

# Messaggio

numero  
**8516**

data  
11 dicembre 2024

competenza  
CANCELLERIA DELLO STATO

## **Introduzione di un'eccezione alle incompatibilità per carica dei membri del Consiglio di Stato (art. 54 Cost.)**

Signor Presidente,  
signore deputate e signori deputati,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modificazione costituzionale per introdurre un'eccezione limitata nel tempo alle incompatibilità dei membri del Consiglio di Stato. Presentiamo anche il progetto con gli adeguamenti legislativi per l'attuazione della nuova disposizione costituzionale.

### **I SITUAZIONE INIZIALE**

Il diritto costituzionale ticinese stabilisce l'incompatibilità della carica di membro del Consiglio di Stato con le cariche nelle altre autorità cantonali e nelle autorità federali e comunali. L'articolo 54 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 (Cost./TI) indica in modo esplicito che i membri del Consiglio di Stato non possono essere contemporaneamente deputati al Gran Consiglio, magistrati dell'ordine giudiziario cantonale o federale, membri del Consiglio degli Stati o del Consiglio nazionale, né membri di un Municipio o di un Consiglio comunale (art. 54 cpv. 1 e 2 Cost./TI). La norma è formulata in modo tale da non ammettere eccezioni. L'articolo 54 capoverso 4 Cost./TI delega alla legge il compito di regolare le incompatibilità per parentela, mandato o professione. Esso consente di emanare norme che disciplinano la procedura da adottare in casi di incompatibilità ma non è sufficiente per introdurre eccezioni al principio costituzionale. Nemmeno le eccezioni all'incompatibilità per professione dei deputati del Gran Consiglio si fondano sul rinvio generale alla legge dell'articolo 54 capoverso 4 Cost./TI ma si basano sulla riserva esplicita di ammettere eccezioni prevista nel capoverso 3 del medesimo articolo.

Nella fase precedente all'elezione del 2 aprile 2023 del Consiglio di Stato è sorto un dibattito concernente il problema della possibile vacanza di un seggio del Cantone Ticino fino all'autunno 2023 quando termina la legislatura dell'Assemblea federale per il periodo 2019-2023. Infatti, in seguito alla candidatura al Governo di una delle due persone rappresentanti il Cantone Ticino nel Consiglio degli Stati, ci si è confrontati con l'ipotesi che un seggio nel Consiglio degli Stati sarebbe divenuto vacante. L'ipotesi si è poi realizzata.

Nel Cantone Ticino, a differenza degli altri Cantoni, le autorità politiche sono perlopiù elette con il sistema proporzionale, il quale stabilisce una procedura per gli avvicendamenti. In Ticino sono eletti con il sistema maggioritario i due deputati al Consiglio degli Stati, i sindaci e i giudici di pace. L'elezione del Consiglio degli Stati è quindi l'unica elezione con il

sistema maggioritario a livello di intero Cantone. Inoltre, a differenza del caso dei sindaci, dove comunque il municipio può essere completato in breve tempo mediante i subingressi, e delle giudicature di pace, nelle quali giudice di pace e giudice di pace supplente possono sostituirsi, la vacanza di un seggio nel Consiglio degli Stati non può essere subito completata, dimezzando temporaneamente la forza della rappresentanza ticinese nel Consiglio degli Stati.

Negli ultimi cento anni, dalla legislatura 1923-1926, solo nel 1942 vi furono seggi vacanti dei rappresentanti ticinesi nel Consiglio degli Stati in seguito al decesso a distanza di pochi mesi dei due deputati Arnaldo Bolla e Antonio Riva. A quel tempo, il diritto di proporre il candidato subentrante spettava ai proponenti della candidatura alla carica divenuta vacante; un'elezione complementare aveva luogo solo se i proponenti non facevano uso di questa facoltà. Nel 1942 entrambi i seggi vacanti furono occupati senza l'avvio di una procedura di elezione complementare.

