

# Messaggio

numero

**7239**

data

26 ottobre 2016

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

## Rapporto del Consiglio di Stato sulle iniziative parlamentari:

- **22 settembre 2014** presentata nella forma generica da **Pelin Kandemir Bordoli** per il Gruppo PS **“Incompatibilità tra la carica di Granconsigliere/Consigliere di Stato e quella di membro dei Consigli di Amministrazione delle aziende pubbliche e parapubbliche”**
- **21 settembre 2015** presentata nella forma elaborata da **Franco Denti e cofirmatari** **“Conflitto d’interessi: un problema da risolvere una volta tanto!”**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

l’iniziativa parlamentare presentata il 22 settembre 2014 nella forma generica dalla deputata **Pelin Kandemir Bordoli** per il gruppo PS *“Incompatibilità tra la carica di Granconsigliere/Consigliere di Stato e quella di membro dei Consigli di amministrazione delle aziende pubbliche e parapubbliche”* propone di rendere incompatibile, mediante una modificazione legislativa, la carica di membro del Gran Consiglio con le funzioni di membro del Consiglio di amministrazione delle *“aziende pubbliche di proprietà dello Stato o alle quali esso partecipa”*. L’iniziativa parlamentare presentata il 21 settembre 2015 nella forma elaborata dai deputati **Franco Denti** e cofirmatari *“Conflitto d’interessi: un problema da risolvere una volta tanto!”* propone di adeguare la Costituzione cantonale in modo da disciplinare in maniera più estesa il tema del conflitto d’interessi nella Costituzione stessa modificandone tre articoli e introducendone quattro nuovi. In tal modo sarebbero inoltre previste alcune nuove situazioni di incompatibilità.

Il tema del conflitto di interessi è importante e delicato ed è stato oggetto di molteplici atti parlamentari e di modificazioni legislative volte a disciplinare le incompatibilità. Come riporta l’iniziativa parlamentare, il 30 maggio 2011 il Gran Consiglio ha discusso ampiamente su questo tema, trattando sei atti parlamentari.

L’iniziativa parlamentare generica propone di inserire nella legge del 24 febbraio 2015 sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato un’incompatibilità generale tra la carica di membro del Parlamento e quella delle aziende pubbliche dello Stato o con partecipazione dello Stato. Oggi queste incompatibilità sono definite di volta in volta nelle leggi speciali. La legislazione cantonale contempla casi in cui i membri del Parlamento e del Governo possono fare parte del consiglio di amministrazione di un’azienda o di un ente statale (Ente ospedaliero cantonale), altri in cui non vi possono fare parte (Azienda elettrica ticinese) e, infine, casi in cui l’incompatibilità è istituita solo per i membri del Consiglio di Stato (Banca dello Stato del Cantone Ticino).

Siamo dell’opinione che l’eventuale istituzione di nuove incompatibilità debba essere esaminata caso per caso, per tenere conto delle situazioni specifiche di ciascun ente pubblico.

L'iniziativa parlamentare elaborata, oltre a introdurre alcuni ulteriori casi di incompatibilità, propone di definirli in norme di rango costituzionale anziché legislativo. Questo cambiamento di impostazione si pone in contrasto con ciò che è stato deciso il 16 ottobre 1997 dal Gran Consiglio e approvato il 14 dicembre 1997 dal Popolo mediante l'adozione della Costituzione cantonale vigente. Riportiamo un paio di passaggi del rapporto del 25 marzo 1986 della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale che spiegano in modo succinto ma chiaro le ragioni che hanno portato al disciplinamento attuale delle incompatibilità nella nostra Costituzione:

*“La commissione ritiene che in una nuova Costituzione debbano essere disciplinate con molta precisione le incompatibilità per carica relative ai poteri cantonali, considerate la rilevanza istituzionale del problema e l'incidenza sui diritti personali”* (rapporto citato, commento n. 55.2, pag. 156).

*“Per le altre incompatibilità per parentela, per mandato o per professione, un disciplinamento a livello costituzionale non appare possibile. Esso avrebbe per effetto, data la gamma molto estesa di situazioni che devono essere considerate, una lunga elencazione, assolutamente inconciliabile con l'esigenza di concisione di un testo costituzionale.*

*Inoltre le situazioni possono modificarsi nel tempo e la flessibilità del disciplinamento legislativo è preferibile alla rigidità del disciplinamento costituzionale”* (rapporto citato, commento n. 55.4, pag. 158-159).

