

Rapporto

numero

data

Dipartimento

9 giugno 2009

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze sulle iniziative parlamentari presentate nella forma generica il:

- **4 novembre 2002 da Fulvio Pezzati e Francesca Gemnetti (ripresa da Giovanni Jelmini) per l'elaborazione di una legge sulle aziende pubbliche (LAPU)**
- **10 novembre 2008 da Raffaele De Rosa e Fabio Regazzi per il Gruppo PPD concernente la Legge quadro sulle aziende pubbliche [definizione di norme e principi che regolano l'autonomia (statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria) delle aziende di cui lo Stato detiene una quota azionaria]**

1. Le due iniziative generiche (allegate), datate 2002 e 2008, chiedono l'elaborazione di una nuova legge quadro sulle aziende pubbliche cantonali, che sono attualmente sette, di varia natura e peso politico: Ente ticinese per il turismo, Azienda cantonale dei rifiuti, Ente ospedaliero cantonale, Banca dello Stato del Cantone Ticino, Azienda elettrica ticinese, Università della Svizzera italiana, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana.

2. La Commissione della gestione e delle finanze ha discusso a più riprese del tema e ha trovato nelle sedute del 31 marzo, del 7 aprile e 2 giugno 2009 un accordo sulla base seguente:

- a) la Commissione, a maggioranza, non ritiene fattibile una legge quadro, in quanto sarebbe una legge complessa e difficilmente applicabile alle realtà completamente diverse cui si indirizza;
- b) la Commissione della gestione vuole avviare l'iter per introdurre alcuni miglioramenti puntuali delle sei leggi specifiche, che regolano i sette enti;
- c) la Commissione della gestione invita pertanto il Consiglio di Stato a presentare un messaggio contenente una revisione delle sei leggi in questione, uniformando i seguenti punti che godono di consenso politico:
 - prevedendo l'obbligo di un sistema di controllo interno, al quale si affianchi un ufficio esterno di revisione, nominato dal Consiglio dal Consiglio di Stato (resta riservata la legislazione federale sulle banche);
 - prevedendo la creazione di commissioni parlamentari per il controllo del mandato pubblico di tutti gli enti (oggi esistente per Banca dello Stato; di

- recente accettata dal Parlamento per l'Azienda elettrica ticinese con l'accoglimento dell'iniziativa Bertoli del 22.10.2001);
- limitando a sette (7) il numero di consiglieri d'amministrazione (oggi variabili da 5 a 15, con presenza talora di un comitato esecutivo), in modo da aumentare il livello di responsabilizzazione dei consiglieri e l'efficacia del consiglio;
 - stabilendo un periodo quadriennale di nomina dei consigli d'amministrazione e una limitazione a 3 mandati consecutivi analogamente alla durata della legislatura (oggi i mandati sono di 3 o 4 anni, rinnovabili due o tre volte);
 - inserendo norme minime d'incompatibilità e di prevenzione del conflitto d'interesse per l'assunzione della funzione di consigliere d'amministrazione (oggi variegata): non possono segnatamente far parte del consiglio i dipendenti e dirigenti dell'ente, di persone giuridiche concorrenti o di società ad esse legate, come pure i rappresentanti di grossi fornitori o clienti dell'ente, nonché i funzionari e magistrati del Cantone; inoltre non possono fare parte simultaneamente del consiglio parenti e congiunti in linea diretta, coniugi e conviventi, fratelli e cognati, soci e impiegati di una medesima azienda;
 - stabilendo che è ineleggibile alla carica di consigliere d'amministrazione il cittadino condannato alla pena detentiva o alla pena pecuniaria per crimini o delitti contrari alla dignità della carica e che il membro che si trovi in condizioni di ineleggibilità è destituito dalla carica (norma oggi assente: vedi per analogia il messaggio 5868);
 - stabilendo nella legge che lo statuto del personale è di diritto privato e che i consigli di amministrazione fissano con una trasparenza i limiti inferiori e superiori del sistema remunerativo di dipendenti, dirigenti e membri degli organi;
- d) la Commissione della gestione e delle finanze rinvia alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici l'esame della questione dell'eventuale incompatibilità tra la carica di deputato al Gran Consiglio e membro del consiglio d'amministrazione di un ente (si attende il rapporto commissionale sull'iniziativa elaborata Rusconi/Poli del 26 gennaio 2004 e sulle quattro iniziative parlamentari generiche sul tema del conflitto d'interesse, presentate dalla Commissione citata, da Bertoli, da Righinetti e da Bergonzoli all'inizio del 2006);
- e) la Commissione della gestione e delle finanze lascia al Consiglio di Stato la valutazione su come eventualmente affrontare la questione della parità dei sessi nei consigli d'amministrazione degli enti (in commissione non vi è consenso per l'inserimento di norme nelle leggi, malgrado la recente approvazione della mozione 26 giugno 2007 Monica Duca Widmer e cofirmatari "Adeguata rappresentanza femminile?" che riguarda le commissioni governative), dei limiti di età (non c'è consenso sulla generalizzazione dei limiti che esistono per alcuni enti nelle leggi settoriali), della presenza dei consiglieri di Stato in seno ai consigli d'amministrazione degli enti (anche su questo punto non vi è consenso) e sull'attribuzione al Gran Consiglio, ancorché su proposta del Consiglio di Stato e con voto in blocco, della nomina dei membri dei consigli d'amministrazione (oggi sono di nomina governativa i consigli d'amministrazione di AET, Banca Stato, ETT, SUPSI, USI; di nomina parlamentare sono quelli di ACR ed EOC);
- f) la Commissione della gestione e delle finanze infine non ritiene possibile definire criteri generali validi per tutti gli enti sugli obiettivi dell'azionista Cantone e sul