Anche in altri Cantoni si presentano casi di vacanza prolungata di un seggio nel Consiglio degli Stati. Nelle ultime due legislature vi sono stati due casi di seggi rimasti vacanti per un periodo di più mesi fino all'elezione complementare. Entrambi i casi riguardavano il Cantone di San Gallo: un seggio è rimasto vacante nel 2019 per poco più di cinque mesi in seguito all'elezione di una consigliera agli Stati in Consiglio federale e l'altro seggio è rimasto vacante tra il 2022 e il 2023 per circa cinque mesi e mezzo in seguito a dimissioni.

## II ALTRI CANTONI

Vi sono Cantoni in cui vi è un'incompatibilità tra la carica parlamentare federale e quella governativa cantonale. In altri Cantoni l'occupazione contemporanea della carica di consigliere di Stato e di membro dell'Assemblea federale è ammessa, generalmente con regole che limitano a uno o due il numero di membri del Governo che possono essere deputati al Consiglio degli Stati o al Consiglio nazionale:

|               |   |
|---------------|---|
| Zurigo        | non più di due membri (art. 63 cpv. 3 Cost./ZH, del 27 febbraio 2005; LS 101)   |
| Basilea Città | non più di un membro nel Consiglio nazionale; un ulteriore membro può essere nel Consiglio degli Stati (§ 23 Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG), del 22 aprile 1976; SG 153.100) |
| Argovia       | non più di un membro (§ 88 cpv. 2 Cost./AG, del 25 giugno 1980; SAR 110.000)  |
| Turgovia      | non più di un membro (§ 41 cpv. 3 Cost./TG, del 16 marzo 1987; RB 101)  |
| Vallese       | non più di un membro (art. 90 cpv. 5 Cost./VS, dell'8 marzo 1907; RS 101.1)   |

Fino al 30 giugno 2022 nel Cantone di San Gallo non più di due membri dell'Assemblea federale potevano assumere la carica di consigliere di Stato conservando quella federale (art. 2 cpv. 1 Gesetz über die Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsrates mit der Mitgliedschaft in der Bundesversammlung, del 23 dicembre 1940). Dal 1° luglio 2022 i membri dell'Assemblea federale eletti nel Governo cantonale possono mantenere la carica nel Parlamento federale per un massimo di dodici mesi fino al termine del periodo di elezione cantonale, che ha luogo nella primavera successiva alle elezioni federali (art. 13a Staatsverwaltungsgesetz, del 16 giugno 1994, sGS 140.1). Il periodo transitorio della

conservazione delle due cariche persegue l'obiettivo di evitare una vacanza nel Governo e le conseguenti implicazioni organizzative (messaggio del 29 giugno 2021 del Consiglio di Stato del Cantone di San Gallo, Umsetzung von parlamentarischen Vorstössen zur Gewaltenteilung: XIV. / XV. / XVI. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz, n. 22.21.09, n. 5.3 pag. 14).

Il Cantone di Friburgo ha una norma che consente al membro del Consiglio di Stato di cumulare la carica di membro dell'Assemblea federale fino al termine della legislatura cantonale (art. 87 cpv. 2 Cost./FR, del 16 maggio 2004; RSF 10.1).

### III PUNTI ESSENZIALI DEL PROGETTO

In considerazione dell'importanza delle cariche e del loro impatto e tenendo conto dell'ampio dibattito sviluppatosi nei mesi scorsi, è opportuno disciplinare in modo chiaro il caso.

Un'elezione complementare a ridosso della fine della legislatura non si giustifica quando, tenendo conto delle procedure elettorali – in particolare i termini di presentazione delle candidature e i due turni che un'elezione con il sistema maggioritario può richiedere – non si può garantire che la persona eletta possa entrare in carica in modo da poter esercitare effettivamente la carica almeno per un periodo ragionevole, seppur breve. Occorre pertanto individuare una soluzione per evitare o ridurre i casi di assenza prolungata di un deputato ticinese al Consiglio degli Stati.

La soluzione presentata consiste nell'introdurre un'eccezione al principio dell'incompatibilità delle cariche di membro del Consiglio di Stato e di deputato al Consiglio degli Stati. Di conseguenza, la medesima persona potrà occupare contemporaneamente entrambe le cariche. Questa possibilità è conosciuta in altri Cantoni e lo è stata anche nel Cantone Ticino fino alla riforma costituzionale approvata dal popolo il 19 novembre 1922. Due membri in carica del Consiglio di Stato hanno anche avuto l'onore di presiedere un ramo del Parlamento federale: Rinaldo Simen nel 1899 ha presieduto il Consiglio degli Stati ed Evaristo Garbani-Nerini nel 1921 il Consiglio nazionale (rapporto del 25 marzo 1986 della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale, pubblicato in un'edizione speciale della Rivista di diritto amministrativo ticinese, n. 55.2 pag. 157).

