

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7260 R2	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. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

L'iniziativa parlamentare elaborata 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:

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.

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 classificazioni dello Stato (Canton Ticino). 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».

Il tema dei compensi esagerati nell'economia privata e pubblica è stato oggetto di vari dibattiti negli anni scorsi:

- l'iniziativa popolare federale "Contro le retribuzioni abusive" del 26 febbraio 2008, accolta il 3 marzo 2013 con il 68% di voti favorevoli (in Ticino con il 70.7% di sì), che chiedeva in realtà di migliorare i diritti degli azionisti delle società anonime svizzere;
- l'Ordinanza contro le retribuzioni abusive nelle società anonime quotate in borsa (OReSA) del 20 novembre 2013, in cui si regolano in particolare le competenze dell'assemblea generale in merito alle retribuzioni;
- l'iniziativa popolare federale del 14 aprile 2011 "1:12 - Per salari equi", respinta il 24 novembre 2013 con il 65.3% di voti contrari (in Ticino invece accolta con 50.1% di sì), che chiedeva un limite generale per tutti i compensi nell'economia privata e pubblica;
- l'iniziativa popolare federale del 30 maggio 2013 "A favore del servizio pubblico", respinta il 5 giugno 2016 con il 67.6% di voti contrari (in Ticino con il 62.4% di no), che

domandava tra l'altro che i salari e gli onorari dei collaboratori delle imprese parastatali non fossero superiori a quelli corrisposti dall'Amministrazione federale;

- il Consiglio di Stato ha dichiarato il 21 dicembre 2016 di voler «*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)*»;
- il Consiglio federale il 21 giugno 2017 ha deciso tre misure di regolazione per i compensi nelle ex regie: alle assemblee generali verrà attribuita la competenza di stabilire ogni anno, in anticipo, un limite massimo per la retribuzione della direzione; la componente variabile dello stipendio dei membri di direzione – il cosiddetto bonus – potrà corrispondere al massimo al 50% della componente fissa dello stipendio; i contributi forfettari alle spese, alle assicurazioni sociali e ad altre assicurazioni, l'uso privato dell'auto aziendale, gli abbonamenti per i trasporti pubblici e prestazioni analoghe non potranno superare il 10% dello stipendio fisso; le assemblee dovranno adottare queste modifiche statutarie nel 2018 e queste misure diventeranno effettive nel 2019;
- l'iniziativa parlamentare della Consigliera nazionale socialista Susanne Leutenegger Oberholzer depositata il 2 giugno 2016 "Per retribuzioni adeguate e contro gli eccessi salariali delle aziende della Confederazione e di aziende parastatali", che chiedeva di limitare i compensi allo stipendio dei Consiglieri federali, è stata approvata dalle due Commissioni delle istituzioni politiche; il Consiglio nazionale vi ha dato seguito;
- il Consiglio di Stato il 1° febbraio 2017 ha confermato di voler adottare le norme previste dalla Confederazione, attendendo però dapprima la decisione del Gran Consiglio sull'iniziativa in esame.
- nel mese di agosto nel Gran Consiglio del Canton Zurigo è stata presentata una mozione per limitare i compensi complessivi nelle aziende cantonali o parastatali a un milione di franchi.

2. I LAVORI COMMISSIONALI

Il 10 marzo 2016 la Commissione ha sentito l'iniziativista Raoul Ghisletta. La discussione ha messo in rilievo come anche impiegati non dirigenti (ad esempio medici) possano ricevere compensi superiori a quelli di un Consigliere di Stato. Per le funzioni dirigenti si sottolinea come i compensi siano di fatto dettati dal mercato e, come ad esempio per il direttore di BancaStato, la riduzione a una frazione del compenso attuale renda difficile trovare persone di qualità.

L'iniziativista accetterebbe una proposta di modifica a livello legislativo.

3. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il 21 dicembre 2016 il Consiglio di Stato con il messaggio n. 7260 ha preso posizione sull'iniziativa in esame. Dopo aver richiamato i vari dibattiti a livello federale sul tema (si veda il capitolo 1 del presente rapporto), raccomandava di respingere l'iniziativa e di riprendere atto degli interventi proposti. Si tratta delle proposte del Consiglio federale di limitare i bonus al 50% della parte fissa di stipendio e le prestazioni accessorie al 10%: «*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)». Inoltre: «Il Consiglio di Stato si riserva 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». Per i contratti di prestazione, «il contributo globale che viene contrattualizzato è costruito facendo capo anche a parametri salariali. Il principio è quello che, a parità di funzione, si riconoscono i medesimi massimi salariali che vigono per l'ente pubblico».

Il 1° febbraio 2017, rispondendo a precise domande della Commissione, il Consiglio di Stato confermava le misure di cui sopra per le quattro aziende di cui lo Stato detiene la maggioranza, indicando che intendeva però attendere la decisione del Gran Consiglio sull'iniziativa.

Il 24 maggio 2017, rispondendo a ulteriori domande della Commissione, il Consiglio di Stato chiariva 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»*. Per quanto riguarda gli enti parapubblici, nonostante le remore del Servizio della protezione dei dati, sono stati forniti dati precisi (ma confidenziali). Riassumendo risulta che, considerando anche l'Azienda turistica ticinese, l'Istituto di previdenza del Cantone Ticino, l'USI e la SUPSI, i membri di direzione che nel 2016 hanno percepito uno stipendio (parte fissa del salario) superiore al massimo previsto dalla nuova LStip (222'000 franchi) erano 13, concentrati come prevedibile nell'EOC e in BancaStato.

