

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma elaborata da Franco Denti e cofirmatari “Conflitto d'interessi: un problema da risolvere una volta tanto!”

del 21 settembre 2015

Il 30 maggio 2011 il Gran Consiglio a fronte di numerosi atti parlamentari relativi alla tematica del conflitto d'interessi decideva in sostanza di non decidere. In un Cantone piccolo come il Ticino, ove "tutti" si conoscono e "tutti sanno tutto di tutti" esiste però un interesse pubblico preponderante a che in maniera minima vi siano norme di garanzia: ne va del corretto buon funzionamento di tutto il sistema istituzionale.

A. NECESSITÀ DI UN DISPOSTO COSTITUZIONALE

Il rapporto di maggioranza del 9 novembre 2010 a svariate iniziative parlamentari in materia riteneva più opportuno agire sul piano legislativo. L'iniziativa ritiene che l'importanza del tema impone una definizione sul piano costituzionale di cui si fa garante anche tutta la cittadinanza, che noi qui rappresentiamo.

È il Popolo in primo luogo che deve rispondere in maniera concreta alla problematica. Infatti mal si vedrebbe un politico crearsi una norma per regolare una sua posizione...! Si arrischia di incorrere nel conflitto di interesse al quadrato, perdendo credibilità. Per tale ragione il politico deve solo limitarsi a una proposta, anche severa, ma pragmatica e dare la parola a chi l'ha eletto, che in questo caso è pure il Sovrano, il quale sa sempre adottare la scelta più opportuna e giusta.

Le cariche di Consigliere di Stato e di Magistrato dell'ordine giudiziario non pongono particolari problemi, essendo funzioni a tempo pieno. Diverso discorso per tutte le altre autorità di politica, che funzionano con il sistema di milizia.

B. CONFLITTO DI INTERESSE: ASSOLUTO (INCOMPATIBILITÀ) E RELATIVO (RICUSAZIONE)

Conflitto d'interesse è un concetto di linguaggio comune che sta a definire una situazione d'ordine temporale (due funzioni nel medesimo momento), o personale (due persone e una funzione), che è ritenuta non accettabile.

Esso può essere di valenza assoluta (impossibilità di ricoprire due ruoli nel medesimo momento o che due persone svolgano il medesimo ruolo; incompatibilità), o relativa (esclusione di un determinato dossier; collisione). Per ricusazione si intende piuttosto il concetto giuridico di esclusione nel quadro di una procedura decisionale: si tratta in qualche modo di un caso qualificato di collisione.

C. SITUAZIONE ODIERNA

Le incompatibilità sono regolate all'art. 54 Cost./TI: nessuno può essere contemporaneamente Granconsigliere, Consigliere di Stato, Giudice o Magistrato. Chi riveste cariche esecutive e giudiziarie non può essere nemmeno parlamentare nell'Assemblea federale né Municipale. Ai Consiglieri di Stato è impedita pura l'appartenenza a un Consiglio comunale.

La carica in Gran Consiglio è esclusa per i salariati cantonali (art. 54 cpv. 3 Cost./TI), ma non per i docenti con meno di un pensum del 50% (art. 111a LEDP).

Per il resto è rinviato alla legge sia per le incompatibilità per parentela, mandato o professione (art. 54 cpv. 4 Cost./TI) sia per la collisione (art. 55 Cost./TI).

A livello federale (incompatibilità) non possono far parte dell'Assemblea federale (art. 14 LParl) oltre alle persone da essa elette e ai magistrati, il personale federale, salvo contraria disposizione di legge, la direzione dell'esercito, i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone giuridiche di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione a cui sono affidati compiti amministrativi, come le persone che rappresentano la Confederazione in tali organismi.

La collisione è prevista quando ci sia un interesse personale diretto (art. 20 LOGA) e se si tratta di prendere decisioni v'è riconsunzione anche in caso di interesse indiretto, come pure per ogni altro motivo che possa lasciar apparire una prevenzione (art. 10 PA; art. 47 CPC; art. 32 cpv. 1 LPAm). A livello comunale è per esempio prevista la collisione nel Municipio per gli amministratori e i dipendenti con funzioni dirigenziali di persone giuridiche aventi scopo di lucro (art. 100 cpv. 4 LOC), ma non per un ente di diritto pubblico o un gremio o ente di diritto privato con scopi ideali e privi di fini economici (art. 100 cpv. 3 LOC).

D. BISOGNO DI MIGLIOR PRECISIONE E CREAZIONE DI UN *MINIMAL STANDARD* CONDIVISO

Vi sono circostanze in cui le attuali disposizioni non tengono conto di specifiche situazioni. Occorre ricordarsi che le norme sull'incompatibilità e la collisione perseguono il fine di salvaguardare un corretto funzionamento delle Autorità dello Stato. Analogamente a ogni diritto costituzionale, tali norme devono avere una portata concreta ed effettiva al problema.