pilotaggio degli enti da parte delle direzioni e consigli d'amministrazione: rinvia tuttavia al Governo l'esame di queste due questioni nelle leggi settoriali.



In conclusione la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad approvare il presente rapporto, che permette di avviare l'iter legislativo per regolamentare meglio, nelle leggi settoriali, su una serie di punti importanti, la complessa materia delle aziende parapubbliche: in tal senso accoglie parzialmente gli obiettivi delle iniziative Jelmini e De Rosa/Regazzi.

La Commissione invita pertanto il Consiglio di Stato a presentare al Parlamento entro fine anno le modifiche di legge con un messaggio unico.

Per la Commissione gestione e finanze:

Raoul Ghisletta, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bertoli (con riserva) -

Bobbià - Celio - Gobbi N. - Jelmini - Lurati - Merlini -

Orelli Vassere - Pinoja - Regazzi (con riserva) -

Righinetti (con riserva) - Vitta

Allegato: Iniziative 4.11.2002 e 10.11.2008

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Fulvio Pezzati e Francesca Gemnetti per il Gruppo PPD per l'elaborazione di una legge sulle aziende pubbliche (LAPU)

del 4 novembre 2002

I sottoscritti deputati chiedono l'elaborazione di una legge sulle aziende pubbliche (LAPO), che definisca in modo particolare:

- le competenze di
 - Gran Consiglio
 - Consiglio di Stato/ Dipartimento
 - Consiglio di Amministrazione
 - Direzione di un'Azienda pubblica
- le competenze di nomina dei Consiglio di Amministrazione e degli organi di revisione
- le relazioni che intercorrono tra autorità di nomina e membri del Consiglio di amministrazione (norme sul contenuto della delega)
- i diritti e i doveri dei membri dei Consigli di amministrazione nei confronti dell'autorità di nomina
 - diritto di informazione
 - obbligo di riferire
 - diritto di dare istruzioni
 - conflitti di interesse
- la distinzione tra le competenze tecnico/operative dell'azienda e quelle di indirizzo politico di Gran Consiglio e Consiglio di Stato; mandato/contratto di prestazioni
- le situazioni di incompatibilità tra le cariche di Consigliere di amministrazione e quelle di
 - Consigliere di Stato
 - Gran Consigliere
 - Parlamentare federale
 - Municipale di grandi Comuni
 - Altre cariche di Consigliere di amministrazione
 - Altre cariche in genere
 - Funzionario
- la durata dei mandati
- l'onorario riconosciuto ai membri di Consiglio di Amministrazione e i limiti di salario per i dipendenti di un'azienda pubblica
- lo statuto dei dipendenti

* * * * *

L'importanza delle aziende pubbliche di diritto cantonale in Ticino è costantemente cresciuta nel corso degli anni.