L'eccezione all'incompatibilità ha carattere straordinario e va quindi limitata nel tempo. Si propone di fissare un periodo massimo di sei mesi dal momento in cui nasce formalmente l'incompatibilità, cioè dal momento dell'assunzione della carica incompatibile. L'obiettivo dell'eccezione è quello di consentire al Cantone Ticino di essere rappresentato in modo completo al Consiglio degli Stati nella fase finale della legislatura federale (nel caso in cui il deputato è eletto nel Consiglio di Stato nell'elezione ordinaria) o durante il periodo necessario a organizzare un'elezione complementare (nel caso in cui il deputato subentri nel Consiglio di Stato nel mezzo della legislatura federale). L'eccezione deve però essere limitata nel tempo perché le due cariche non sono conciliabili per un periodo prolungato a causa del grande impegno che richiedono e del tempo che assorbono.

Messaggio n. 8516 del 11 dicembre 2024

La proposta richiede la modificazione dell'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione cantonale.

I casi di applicazione dell'eccezione saranno piuttosto rari. Anche ai due precedenti citati sopra risalenti al 1942 la nuova disposizione non sarebbe stata applicata poiché la vacanza delle cariche non era dovuta a una sopraggiunta incompatibilità per carica.

La norma deve essere interpretata nel senso che il deputato al Consiglio degli Stati può entrare in carica quale membro del Consiglio di Stato mantenendo in via temporanea la carica di deputato. Non rientra invece nell'eccezione l'ipotesi (più remota) opposta che un membro del Consiglio di Stato sia eletto a deputato al Consiglio degli Stati. In tale situazione la candidatura è presentata per ambire alla seconda carica e l'abbandono della carica precedente non comporta problemi istituzionali poiché la legge contempla le procedure di subingresso nel Consiglio di Stato.

La nuova disposizione dovrà essere ripresa nella legislazione cantonale. Per esempio, la legge potrebbe fissare un termine anche più corto rispetto ai sei mesi indicati nella Costituzione. Spetterà alla legge definire la decadenza automatica e immediata dalla carica di membro del Consiglio di Stato qualora l'incompatibilità si protragga oltre il termine fissato e stabilire l'eventuale riversamento totale o parziale allo Stato delle indennità versate dal Parlamento federale durante il periodo in cui sono ricoperte contemporaneamente le due cariche.

Il progetto di modificazione legislativa considera il caso in cui in un'elezione ordinaria del Consiglio di Stato è eletto un membro del Consiglio degli Stati in carica. Le due elezioni hanno luogo a circa sei mesi di distanza. In altri casi la deroga al principio dell'incompatibilità potrebbe essere inappropriata. Per esempio, l'elezione di un membro del Governo nel Consiglio degli Stati dovrebbe comportare l'incompatibilità perché la carica di membro del Consiglio di Stato non rimane vacante a lungo (a meno che occorra indire un'elezione complementare perché non ci sono subentranti e la lista con la carica vacante rinuncia a proporre un candidato). Il consigliere agli Stati che entra in carica nel Consiglio di Stato come subentrante cinque mesi prima della fine della legislatura e che non viene rieletto, rimarrebbe in carica nel Consiglio degli Stati perché non si attiva la clausola di incompatibilità. Il Consiglio di Stato si troverebbe di fronte a una scelta: indire un'elezione complementare del Consiglio degli Stati con la possibilità di revocare l'elezione nel caso di rielezione nel Governo oppure attendere l'elezione del Governo e indire solo in seguito se necessario l'elezione, con la conseguenza che la carica rimane vacante a lungo. Questi esempi mostrano come a volte non è possibile disciplinare in modo completo e soddisfacente tutte le ipotesi più o meno remote ma è meglio decidere caso per caso.