Innanzitutto è auspicabile rendere incompatibile l'appartenenza al Gran Consiglio con un mandato parlamentare a Berna. I ticinesi necessitano di rappresentanti presenti e attivi, ma soprattutto concentrati a difendere gli interessi del Cantone. Il Gran Consiglio e le sue Commissioni si riuniscono spesso in occasione delle sessioni delle Camere federali o delle rispettive Commissioni. Ciò è contrario all'interesse del Ticino. Per tenere conto delle scadenze elettorali si prevede un termine di nove mesi prima che l'incompatibilità sia resa effettiva.

Il discorso è analogo - alla luce delle recenti aggregazioni - per un Municipale e un Consigliere comunale di un Polo del Cantone (più di 10'000 iscritti a catalogo). In tal senso si tiene conto in maniera più pragmatica di un precedente auspicio di inserire l'incompatibilità per i Municipi di Comuni con più di 3'000 abitanti. La rappresentanza di queste realtà negli organi cantonali è senz'altro assicurata grazie al dialogo fra i deputati. Il cumulo delle cariche non merita di essere mantenuto, anche perché troppe volte uno è assente di qui perché è di là.

Di per sé di fatto già così si rende incompatibile la funzione di consigliere comunale con quella di magistrato dell'ordine giudiziario. In seguito alle aggregazioni tale carica ha perso il suo aspetto originario di espressione della partecipazione popolare per divenire a tutti gli effetti un ruolo politico: logicamente al magistrato a tutela della sua indipendenza non può più essere permessa tale possibilità.

Nel quadro delle incompatibilità del Gran Consiglio l'art. 14 LParl è stata evidente fonte di ispirazione. Nessuno può essere membro del Gran Consiglio e di un CdA di un'azienda grossa come l'ACR, l'EOC, ecc. A quelle cariche si applicano le incompatibilità del Gran Consiglio.

Coloro che poi assumono mandati da parte del Cantone si trovano giocoforza in una posizione delicata. Un'esclusione totale appare eccessivamente rigida. Occorre trovare una cifra prudenziale. Quando le cifre cominciano a diventare cinque si ritiene che vi sia una certa dipendenza economica e quindi la tendenza a mutare il proprio ragionare. Per tale ragione i promotori propongono una soglia prudenziale di fr. 10'000.- (cfr. art. 23 RTF). Ciò non osta all'assunzione di ulteriori mandati da parte del Governo o dell'Amministrazione in forma non retribuita.

Proprio perché si tratta di attività a tempo pieno, i Consiglieri di Stato e i magistrati dell'ordine giudiziario non possono esercitare alcun'altra attività professionale. Per i magistrati si fa eccezione, previa autorizzazione del Consiglio della magistratura, alla partecipazione a altri organi giudiziari o paragiudiziari pubblici (Commissioni di ricorso, giudice supplente presso un tribunale della Confederazione o tribunali militari) o ev. privati (arbitrati; il CdM dovrà mostrarsi più rigoroso con gli arbitrati eminentemente pecuniari, rispetto ad altri, segnatamente sportivi). Svareti magistrati sono attivi nell'insegnamento universitario o universitario professionale, dando un evidente ritorno positivo di immagine al Cantone: per queste ragioni si giustifica eccezionalmente di permettere anche questa attività che non nuoce in alcun modo all'onorabilità della Giustizia.

A tutela della sovranità del Paese e dell'ordinamento profondamente repubblicano del Cantone - come nella Confederazione - si auspica l'inserimento del divieto di assumere funzioni o onorificenze estere. Tale incompatibilità, profondamente simbolica, sta a confermare concretamente la struttura democratica del nostro Paese, che non prevede alcun titolo nobiliare.

Si ritiene poi auspicabile che all'interno di un medesimo consesso, anche legislativo, non siedano parenti, in un Ticino che spesso si rimprovera essere governato da troppe famiglie.

Questa iniziativa non ha la pretesa di completezza né pretende di aver risolto il problema del conflitto di interesse. Sono pertanto inutili critiche in tal senso.

Vuole però perseguire il legittimo interesse della popolazione a veder considerato il proprio legittimo interesse ad avere disposizioni minime nel campo del conflitto di interesse, ma pure che tali norme concepite magari in maniera eccessivamente emotiva ed esasperata siano addirittura di intralcio a certe categorie di persone, che non potrebbero più a causa della loro attività lavorativa essere presenti in Gran Consiglio.

Franco Denti
Delcò Petralli - Maggi -
Merlo - Patuzzi - Savoia

Disegno di

MODIFICA COSTITUZIONALE

I.

La Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

Art. 20

¹Nessuno può essere contemporaneamente membro di un Municipio e di un Consiglio comunale.

²La legge e il regolamento comunale regolano le altre incompatibilità.