Oggi ve ne sono almeno sei:

1. AET
2. BANCASTATO
3. ETT-TICINO TURISMO
4. EOC
5. USI
6. SUPSI

È inoltre prevista l'istituzione dell'ACR (Azienda Cantonale Rifiuti) (M n. 4998) e la trasformazione dell'IAS in azienda pubblica autonoma (M no. 4863).

Esse hanno compiti molto importanti nelle rispettive aree di attività e sono chiamate a gestire budget sempre più importanti.

Il confine tra ambito politico (che dovrebbe rimanere di competenza del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato) non è sempre chiaramente definito dalle leggi speciali, così come non è adeguatamente risolta la questione dell'autonomia delle aziende pubbliche e dei loro amministratori.

La tendenza in atto è di una "presa di potere" sempre più ampia da parte delle aziende pubbliche e dei loro amministratori e di una forte diminuzione del controllo democratico.

Non casualmente, negli ultimi anni si sono avute diverse situazioni di conflitto quasi sempre riconducibili a un mancato chiarimento preliminare delle competenze che il legislatore aveva effettivamente voluto attribuire all'azienda pubblica.

Attualmente, per ogni azienda pubblica la regolamentazione è stabilita dalla legge istitutiva; alcune norme sono invece sparse in varie leggi e direttive. Certo ogni azienda e ogni settore hanno delle specificità, ma parecchie regole sono di carattere generale e possono essere riunite in una legge quadro sulle aziende pubbliche, già ipotizzata nel rapporto sulla revisione della LEOC (R no. 4965), la cui elaborazione è ormai urgente.

Questa procedura dovrà anche essere l'occasione per una riflessione di tutta la classe politica (Parlamento, Governo, Partiti, Forze sociali) sull'evoluzione dell'organizzazione dello Stato. In effetti il ricorso alla forma dell'azienda pubblica, oggi sempre di diritto pubblico (ma in futuro magari anche di diritto privato, come ha fatto la Confederazione) porta solitamente a una maggior efficienza, ma pone problemi maggiori di **controllo democratico** e di coordinamento delle scelte politiche.

Per il Gruppo PPD:
Fulvio Pezzati
Francesca Gemnetti

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Raffaele De Rosa e Fabio Regazzi per il Gruppo PPD concernente la Legge quadro sulle aziende pubbliche [Definizione di norme e principi che regolano l'autonomia (statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria) delle aziende di cui lo Stato detiene una quota azionaria]

del 10 novembre 2008

Il Gruppo parlamentare PPD chiede di elaborare una legge quadro che definisca le competenze e gli ambiti di attività delle aziende pubbliche. Tali norme e principi dovranno ispirarsi alle linee guida del governo d'impresa¹. Il Gruppo PPD richiama a questo proposito l'iniziativa parlamentare generica presentata nel 2002 da Fulvio Pezzati e Francesca Gemnetti per [L'elaborazione di una legge sulle aziende pubbliche](#), rimasta purtroppo inevasa. Nel testo dell'atto parlamentare i suoi autori rilevano come «*il confine tra ambito politico (che dovrebbe rimanere di competenza del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato) non è sempre chiaramente definito dalle leggi speciali, così come non è adeguatamente risolta la questione dell'autonomia delle aziende pubbliche e dei loro amministratori. [...] Ogni azienda e ogni settore hanno delle specificità, ma parecchie regole sono di carattere generale e possono essere riunite in una legge quadro sulle aziende pubbliche*».

In Ticino contiamo sette aziende para-statali: Azienda cantonale dei rifiuti, Azienda elettrica ticinese, BancaStato, Ente ospedaliero cantonale, Ente ticinese del turismo, Università della Svizzera italiana e Scuola universitaria professionale.