Condividiamo queste considerazioni che reputiamo tuttora valide e attuali. Esse non comportano l'immutabilità delle norme sulle incompatibilità. Semplicemente, queste ultime devono essere collocate nella Costituzione o nella legislazione cantonale, a dipendenza della situazione specifica da disciplinare. L'articolo 54 della Costituzione cantonale è stato adottato sulla base di queste riflessioni. L'articolo 54 capoverso 1 sancisce il principio della separazione dei poteri: nessuno può essere contemporaneamente membro del Consiglio di Stato, del Gran Consiglio e di un'autorità giudiziaria. L'articolo 54 capoverso 2 stabilisce ulteriori casi di incompatibilità per i membri del Consiglio di Stato e per i magistrati dell'ordine giudiziario. L'articolo 54 capoverso 3 si riferisce alle incompatibilità di un dipendente dello Stato con la carica di membro del Gran Consiglio. Infine, l'articolo 54 capoverso 4 delega alla legge il compito di definire i casi di incompatibilità per parentela, mandato o professione riguardanti le autorità cantonali. Gli articoli 1-5 della legge del 19 dicembre 1963 sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato stabiliscono le incompatibilità riguardanti i membri del Consiglio di Stato, mentre quelle che coinvolgono i membri delle autorità giudiziarie figurano negli articoli 18 e 19 della legge del 10 maggio 2006 sull'organizzazione giudiziaria (LOG). Ulteriori casi di incompatibilità riguardanti i membri delle autorità cantonali figurano nelle leggi speciali quali, per esempio, quelle che disciplinano l'organizzazione degli enti pubblici cantonali. Tali disposizioni sono formulate in modo da tenere conto delle situazioni specifiche delle varie autorità. Non si tratta infatti solo di stabilire le incompatibilità riguardanti chi ricopre una carica in un'autorità cantonale ma anche quelle che evitano potenziali situazioni di conflitto di interessi per altre ragioni. Riportiamo alcuni esempi:

- Articolo 11 della legge del 19 dicembre 2000 sull'Ente ospedaliero cantonale:

**Art. 11 - Incompatibilità**

*Non sono eleggibili nel Consiglio di amministrazione:*

- a) i dipendenti dell'EOC e i loro rappresentanti;*
- b) i funzionari dello Stato;*
- c) gli amministratori, gli azionisti, i proprietari di stabili, i medici e il personale di strutture ospedaliere concorrenti;*
- d) i rappresentanti dei grossi fornitori.*

- Articolo 8 capoversi 2 e 3 della legge del 10 maggio 2016 sull'Azienda elettrica ticinese:
 

<sup>2</sup>*I membri del consiglio di amministrazione devono garantire indipendenza e imparzialità. Non sono eleggibili o devono rinunciare immediatamente alla carica quando si trovano in questo stato, i membri del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, i funzionari governativi, i dipendenti dell'Azienda, i magistrati dell'ordine giudiziario eccettuati i giudici di pace, i parenti, e i congiunti in linea diretta, i coniugi, i partner registrati, i conviventi di fatto, i fratelli e i cognati di membri del consiglio di amministrazione o di un dipendente dell'Azienda e le persone condannate per crimini o delitti contrari alla dignità della carica.*

<sup>3</sup>*Non sono di principio eleggibili nel consiglio di amministrazione, o devono rinunciare immediatamente alla carica quando si trovano in questo stato, i membri del consiglio di amministrazione o dipendenti di società o imprese che esercitano attività nei settori della produzione, trasporto o del commercio di energia ovvero di società o imprese che svolgono o appartengono a gruppi con attività in concorrenza con l'AET o con una società da essa affiliata o partecipata. Il Consiglio di Stato può derogare eccezionalmente a questi criteri se l'elezione è sorretta da un interesse assolutamente preminente dell'Azienda; in caso di conflitto di interessi il membro del consiglio di amministrazione si astiene dalla discussione e dal voto.*
  - Articolo 9 capoverso 1 della legge del 24 marzo 2004 concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti:
 