#### **IV ATTI PARLAMENTARI**

Traendo spunto dalle discussioni menzionate, il 15 dicembre 2022 è stata presentata da Paolo Pamini e cofirmatari un'iniziativa parlamentare nella forma elaborata che propone di modificare la legge del 19 novembre 2018 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) mediante l'introduzione dell'articolo 47 capoverso 7. La norma proposta stabilisce che il membro del Consiglio degli Stati può candidarsi per il Consiglio di Stato, purché presenti le dimissioni che diventano effettive prima del momento previsto per l'entrata in carica quale membro

del Consiglio di Stato. L'atto parlamentare ha proposto la modificazione legislativa nella forma del decreto legislativo urgente, che sarebbe dovuto essere in vigore tra il 1° gennaio 2023 e il 31 dicembre 2023, poiché il decreto legislativo urgente non può avere un periodo di validità superiore a un anno.

Con lettera del 25 gennaio 2023 (risoluzione numero 281) abbiamo scritto all'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio che ci saremmo espressi sull'atto parlamentare con un messaggio. L'iniziativa parlamentare deve però essere considerata superata, poiché non può più essere adottata nella versione presentata. Inoltre, reputiamo che la proposta dell'iniziativa parlamentare violi il diritto di ogni cittadino di candidarsi alla carica di consigliere di Stato. Fatta questa precisazione, rinunciamo quindi a rispondere formalmente e a presentare un controprogetto diretto sull'iniziativa popolare. Tuttavia, essa tocca un tema che è stato oggetto di molte discussioni nei mesi scorsi e sul quale si sono levate voci sulla necessità di adottare delle regole. Seppur formalmente non rispondiamo all'iniziativa parlamentare, con il messaggio formuliamo una proposta che affronta la questione sollevata nell'atto parlamentare.

## **V COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI**

### **1. Modificazione costituzionale**

#### Articolo 54 Cost.

L'unica modificazione materiale apportata consiste nell'aggiunta nel capoverso 2 della possibilità di consentire al legislatore di ammettere un'eccezione al divieto di rivestire contemporaneamente le cariche di consigliere di Stato e di membro del Consiglio degli Stati. Il periodo di cumulo delle cariche non potrà superare i sei mesi.

Il capoverso 2 attuale stabilisce le incompatibilità per carica dei membri del Governo e dei magistrati. Vi è poi un'incompatibilità ulteriore che riguarda solo i membri del Consiglio di Stato. A queste regole si dovrebbe aggiungere la deroga temporanea all'incompatibilità tra le cariche di consigliere di Stato e di membro del Consiglio degli Stati. Per motivi di chiarezza, il capoverso 2 vigente è scisso in due parti: nella nuova versione del capoverso 2 si riportano le incompatibilità per carica riguardanti i consiglieri di Stato e nel nuovo capoverso 2<sup>bis</sup> sono riprese senza variazioni le incompatibilità applicabili ai magistrati.

#### Entrata in vigore

Proponiamo di porre in vigore la revisione legislativa il 1° gennaio 2027, così da essere applicata, se necessario, in occasione dell'elezione del Consiglio di Stato dell'aprile 2027.

### **2. Modificazioni legislative**

#### Articolo 88 LEDP

Il capoverso 4 costituisce una norma speciale rispetto ai capoversi 1-3 e precisa che la persona eletta o subentrante nel Consiglio di Stato che occupa la carica di membro del Consiglio degli Stati decade dalla carica di membro del Governo sei mesi dopo la nascita

dell'incompatibilità, a meno che nel frattempo l'incompatibilità sia caduta. La norma è formulata in modo simile all'articolo 87 capoverso 1 LEDP che disciplina l'incompatibilità per funzione.

Sarebbe più logico fare decadere dalla carica il membro del Consiglio degli Stati, tuttavia una tale regolamentazione potrebbe porsi in contrasto con il diritto federale. Il diritto cantonale stabilisce i requisiti e la procedura di elezione dei membri del Consiglio degli Stati mentre gli aspetti legati alla carica (diritti e doveri, indennità eccetera) sono di competenza della Confederazione.