L'evoluzione recente del settore pubblico è influenzata dalla diversificazione e dallo sviluppo dei mercati a livello sovracantonale e anche internazionale, come nel caso del mercato elettrico. In questo e in altri esempi, il confine tra l'ambito politico e quello puramente economico in cui l'azienda deve agire non è chiaramente definito dalle leggi speciali, così come non è risolta la questione dell'autonomia delle aziende pubbliche e dei loro amministratori.

Non a caso, recenti polemiche hanno messo in evidenza la questione della composizione dei CdA, che dovrebbero essere formati da persone degne di fiducia, la cui condotta anteriore permette di concludere che svolgeranno i loro compiti dando prova d'integrità, di capacità di giudizio oggettivo e indipendente, oltre che vantare competenze specialistiche nel campo in cui l'azienda opera.

Facendo uso delle facoltà previste dall'art. 98 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, si chiede, nella forma dell'iniziativa parlamentare generica, che venga elaborata una legge quadro sulle aziende pubbliche che stabilisca regole eque, efficaci e chiare sugli ambiti in cui le aziende pubbliche operano, in particolare:

1. stabilire una distinzione rigorosa tra la funzione dell'azionista e le altre mansioni che incombono allo Stato:
 - a. determinare gli obiettivi globali dell'azionariato statale, il suo ruolo nell'impresa, il modo in cui intende applicare queste strategie;
 - b. precisare le competenze del Consiglio di Stato e dei relativi Dipartimenti, del Gran Consiglio, del Consiglio di amministrazione e della Direzione dell'azienda;
 - c. stabilire i profili dei membri del CdA e le condizioni cui devono sottostare per poter garantire un'opinione autonoma e oggettiva: in particolare occorre definire i criteri in base ai quali va privilegiato il profilo tecnico e in quali casi sarebbe più opportuna la presenza di rappresentanti politici. Il Consiglio di Stato deve esercitare il suo diritto di nomina secondo questi profili ed assicurare una rappresentanza appropriata degli interessi del Cantone nel CdA;

- d. adottare una procedura uniforme per tutte le aziende pubbliche nella designazione dei rappresentanti del Cantone in seno ai CdA.
2. Definire le principali responsabilità del CdA dell'azienda pubblica: modalità d'esercizio dei diritti di voto, procedure e prassi trasparenti di nomina del CdA, le competenze di nomina e di revoca dello stesso e degli organi di revisione. Inoltre:
 - a. dotare il CdA di poteri e competenze tali da metterlo nelle condizioni di assicurare la sua funzione di pilotaggio strategico e di sorveglianza della direzione. Il CdA deve poter agire in tutta integrità ed essere responsabile delle decisioni che prende;
 - b. chiarire le relazioni che intercorrono tra autorità di nomina e membri del CdA (norme sul contenuto della delega), in particolare definire diritti e doveri di entrambe le parti;
 - c. in quest'ambito vanno pure dipanate le situazioni di conflitto d'interesse. Nello specifico vanno stabilite distinzioni tra le competenze tecnico/operative dell'azienda e quelle di indirizzo politico del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, i mandati/contratti di prestazione, le situazioni d'incompatibilità tra le cariche di membro del CdA e quelle di Consigliere di Stato, granconsigliere, parlamentare federale, municipale di grandi Comuni, funzionario, altre cariche nei CdA e altre cariche in genere, come pure la durata dei mandati, l'onorario riconosciuto ai membri di CdA, i limiti di salari per dirigenti e dipendenti dell'azienda e, non da ultimo, lo statuto dei dipendenti;
 - d. implementare procedure efficienti di controllo interno e di valutazione annuale delle performance;
 - e. predisporre un codice deontologico circa le caratteristiche dei membri del CdA e dei salariati.
3. Prevedere l'obbligo d'informare regolarmente le parti in causa e anche il grande pubblico. In particolare, vanno osservate norme di trasparenza rigorose, di diffusione regolare d'informazioni sulla gestione, e l'obbligo di pubblicazione di un rapporto annuale sulle attività.

Per il Gruppo PPD:
Raffaele De Rosa
Fabio Regazzi