<sup>1</sup>*I dipendenti dell'ACR non sono eleggibili nel Consiglio di amministrazione.*
  - Articolo 20 della legge del 25 ottobre 1988 sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino:
 

**Art. 20 - Incompatibilità**

<sup>1</sup>*Non sono eleggibili nel Consiglio di amministrazione i membri del Consiglio di Stato, i funzionari governativi, i magistrati di qualsiasi ordine eccettuati i giudici di pace, i direttori, gli amministratori e gli impiegati di altri istituti di credito, ad eccezione dei membri degli organi della Banca Nazionale Svizzera.*

<sup>2</sup>*I parenti e i congiunti in linea diretta, i coniugi, i partner registrati, i conviventi di fatto, i fratelli ed i cognati, i soci e gli impiegati di una medesima ditta non possono far parte simultaneamente del Consiglio di amministrazione.*
- Formuliamo alcune considerazioni sulle proposte di modificazione della Costituzione cantonale presentate nell'iniziativa parlamentare elaborata.
- L'articolo 20 del progetto sancisce i casi di incompatibilità a livello comunale. Così come formulato, l'atto parlamentare introduce le nuove norme abrogando l'articolo 20 vigente concernente la fusione e la divisione di Comuni. Supponiamo che la volontà sia però quella di introdurre la nuova disposizione senza togliere l'articolo 20 attuale.
  - L'articolo 20 capoverso 1 del progetto sancisce l'incompatibilità tra membro del municipio e del consiglio comunale. Questa incompatibilità – che non è messa in discussione o contestata – figura già nell'articolo 43 capoverso 2 della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC). A nostro avviso tale base legale è sufficiente. La Costituzione cantonale disciplina il Comune quale istituzione negli aspetti essenziali in tre articoli (ai quali si aggiungono una norma sui consorzi e un'altra sulle fusioni e divisioni di Comuni); non reputiamo necessario introdurre in tale sistema di norme ulteriori disposizioni su aspetti specifici.
  - L'articolo 20 capoverso 2 del progetto rinvia alle disposizioni legislative per stabilire gli ulteriori casi di incompatibilità. Questi casi sono definiti negli articoli 43, 82 e 83 LOC.
  - Il titolo VIII della Costituzione cantonale (articoli 51-81) disciplina l'organizzazione e le competenze delle autorità cantonali. Alcune disposizioni figuranti negli articoli 54-54d del progetto (in particolare gli articoli 54 e 54c) contemplano casi di incompatibilità che

non riguardano le autorità cantonali. Dal profilo sistematico è sbagliato disciplinare questi ultimi casi in quel titolo della Costituzione cantonale.