In merito al settore privato, il Consiglio di Stato confermava che nei contratti di prestazione e nei contributi pubblici, *«i costi riconosciuti ai fini del calcolo del contributo tengono conto della scala stipendi applicata al personale dello Stato. Più precisamente, per funzione analoga o assimilabile presente nello Stato, si riconosce al massimo il limite superiore della classe salariale prevista»* e che *«l'ente che riceve il contributo può poi, in completa autonomia, allocare le proprie risorse (mezzi propri) come meglio crede, nel rispetto dei criteri di qualità richiesti dal Cantone»*.

Per quanto riguarda invece gli istituti ospedalieri, la LAMal prevede che siano i partner tariffali (assicuratori e fornitori di prestazioni) a decidere le tariffe: *«la trattativa tra Cantone e Istituti ospedalieri si limita a stabilire ex-ante i volumi di prestazione da finanziare e di conseguenza non vi è nessun intervento sulla massa salariale»*.

4. PREAVVISO DELLA COMMISSIONE DELLA GESTIONE E DELLE FINANZE

Il 19 settembre 2017 la Commissione della gestione e delle finanze ha presentato, così come deciso dal Gran Consiglio su proposta dell'Ufficio presidenziale al momento dell'attribuzione dell'oggetto, un preavviso.

L'affermazione principale è la seguente: *«Una maggioranza della CGF condivide l'impostazione scelta dal Governo evitando una regolamentazione eccessivamente restrittiva e penalizzante che potrebbe anche danneggiare diverse aziende pubbliche e parapubbliche rendendole di fatto non attrattive per i ruoli dirigenziali»*. Condivide poi le intenzioni del Consiglio di Stato di ispirarsi alle misure decise dal Consiglio federale.

5. CONCLUSIONI

La minoranza della Commissione apprezza l'intenzione del Consiglio di Stato di seguire l'approccio del Consiglio federale, ma ritiene queste misure insufficienti. Il tema dei compensi massimi merita una regolamentazione chiara. Gli eccessi dei compensi dei cosiddetti *manager* nelle aziende private e pubbliche suscitano incomprensione nell'opinione pubblica, per l'inesistente relazione tra attività e compenso e addirittura per il versamento di buoni *dovuti* anche in caso di perdite a livello economico.

L'argomento secondo cui i compensi ai livelli massimi dell'Amministrazione sarebbero troppo bassi per attirare dirigenti di qualità, accetta senza discutere la logica di un mercato autodefinito dai partecipanti stessi. In questo senso vale la pena notare come i compensi per le direzioni aziendali in Svizzera continuino a livelli alti, nonostante il calo degli utili¹, e siano tra i più elevati a livello europeo², situandosi quasi ai livelli di aziende statunitensi ben più importanti.

Il Consiglio di Stato dovrebbe rappresentare la massima responsabilità a livello pubblico: mal si comprende come dirigenti con responsabilità più limitate possano guadagnare di più per soli motivi "di mercato".

Per evitare che il limite per gli stipendi massimi dei dirigenti degli enti di cui all'art. 15 cpv. 1 della Costituzione cantonale possa presentare difficoltà oggettive all'assunzione di personale qualificato, si propone con un controprogetto la possibilità di fissare limiti superiori, caso per caso, con atti legislativi che li motivano, attribuendo alle Commissioni di controllo e alla Commissione della gestione e delle finanze il compito di monitorare la situazione.

6. CONTROPROGETTO

Per tener conto di queste obiezioni, la minoranza della Commissione propone di rifiutare la proposta di modifica costituzionale avanzata dall'iniziativa parlamentare elaborata in oggetto e di adottare un controprogetto che preveda esplicitamente la possibilità di eccezioni ai limiti di stipendio, fissati nelle leggi speciali dei singoli enti.

Costituzione cantonale

Art. 15. cpv. 4 (nuovo)

⁴Il Consiglio di Stato emana 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 direttive vincolanti relative ai salari massimi per i dirigenti degli enti con i quali il Cantone stipula contratti di prestazione o ai quali versa sussidi.

La legge può prevedere eccezioni motivate per singoli casi, in merito ai quali i datori di lavoro informano la Commissione di controllo competente e la Commissione gestione e finanze.

¹ «Während die Gewinne der untersuchten Unternehmen um 24 Prozent zurückgingen, reduzierten sich die CEO-Vergütungen nur um durchschnittlich 3,4 Prozent», UNIA Lohnschere-Studie 2018.

² Manager-Löhne: «Die Schweiz ist das Vergütungsparadies in Europa», <https://www.watson.ch/schweiz/wirtschaft/161579681-manager-loehne-die-schweiz-ist-das-verguetungsparadies-in-europa>.

Dal 1° novembre 2017, l'art. 15 della Costituzione cantonale comprende già tre capoversi. Questo nuovo sarà quindi il cpv. 4.

Per la minoranza della Commissione Costituzione e leggi:

Carlo Lepori, relatore

Corti - Lurati Grassi - Stephani

Disegno di

Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 2 novembre 2015 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta;
- visto il messaggio 21 dicembre 2016 n. 7260 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di minoranza 24 settembre 2019 n. 7260 R2 della Commissione Costituzione e leggi,

d e c r e t a :

I.

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

Art. 15 cpv. 4 (nuovo)

³Il Consiglio di Stato emana 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 direttive vincolanti relative ai salari massimi per i dirigenti degli enti con i quali il Cantone stipula contratti di prestazione o ai quali versa sussidi.

La legge può prevedere eccezioni motivate per singoli casi, in merito ai quali i datori di lavoro informano la Commissione di controllo competente e la Commissione gestione e finanze.

II.

La presente modifica della Costituzione cantonale, se accolta in votazione popolare, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato ne fissa la data di entrata in vigore.