#### Art. 1a e 1h legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti

L'articolo 1a della legge del 25 giugno 1928 concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti può essere abrogato perché si limita semplicemente a ripetere le incompatibilità per carica dei membri del Consiglio di Stato già definite nell'articolo 54 della Costituzione cantonale. Le incompatibilità per professione (art. 1b) e per parentela (art. 1c) non sono modificate.

L'articolo 1h stabilisce il principio secondo il quale devono essere riversate allo Stato la retribuzione e la diaria ricevute dal membro del Consiglio di Stato per la sua carica di deputato al Consiglio degli Stati sulla base della legge federale del 18 marzo 1988 sulla retribuzione e l'infrastruttura dei parlamentari e sui contributi ai gruppi (LI). Non dovranno invece essere riversate le indennità, quali le indennità per spese di personale e di materiale (art. 3a LI), le indennità per il vitto e pernottamento (art. 4 LI), le indennità per spese di viaggi (art. 5 LI), le indennità di percorso (art. 6 LI) e le indennità ai presidenti delle commissioni e ai relatori (art. 9 LI).

## **VI CONCLUSIONI**

La proposta presentata nel messaggio presuppone la modificazione della Costituzione cantonale. Oltre al progetto di revisione costituzionale abbiamo reputato opportuno presentare già ora anche un disegno di adeguamento legislativo in modo da fornire indicazioni su come si possa attuare la norma costituzionale. Il progetto di revisione legislativa potrà essere esaminato in un secondo tempo, dopo l'approvazione della norma costituzionale.

Seppur formalmente non rispondiamo all'iniziativa parlamentare presentata il 15 dicembre 2022 nella forma elaborata da Paolo Pamini e cofirmatari per l'introduzione dell'articolo 47 capoverso 7 LEDP, con il messaggio formuliamo una proposta che affronta la questione sollevata nell'atto parlamentare.

---

**Messaggio n. 8516 del 11 dicembre 2024**

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Christian Vitta

Il Cancelliere: Arnaldo Coduri

Messaggio n. 8516 del 11 dicembre 2024

Disegno di

**Costituzione  
della Repubblica e Cantone Ticino**

modifica del .....

**IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO**

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8516 dell'11 dicembre 2024,

decreta:

**I**

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

**Art. 54 cpv. 2 e 2<sup>bis</sup>**

<sup>2</sup>I membri del Consiglio di Stato non possono essere membri del Consiglio degli Stati, del Consiglio nazionale, di un municipio o di un consiglio comunale. La legge può ammettere che il membro del Consiglio di Stato occupi contemporaneamente la carica di membro del Consiglio degli Stati per un periodo transitorio massimo di sei mesi.

<sup>2bis</sup>I magistrati dell'ordine giudiziario non possono essere membri del Consiglio degli Stati, del Consiglio nazionale o di un municipio.

**II**

<sup>1</sup>La presente modifica della Costituzione cantonale è sottoposta al voto del Popolo.

<sup>2</sup>Essa entra in vigore il 1° gennaio 2027.



Messaggio n. 8516 del 11 dicembre 2024

Disegno di

**Legge**  
**sull'esercizio dei diritti politici**  
**(LEDP)**  
modifica del .....

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8516 dell'11 dicembre 2024,

decreta:

**I**

La legge sull'esercizio dei diritti politici del 19 novembre 2018 (LEDP) è modificata come segue:

**Art. 88 cpv. 4**

<sup>4</sup>Nell'elezione del Consiglio di Stato, l'eletto o il subentrante che occupa la carica di membro del Consiglio degli Stati decade dalla carica di membro del Consiglio di Stato sei mesi dopo la nascita dell'incompatibilità, a meno che questa nel frattempo sia caduta.

**II Modifica di atti normativi**

La legge concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti del 25 giugno 1928 è modificata come segue:

**Art. 1a**  
*abrogato*

**Art. 1h**

<sup>1</sup>Il membro del Consiglio di Stato che copre la carica di deputato al Consiglio degli Stati riversa allo Stato la retribuzione e la diaria ricevute.

<sup>2</sup>Non è tenuto a riversare le indennità.

**III**

<sup>1</sup>La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup>Essa entra in vigore il 1° gennaio 2027.