- L'articolo 54 capoverso 1 vigente stabilisce in modo chiaro che il membro del Consiglio di Stato non può essere membro di un municipio né di un consiglio comunale. Secondo il tenore letterale dell'articolo 54 capoverso 1 del progetto la carica di membro del Consiglio di Stato sarebbe incompatibile con quella di membro di un municipio o di un consiglio comunale di un Comune con oltre 10'000 cittadini iscritti nel catalogo elettorale, mentre parrebbe diventare compatibile con quella di membro di un organo di un Comune con al massimo 10'000 aventi diritto di voto. L'incompatibilità per questi ultimi casi figurerebbe invece nell'articolo 54b capoverso 2 del progetto che riprende il principio, contemplato nell'articolo 54 capoverso 2 del testo costituzionale vigente, che sancisce in modo generale l'incompatibilità della carica di membro del Consiglio di Stato con quella di membro di un organo comunale. Le norme proposte sono formulate in modo confuso e contraddittorio.
- È superfluo menzionare esplicitamente nell'articolo 54 capoverso 1 gli assessori-giurati: essi sono equiparati ai magistrati e sottostanno alle medesime disposizioni applicabili agli altri magistrati dell'ordine giudiziario (art. 1 LOG).
- Non comprendiamo il motivo per cui non solo il membro del municipio ma addirittura nemmeno il membro di un consiglio comunale (di un Comune con oltre diecimila cittadini iscritti nel catalogo elettorale) non possa essere membro dell'Assemblea federale.
- Non comprendiamo il motivo per cui il membro del municipio (di un Comune con oltre diecimila cittadini iscritti nel catalogo elettorale) non possa essere membro dell'Assemblea federale. Questa incompatibilità è ancora più incomprensibile riguardo ai membri del consiglio comunale.
- Non è chiaro a chi si debba applicare l'articolo 54 capoverso 2 del progetto, che riguarda il divieto di esercitare una funzione per uno Stato estero o di accettare titoli e onorificenze da parte di autorità estere. Dalla collocazione sistematica nel titolo VIII della Costituzione presumiamo che la norma riguardi chi occupa una carica in un'autorità cantonale.
- La Confederazione non contempla più una norma costituzionale per vietare l'esercizio di una funzione per uno Stato estero o l'accettazione di titoli o insegne cavalleresche ma lascia alla legge la facoltà di disciplinare la questione. Anche il Consiglio di Stato propone di regolare la materia, qualora se ne avverta la necessità, con norme di rango legislativo nelle leggi speciali (per esempio, nel titolo IV della legge sul Gran Consiglio concernente i diritti e i doveri dei deputati, nel capitolo I della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato concernente le incompatibilità, nel titolo I capitolo III della legge sull'organizzazione giudiziaria concernente le norme generali applicabili ai magistrati).
- Con riferimento anche all'iniziativa parlamentare generica, reputiamo opportuno disciplinare, come fino a oggi, i casi di incompatibilità nelle leggi speciali. D'altronde ogni autorità o ente di diritto pubblico ha rischi propri di conflitto di interessi che giustificano norme specifiche.
- La portata dell'articolo 54a capoverso 3 del progetto non è del tutto chiara.
- L'articolo 54b capoverso 1 del progetto sembra ispirarsi agli articoli 1 e 2 della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato e all'articolo 19 LOG. L'articolo 19 LOG specifica però anche in modo esplicito che i magistrati a tempo pieno non possono esercitare l'avvocatura e il notariato. Il nuovo capoverso disciplina pertanto in gran parte situazioni già regolate – peraltro nemmeno in maniera completa – ed è superfluo.

- L'articolo 54b capoverso 1 del progetto deve continuare a consentire la presenza di membri del Consiglio di Stato in determinati organismi, quale, per esempio, il Consiglio di banca della Banca nazionale svizzera. Vi sono posizioni che non devono essere considerate un problema, bensì un vantaggio per il nostro Cantone.
- L'articolo 54b capoverso 2 del progetto introduce l'incompatibilità tra le cariche giudiziarie a tempo pieno e quella di membro del consiglio comunale. Non ci risulta che questi casi abbiano comportato problemi. Qualora il Gran Consiglio accolga la proposta formulata nell'iniziativa parlamentare elaborata, è sufficiente modificare l'articolo 19 LOG.
- Nell'articolo 54b capoverso 3 del progetto, se per i magistrati dell'ordine giudiziario si può immaginare la designazione del Consiglio della magistratura, non è chiaro quale potrebbe essere l'autorità competente a concedere l'autorizzazione al membro del Gran Consiglio (Ufficio presidenziale?) o del Consiglio di Stato (il Consiglio di Stato stesso, ad esclusione del membro interessato?).
- L'articolo 54b del progetto si riferisce, secondo il titolo marginale, solo ai membri del Consiglio di Stato e delle autorità giudiziarie. L'articolo 54b capoverso 3 del progetto vieta tuttavia anche ai membri del Gran Consiglio l'esercizio di una funzione ufficiale per un altro Stato.
- L'articolo 54c del progetto (che usa una formulazione simile all'articolo 20 capoverso 1 e 54 capoverso 1 del progetto) sembra intendere istituire situazioni di incompatibilità non solo all'interno della stessa autorità (per esempio tra parenti eletti entrambi nel Gran Consiglio) ma anche tra le diverse autorità menzionate (per esempio tra un membro del Consiglio di Stato e un parente eletto nel Gran Consiglio o in un consiglio comunale). Vi sarebbe quindi incompatibilità tra la carica di membro del Gran Consiglio e quella di membro di un municipio rivestita dal coniuge o da un fratello come anche tra le cariche di membro del municipio o del consiglio comunale ricoperte da due parenti in due comuni differenti. Nell'articolo 54c del progetto non si specifica che l'incompatibilità si limita ai membri della medesima autorità: questa precisazione figura solo con riferimento alle autorità giudiziarie.
- L'articolo 54c del progetto estende l'incompatibilità per i gradi di parentela fino al quarto grado. Un'incompatibilità di tale estensione vige per i membri del Consiglio federale (art. 61 cpv. 1 lett. b della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione). Per contro, in altri ambiti le disposizioni sono meno rigide, come, per esempio, nella legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF), secondo la quale la funzione di giudice non può essere esercitata da parenti e affini "*in linea retta e, fino al terzo grado compreso, in linea collaterale*" (art. 8 cpv. 12 lett. c e d LTF) e nel Codice di diritto processuale civile svizzero del 19 dicembre 2008 (CPC), che prevedono l'obbligo di ricusazione (art. 47 cpv. 1 lett. d CPC) e il diritto di rifiutare la cooperazione nell'assunzione delle prove (art. 165 cpv. 1 lett. c CPC) di chi "*è in rapporto di parentela o affinità in linea retta, o in linea collaterale fino al terzo grado incluso, con una parte*". La norma proposta è eccessivamente rigida per i municipi, in particolare nei Comuni di dimensioni medie e piccole. Inoltre, essa non si giustifica per i consigli comunali.
- Non è chiaro da quale carica decade la persona che si trova in una delle situazioni di incompatibilità definite nell'articolo 54d del progetto.
- L'articolo 54d capoversi 1 e 2 del progetto disciplina i termini di decadenza delle cariche in alcune situazioni specifiche. Si tratta di norme non degne del rango costituzionale che sono inoltre formulate in modo impreciso se non addirittura in contrasto rispetto alle intenzioni di chi le ha redatte. Per esempio, nel capoverso 2 si spiega che l'incompatibilità tra la carica di membro di un municipio di un Comune grande e quella di