Art. 54

Incompatibilità a) per carica

¹Nessuno può essere contemporaneamente Consigliere di Stato, deputato al Gran Consiglio, magistrato dell'ordine giudiziario, assessore-giurato, membro dell'Assemblea federale né di un Municipio o di un Consiglio comunale di un Comune con più di 10'000 votanti in materia cantonale.

²È vietato inoltre esercitare cariche analoghe per uno Stato estero o accettare titoli e insegne nobiliari o cavalleresche da autorità estere.

Art. 54a

b) per funzione 1. Gran Consiglio

¹Non possono far parte del Gran Consiglio:

- a) le persone da esso elette o confermate in carica;
- b) le persone con un impiego pubblico salariato cantonale, salvo che si tratti di un docente o di un'attività non dirigente non superiori al 50%;
- c) i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che il Cantone vi abbia una posizione dominante;
- d) le persone che rappresentano il Cantone in organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante;
- e) le persone che assumono direttamente o tramite persone giuridiche a loro economicamente riconducibili mandati dal Cantone superiori a fr. 10'000.- annui.

²Le incompatibilità di cui al capoverso 1 lett. c) e d) si limitano alle persone giuridiche, se due dei valori seguenti sono oltrepassati per due esercizi consecutivi:

- a) somma di bilancio di 10 milioni di franchi;
- b) cifra d'affari di 20 milioni di franchi
- c) 50 posti di lavoro a tempo pieno in media annua.

³Le incompatibilità del cpv. 1 e 2 sono applicabili anche ai rappresentanti del

Cantone in aziende e fra l'azienda, loro stessi e il Cantone.

Art. 54b

2. Consiglio di Stato e magistrati dell'ordine giudiziario a tempo pieno

¹I Consiglieri di Stato e i magistrati dell'ordine giudiziario a tempo pieno non possono ricoprire alcuna altra carica al servizio della Confederazione, del Cantone o di un Comune, né esercitare un'altra professione o un'industria. Non possono nemmeno essere direttori, gestori, o membri dell'amministrazione, dell'organo di vigilanza o dell'organo di controllo di un'organizzazione che svolge un'attività economica. Sono riservati, previa autorizzazione del Consiglio della magistratura, per i magistrati dell'ordine giudiziario funzioni a titolo accessorio in altri organismi giudiziari o paragiudiziari pubblici o privati o nell'insegnamento universitario o universitario professionale.

²I Consiglieri di Stato e i magistrati dell'ordine giudiziario a tempo pieno non possono essere contemporaneamente membri di un Municipio né di un Consiglio comunale.

³È vietato ai deputati al Gran Consiglio, ai Consiglieri di Stato, ai magistrati dell'ordine giudiziario a tempo pieno esercitare funzioni ufficiali per uno Stato estero, senza l'autorizzazione dell'autorità competente.

Art. 54c

c) per parentela

Non possono essere contemporaneamente deputati al Gran Consiglio, Consiglieri di Stato, magistrati del medesimo ufficio giudiziario, membri di un Municipio o di un Consiglio comunale i parenti, compresi gli affini, in linea retta fino al quarto grado incluso in linea collaterale, i coniugi, i partner registrati, i mariti di sorelle e le mogli di fratelli.

Art. 54d

d) procedura

¹Se subentra un motivo di incompatibilità tra deputato al Gran Consiglio e membro dell'Assemblea federale, il mandato decade automaticamente nove mesi dopo l'accertamento dell'incompatibilità, sempre che nel frattempo l'interessato non abbia cessato di esercitare l'altra funzione.

²Se subentra un motivo di incompatibilità tra Municipale o Consigliere comunale di un Comune di più di 10'000 abitanti e deputato al Gran Consiglio, il mandato decade automaticamente tredici mesi dopo l'accertamento dell'incompatibilità, sempre che l'interessato nel frattempo non abbia cessato di esercitare l'altra funzione. In questo termine non sono computabili i differimenti di elezione comunale in seguito a aggregazione o divisione comunale.

³Negli altri casi, se subentra un motivo di incompatibilità esso, il mandato assunto successivamente decade automaticamente.

⁴La dichiarazione di fedeltà alla Costituzione e alle leggi equivale a opzione.

Art. 55

Ricusazione

¹Ogni membro di autorità deve ricusarsi in qualsiasi affare in cui abbia un

interesse personale diretto.

²Il deputato al Gran Consiglio è escluso dal voto e dalla discussione nella Commissione di cui fa parte in caso di oggetti che lo vedono nel ruolo di mandatario dal Cantone o da terzi.

³Le persone, cui spetti di prendere o preparare una decisione, devono inoltre ricusarsi per i motivi previsti dalla legge.

II.

Ottenuta l'approvazione del Popolo, la presente revisione costituzionale è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi ed entra immediatamente in vigore.