

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7260 R1	24 settembre 2019	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione Costituzione e leggi
sull'iniziativa parlamentare 2 novembre 2015 presentata nella forma
elaborata da Raoul Ghisletta "Modifica dell'art. 15 della Costituzione
cantonale: regolamentazione degli stipendi massimi dei dirigenti degli
enti pubblici, parapubblici e sussidiati"**

(v. messaggio 21 dicembre 2016 n. 7260)

1. INTRODUZIONE

L'iniziativa parlamentare in esame, presentata il 2 novembre 2015 dal deputato Raoul Ghisletta, propone la modifica dell'art. 15 della Costituzione cantonale con l'introduzione di un nuovo cpv. 3 che attribuisce al Consiglio di Stato il compito di emanare direttive vincolanti sul massimo salariale dei dirigenti di Comuni e di altre corporazioni e istituzioni di diritto pubblico, nonché dei dirigenti di enti con i quali il Cantone stipula contratti di prestazione o ai quali versa sussidi: massimo salariale che non potrà superare quello in vigore presso il Cantone, comprensivo di eventuali indennità e bonus, tenuto conto del tipo di funzione.

2. LE MOTIVAZIONI DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

Secondo il promotore dell'iniziativa, lo scopo di tale modifica costituzionale è di evitare che gli enti pubblici definiti dalla Costituzione cantonale (Comuni, corporazioni e istituzioni di diritto pubblico) applichino degli stipendi esagerati ai loro dirigenti e di rapportare questi stipendi in modo ragionato a quelli previsti dal Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato. Analogo obiettivo si pone per gli stipendi dei dirigenti degli enti con i quali il Canton Ticino ha stipulato un contratto di prestazione o ai quali versa sussidi.

A mente del promotore, si tratta di eliminare possibili eccessi salariali sviluppatasi ai vertici degli enti pubblici e degli enti con i quali è stipulato un contratto di prestazione o che sono al beneficio di sussidi. Egli ritiene infatti che la situazione salariale dei dirigenti di questi organismi sia sovente incontrollabile a causa della protezione dei dati.

La situazione economica attuale, dove un numero importante di cittadini non hanno lavoro o dispongono di redditi insufficienti per vivere, giustificherebbe a suo parere una regolamentazione per eliminare e prevenire le derive salariali e il rischio della moltiplicazione di privilegi salariali nell'ambito pubblico, parapubblico e sussidiato.

La soluzione proposta attribuisce al Consiglio di Stato il compito di emanare direttive vincolanti sui salari massimi, tenendo conto delle funzioni dirigenziali svolte nei vari enti indicati: il Consiglio di Stato e le varie strutture potranno approfondire in modo diretto la

natura delle funzioni dirigenziali in modo da definire un salario massimo adeguato. Per dirigenti vanno ovviamente intesi i dirigenti di alto livello, corrispondenti a quelli che nello Stato sono i capisezione, i capidivisione e i capidipartimento.

Più concretamente la proposta di modifica costituzionale è la seguente:

Art. 15 cpv. 3 (nuovo)

³Il Consiglio di Stato emana delle direttive vincolanti relative agli stipendi massimi per i dirigenti degli enti di cui al cpv. 1: il massimo salariale non può superare quello in vigore presso il Cantone, comprensivo di eventuali indennità e bonus, tenuto conto del tipo di funzione.

Analogamente il Consiglio di Stato emana delle direttive vincolanti relative ai salari massimi per i dirigenti degli enti con i quali il Cantone stipula dei contratti di prestazione o ai quali versa dei sussidi.

3. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Per completezza di informazioni e di comprensione delle posizioni espresse sull'oggetto si ritiene, per facilità di lettura dei vari documenti sul tema, di riprendere nella sua essenza la posizione del Consiglio di Stato contenuta nel messaggio n. 7260 del 21 dicembre 2016, che invita a respingere l'iniziativa parlamentare.

L'Esecutivo spiega come la proposta presenti una certa analogia con una delle richieste dell'iniziativa popolare federale del 30 maggio 2013 "A favore del servizio pubblico", lanciata da diverse riviste dei consumatori e respinta dal popolo il 5 giugno 2016 con il 67.6% di voti contrari (risultato in Ticino: 37.6% sì e 62.4% no), ossia quella che verteva a far sì che i salari e gli onorari dei collaboratori delle imprese parastatali non fossero superiori a quelli corrisposti dall'Amministrazione federale. In quell'occasione il Consiglio federale aveva motivato la propria contrarietà al riguardo, osservando come l'introduzione di questa disposizione comportasse per le aziende una perdita di attrattiva sul mercato, a seguito dell'adeguamento del trattamento economico del loro personale a quello previsto dalla Confederazione. Il Governo evidenziava poi l'importanza per le imprese parastatali di stabilire salari in linea con le condizioni di mercato, dovendo poter contare su personale esperto e qualificato.

Il tema delle retribuzioni dei vertici era già stato oggetto in passato dell'iniziativa popolare federale "Contro le retribuzioni abusive" del 26 febbraio 2008, lanciata da Thomas Minder e accolta dal popolo il 3 marzo 2013 con il 68% di voti favorevoli (risultato in Ticino: 70.7% sì e 29.3% no). Nella fattispecie si trattava però di disciplinare le società anonime svizzere quotate in borsa in Svizzera o all'estero, al fine di tutelare l'economia, la proprietà privata e gli azionisti e per garantire una conduzione sostenibile delle imprese. Dando seguito all'esito della citata votazione popolare, il 20 novembre 2013 è stata emanata l'Ordinanza contro le retribuzioni abusive nelle società anonime quotate in borsa (OReSA).

Il tema delle retribuzioni dei vertici, riferito però alle imprese parastatali, è tornato d'attualità sul piano federale negli ultimi anni – oltre che nelle discussioni parlamentari – con l'introduzione di una serie di misure volte a limitare le retribuzioni delle ex regie federali (Posta, FFS, Skyguide, RUAG, SIFEM e Identitas), con cui il Consiglio federale si è dotato degli strumenti per esercitare diritti pari a quelli degli azionisti delle società anonime quotate in borsa previsti dall'OReSA. Oltre ad attribuire all'Assemblea generale la competenza di stabilire ogni anno, in anticipo, un limite massimo di retribuzione dell'organo di direzione superiore, del presidente e dei vertici operativi, le misure previste contemplano una limitazione della componente variabile dello stipendio dei membri di

direzione (il cosiddetto bonus) e delle prestazioni accessorie loro riconosciute (contributi forfettari alle, alle assicurazioni sociali e ad altre assicurazioni, l'uso privato dell'auto aziendale, gli abbonamenti per i trasporti pubblici e prestazioni analoghe). La prima non potrà superare il 50% della componente fissa dello stipendio, mentre le seconde non potranno superarne il 10%.

Fatta questa premessa, il Consiglio di Stato ritiene opportuno agire coerentemente con la volontà espressa in passato dal popolo sul tema in questione e con la recente decisione del Consiglio federale. Sarebbe di fatto controproducente ridurre il margine di manovra imprenditoriale oltre tale misura. Va in tal senso ricordato che, sempre in votazione popolare, il 24 novembre 2013 era stata respinta con il 65.3% di voti contrari anche l'iniziativa federale popolare "1:12 - Per salari equi". Tema, quest'ultimo, che era anche stato oggetto dell'interrogazione n. 261.13 "Le aziende pubbliche in Ticino rispettano la regola 1:12?", presentata il 25 novembre 2013 dal deputato Saverio Lurati e cofirmatari, in risposta alla quale il Consiglio di Stato aveva confermato non esservi, a livello di aziende pubbliche in Ticino, situazioni in contrasto con la proporzione indicata.

Di conseguenza, il Consiglio di Stato ha deciso di ispirarsi alle misure decise dal Consiglio federale, rinunciando a proporre modifiche legislative ma adottando anche sul piano cantonale dei criteri per la fissazione delle retribuzioni riguardanti la componente variabile dello stipendio e le prestazioni accessorie. Il Consiglio di Stato intende pertanto emanare delle indicazioni sotto forma di raccomandazione o di direttiva per le aziende e gli enti pubblici nei quali il Cantone detiene la maggioranza assoluta del capitale (BancaStato, Azienda elettrica ticinese, Azienda cantonale dei rifiuti ed Ente ospedaliero cantonale). A suo giudizio questa impostazione consente di mantenere un equilibrio tra l'esigenza delle aziende di avere un'autonomia gestionale e la necessità dell'ente pubblico e della collettività di evitare potenziali eccessi nelle retribuzioni degli organi di tali aziende. Pertanto, la componente variabile dello stipendio non potrà eccedere il 50% della componente fissa dello stipendio e le prestazioni accessorie non potranno superare il 10% della componente fissa dello stipendio.

Il Consiglio di Stato si riserva inoltre di esaminare l'ipotesi di prevedere nella raccomandazione/direttiva anche l'obbligo di indicare nel rapporto annuale di gestione delle aziende menzionate sopra gli importi complessivi versati alla direzione a titolo di retribuzione (inclusendo tutte le componenti della retribuzione), in modo da introdurre una trasparenza analoga a quella applicata da BancaStato, nel cui rapporto annuale figurano tali indicazioni.

Per quanto riguarda invece gli enti con i quali il Cantone stipula dei contratti di prestazione o ai quali versa dei sussidi, il Consiglio di Stato spiega che il contributo globale che viene fissato è stabilito facendo capo anche a parametri salariali, tenendo conto della scala stipendi applicata al personale dello Stato. Il principio è che, per funzione analoga o assimilabile presente nello Stato, si riconosce al massimo il limite superiore della classe salariale prevista. La logica del contratto di prestazione riserva poi all'ente sussidiato la facoltà di allocare al meglio e in piena autonomia le risorse per l'adempimento del compito affidato, nel rispetto dei criteri di qualità richiesti dal Cantone.

4. PRECISAZIONI RICHIESTE AL CONSIGLIO DI STATO

L'allora Commissione speciale Costituzione e diritti politici, contestualmente agli approfondimenti necessari per poter esaminare compiutamente in dettaglio l'oggetto e determinarsi con il proprio rapporto, ha ritenuto opportuno chiedere al Consiglio di Stato di ricevere le «*indicazioni sotto forma di raccomandazione o di direttiva*» che il Consiglio di

Stato, come si può leggere a pagina 2 del messaggio governativo, intende emanare «*per le aziende di enti pubblici nei quali il Cantone detiene la maggioranza assoluta del capitale (Banca dello Stato, Azienda elettrica ticinese, Azienda cantonale dei rifiuti, Ente ospedaliero cantonale)*» relativamente alla «*fissazione delle retribuzioni riguardanti la componente variabile dello stipendio e le prestazioni accessorie*».

Il Consiglio di Stato nella sua presa di posizione del 1° febbraio 2017 ha precisato l'intento di voler emanare le direttive in questione dopo la decisione del Gran Consiglio sull'oggetto. Pertanto, previo accordo del Gran Consiglio e sentiti gli enti interessati, il Consiglio di Stato comunicherà loro la decisione di adottare anche sul piano cantonale – coerentemente con le misure decise dal Consiglio federale per limitare le retribuzioni delle ex regie federali – dei criteri per la fissazione delle retribuzioni riguardanti la componente variabile dello stipendio e le prestazioni accessorie dei dirigenti di aziende ed enti pubblici nei quali il Cantone detiene la maggioranza assoluta del capitale. Segnatamente, la missiva notificherà ai Consigli di amministrazione delle aziende e degli enti interessati le seguenti regole, affinché le inseriscano nelle rispettive direttive di Corporate governance:

- la componente variabile dello stipendio dei membri di direzione non potrà superare il 50% della componente fissa;
- le prestazioni accessorie riconosciute ai membri di direzione non potranno superare il 10% della componente fissa dello stipendio;
- il rapporto annuale di gestione dovrà indicare gli importi complessivi versati alla direzione a titolo di retribuzione (componenti fisse, variabili e prestazioni accessorie).

In un secondo tempo la Commissione ha richiesto ulteriori informazioni per sapere se, per quanto concerne l'Amministrazione cantonale in senso stretto, vi sono funzioni per le quali è elargito uno stipendio superiore al massimo salariale previsto dalla Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip) e, in caso affermativo, per quale funzione; rispettivamente di ricevere un elenco comprensivo degli enti pubblici e parapubblici nonché degli enti con i quali il Cantone stipula dei contratti di prestazione o ai quali versa dei sussidi, fornendo una serie di indicazioni di dettaglio.

Il Consiglio di Stato ha provveduto a dare evasione alle richieste della Commissione, precisando che «*in tutta l'Amministrazione cantonale vi sono tre dipendenti che percepiscono una remunerazione superiore al massimo salariale previsto dalla LStip, i quali svolgono funzioni mediche specialistiche*». Ha altresì ritenuto doveroso evidenziare per le ulteriori questioni il carattere sensibile delle informazioni richieste per le quali il servizio competente della protezione dei dati non riteneva sufficientemente chiara la necessità di disporre di tali dati, non risultando motivato in tal senso nello scritto commissionale. Il Governo ha comunque deciso di evadere positivamente la richiesta, limitatamente alle informazioni riguardanti gli enti parastatali e nel rispetto della protezione dei dati personali. In termini generali, i membri di direzione che percepiscono uno stipendio (parte fissa del salario) superiore al massimo previsto dalla nuova LStip (222'000 franchi) sono una decina, concentrati come prevedibile tra Ente ospedaliero cantonale e BancaStato.

5. PREAVVISO DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Come richiesto dall'allora Commissione speciale Costituzione e diritti politici, la Commissione della gestione e delle finanze si è chinata sul messaggio n. 7260 in merito all'iniziativa parlamentare 2 novembre 2015 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta "Modifica dell'art. 15 della Costituzione cantonale: regolamentazione degli

stipendi massimi dei dirigenti degli enti pubblici, parapubblici e sussidiati", fornendo il proprio parere in data 19 settembre 2017.

La maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze condivide l'impostazione scelta dal Governo, volta a evitare una regolamentazione eccessivamente restrittiva e penalizzante che potrebbe anche danneggiare diverse aziende pubbliche e parapubbliche, rendendole di fatto non attrattive per i ruoli dirigenziali. In particolare la Commissione della gestione e delle finanze, invitando a riprendere il suo preavviso, sottoscrive il seguente passaggio:

«il Consiglio di Stato ha deciso di ispirarsi alle misure decise dal Consiglio federale, rinunciando a proporre modificazioni legislative ma adottando anche sul piano cantonale dei criteri per la fissazione delle retribuzioni riguardanti la componente variabile dello stipendio e le prestazioni accessorie. Il Consiglio di Stato intende pertanto emanare delle indicazioni sotto forma di raccomandazione o di direttiva per le aziende e gli enti pubblici nei quali il Cantone detiene la maggioranza assoluta del capitale (Banca dello Stato, Azienda elettrica ticinese, Azienda cantonale dei rifiuti, Ente ospedaliero cantonale). A nostro giudizio questa impostazione consente di mantenere un equilibrio tra l'esigenza delle aziende di avere un'autonomia gestionale e l'esigenza dell'ente pubblico e della collettività di evitare potenziali eccessi nelle retribuzioni degli organi di tali aziende. Pertanto, la componente variabile dello stipendio non potrà eccedere il cinquanta per cento della componente fissa dello stipendio e le prestazioni accessorie non potranno superare il dieci per cento della componente fissa dello stipendio».

6. CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE

Secondo la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi, è positivo che il Consiglio di Stato abbia deciso di ispirarsi alle misure decise dal Consiglio federale, rinunciando a proporre modifiche legislative ma adottando anche sul piano cantonale dei criteri per la fissazione delle retribuzioni riguardanti la componente variabile dello stipendio e le prestazioni accessorie ed emanando in futuro delle indicazioni sotto forma di raccomandazione o di direttiva per le aziende e gli enti pubblici. A maggior ragione la maggioranza commissionale non ritiene opportuno introdurre modifiche di rango costituzionale.

A questo riguardo occorre riservare alcune importanti considerazioni di natura formale. La maggioranza della Commissione ritiene che la proposta non possa trovare spazio nella Carta fondamentale del Cantone. Tale proposta non corrisponde infatti alla concezione e al metodo voluti e adottati dal Costituente, tesi a impostare il testo costituzionale sulla base di principi e obiettivi essenziali, delegando alla legislazione il compito di disciplinare gli aspetti di dettaglio. In merito vale la pena richiamare le eloquenti riflessioni espresse dalla speciale Commissione incaricata di proporre una revisione totale della Costituzione (cfr. Edizione speciale RDAT, pagine 33-37), e in particolare il seguente stralcio di commento a pagina 34 del documento citato:

«Trattandosi della carta fondamentale dello Stato la Costituzione cantonale deve accogliere le norme essenziali. La commissione è consapevole della difficoltà di definire una gerarchia delle regole di diritto, di tracciare cioè i limiti tra le norme proprie dell'ordine costituzionale e le norme proprie del diritto legislativo. Non può essere materia di scelta commissionale la disputa dottrinale, che si è manifestata durante i lavori per la revisione totale della Costituzione federale, sui vantaggi e sugli svantaggi di una Costituzione aperta (offene Verfassung) e di una Costituzione chiusa (geschlossene Verfassung). Tenuto conto dei criteri che già discendono dalle

considerazioni svolte nel capo II, trattando delle ragioni della revisione totale, la commissione ha optato per una Costituzione che può essere considerata aperta nella misura in cui ci si riferisce alla limitata densità normativa, inferiore a quella di altre Costituzioni cantonali, ma è precisa e rigorosa nei suoi precetti. Così concepita la Costituzione lascia uno spazio relativamente ampio al legislatore, consentendo un più facile adeguamento al mutare della realtà e dei bisogni ed evitando il frequente ricorso alla revisione parziale della Costituzione su questioni di non primaria importanza che presto lo snaturerebbe. D'altra parte rispetta la sicurezza del diritto e la tutela dei valori fondamentali del nostro ordinamento democratico che richiede chiarezza nella formulazione dei principi essenziali».

Nella presa di posizione del Consiglio di Stato, anche se non esplicitamente evidenziato, traspare la scelta di non disciplinare quanto proposto a livello costituzionale, proponendo invece – analogamente a quanto previsto sul piano federale – di risolvere gli aspetti sollevati dal promotore dell'iniziativa a livello di raccomandazioni e direttive, e quindi nemmeno a livello di legge formale.

La maggioranza della Commissione Costituzione e leggi ritiene di poter condividere la proposta del Consiglio di Stato di ispirarsi alle misure decise dal Consiglio federale, da un lato respingendo la modifica costituzionale (evitando nel contempo la tendenza a un'eccessiva legiferazione in ambito costituzionale), dall'altro rinunciando a proporre modifiche legislative e optando invece per l'adozione anche sul piano cantonale di criteri per la fissazione delle retribuzioni riguardanti la componente variabile dello stipendio e delle prestazioni accessorie. Ciò potrà avvenire concretamente tramite l'emanazione di indicazioni sotto forma di raccomandazioni o di direttive per le aziende e gli enti pubblici nei quali il Cantone detiene la maggioranza assoluta del capitale. A giudizio della maggioranza della Commissione, questa impostazione consente di mantenere un equilibrio tra l'esigenza delle aziende di avere un'autonomia gestionale e la necessità dell'ente pubblico e della collettività di evitare potenziali eccessi nelle retribuzioni degli organi di tali aziende.

7. CONCLUSIONI

La maggioranza della Commissione Costituzione e leggi – in base alle motivazioni sopraesposte, preso atto del preavviso della Commissione della gestione e delle finanze e degli interventi proposti dal Consiglio di Stato – invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare elaborata in oggetto.

Per la maggioranza della Commissione Costituzione e leggi:

Fabio Käppeli, relatore
Balli - Bertoli - Censi - Filippini -
Gendotti – Ghisolfi (con riserva) -
Isabella - Ris - Rückert - Viscardi

Allegato:

- preavviso della Commissione della gestione e delle finanze del 19 settembre 2017.