membro del Gran Consiglio decade tredici mesi dopo l'accertamento dell'incompatibilità. A livello pratico, la persona eletta quale membro del Gran Consiglio nell'aprile 2019 e quale membro di un municipio nell'aprile 2020 decadrà dalla carica nel maggio 2021 perché la situazione di incompatibilità nascerà nell'aprile 2020. Probabilmente il termine di tredici mesi era fissato in modo da consentire alla persona eletta nel Gran Consiglio di terminare la legislatura sul piano comunale.

- Il progetto contiene imprecisioni: nell'articolo 54 capoverso 1 del progetto si stabiliscono alcuni casi di incompatibilità riferite a cariche comunali di Comuni con oltre diecimila *votanti in materia cantonale* mentre nell'articolo 54d capoverso 2 si definisce la procedura nel caso di incompatibilità tra la carica di membro del Gran Consiglio e le cariche comunali in Comuni con più di diecimila *abitanti*.
- Le norme sui casi di ricusazione devono figurare nelle disposizioni procedurali e in quelle riguardanti il funzionamento delle autorità. Nella Costituzione – conformemente all'articolo 55 vigente – devono figurare solo i principi, che peraltro discendono anche da altre norme di rango costituzionale (per esempio, gli articoli 29 e 30 della Costituzione federale).

L'atto parlamentare propone un testo elaborato di modificazione costituzionale che presenta una serie di problemi, lacune e incoerenze. L'iniziativa parlamentare elaborata ammette di non aver la pretesa di completezza e di risoluzione del tema del conflitto di interesse ma sostiene che la popolazione abbia il "*legittimo interesse ad avere disposizioni minime nel campo del conflitto di interesse*". Reputiamo che la legislazione cantonale disponga già di norme che permettano di evitare situazioni di collisione di interessi. Non escludiamo di principio l'ipotesi di modificare o introdurre alcune nuove situazioni di incompatibilità. Questi casi devono però essere esaminati singolarmente, giustificati da un interesse pubblico e semmai introdotti nelle basi legali più appropriate. Le lacune del progetto dimostrano come non sia opportuno regolare nella Costituzione fin nei particolari temi specifici. La Costituzione deve limitarsi a iscrivere i principi fondamentali. Certamente si potrebbe cercare di completare e precisare meglio le disposizioni. Vi sarà però sempre il rischio di lacune, in particolare a causa della mancanza di flessibilità nel caso sia necessario estendere le incompatibilità a nuove situazioni.

In conclusione, per le ragioni esposte, Vi invitiamo a respingere entrambe le iniziative parlamentari.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri