalla Magistratura penale, già consente di rimuovere dall'ufficio e di escludere dall'eleggibilità a una carica pubblica le persone che vengono condannate per un reato che le fa apparire indegne di fiducia.

L'applicazione nell'ambito del processo penale garantisce a chi è oggetto del procedimento penale la possibilità di far valere tutti i diritti riconosciuti al prevenuto dal nostro ordinamento (ammissione delle prove, dibattimento, rimedi giuridici), cosa che difficilmente sarebbe pensabile se la competenza venisse conferita ad un organismo politico; a maggior ragione se vasto come il Gran Consiglio.

Il Consiglio di Stato è inoltre del parere che la reiezione, decisa dal Gran Consiglio nella seduta del 5 febbraio 1996, dell'iniziativa parlamentare presentata il 7 novembre 1994 nella forma generica dall'on. Gianluigi Piazzini per una migliore informazione delle cittadine e dei cittadini in riguardo all'onorabilità e all'integrità dei candidati alle elezioni politiche rappresenti un elemento che milita contro l'attuazione dell'iniziativa proposta dagli on. Giorgio Pellanda e confirmatari. Infatti, l'iniziativa presentata dall'on. Gianluigi Piazzini, il quale postulava l'introduzione dell'obbligo di presentare l'estratto del casellario giudiziale e l'estratto dell'Ufficio esecuzione e fallimenti (limitato agli attestati di carenza beni e di dichiarazione di fallimento) per tutti coloro che intendono candidarsi ad elezioni politiche, presenta un'evidente connessione con l'iniziativa parlamentare inoltrata dagli on. Giorgio Pellanda e confirmatari, volta ad introdurre la facoltà di sospendere un Consigliere di Stato in presenza di procedimenti penali o di situazioni di insolvenza a suo carico. In questo contesto, giova osservare che già la stampa e i partiti svolgono, nell'imminenza di un'elezione politica, un importante ruolo di informazione sui candidati, e che, anche dopo le elezioni, ancora la stampa e i partiti possono riferire sul comportamento degli eletti e sottoporre ad esempio ad un'aspra critica il Consigliere di Stato che rifiutasse spontaneamente di dimettersi benchè si trovi in stato di insolvenza o venga perseguito per un crimine o un delitto. In ultima analisi, quindi, è il singolo elettore che è responsabile delle sue scelte, ragione per cui spetta alla coscienza del cittadino decidere se dare o meno la propria fiducia a candidati che non danno le migliori garanzie di integrità e di onorabilità, così come alla coscienza del membro del Consiglio di Stato che viene a trovarsi in una delle suddette situazioni va lasciata la possibilità di presentare volontariamente le dimissioni dalla sua carica.

Infine, l'elettorato ha sempre la facoltà di sanzionare simili scorrettezze di un membro del Consiglio di Stato per il tramite del mancato rinnovo della carica alla scadenza del quadriennio (o eventualmente, come ammesso dall'art. 61 Cost. cant., mediante la revoca dell'intero Governo).

Per queste ragioni, non condividiamo la proposta di introdurre la facoltà di sospensione e di destituzione di un Consigliere di Stato da parte del Gran Consiglio, la quale è d'altronde sconosciuta sia al diritto federale, sia a quello degli altri Cantoni.

Vogliate gradire, Onorevole Signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, A. Pedrazzini
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

Revisione parziale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 27 febbraio 1996 n. 4496 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967, è così modificata:

Art. 29 cifre 13 e 14

- 13 sospende dalle funzioni il membro del Consiglio di Stato che, durante il periodo di durata della carica, sia perseguito per crimini o delitti o nei confronti del quale sia rilasciato un attestato di carenza beni o la dichiarazione di fallimento; in tal caso provvede a designare il supplente;
destituisce inoltre dalla carica il membro del Consiglio di Stato che sia condannato alla pena della reclusione o della detenzione, anche se al beneficio della sospensione condizionale, per reati contrari alla dignità della carica o che, nel termine di due anni dalla sospensione, non abbia soddisfatto integralmente i propri creditori al beneficio dell'attestato di carenza beni o non abbia ottenuto la revoca della dichiarazione di fallimento.
La legge regola le procedure e le eccezioni.

- 14 Testo ex art. 13.

II.

La presente revisione parziale della Costituzione cantonale, ottenuta la sua accettazione da parte del popolo, entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino.

