Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
6627 R2	24 ottobre 2012	CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione della legislazione
sul messaggio 4 aprile 2012 concernente i limiti di età e di durata del mandato nei Consigli di amministrazione degli Enti parastatali

Con messaggio del 4 aprile 2012, il Consiglio di Stato propone una serie di modifiche di vari testi legislativi, e più precisamente:

- della legge sull'Ente ospedaliero cantonale
- della legge sul turismo
- della legge sulla Banca dello Stato
- e della legge sull'USI, sulla SUPSI e sugli Istituti di ricerca

al fine di uniformare e adeguare le disposizioni riguardanti i limiti d'età e di durata del mandato alla soluzione stabilita dalla legge sull'Azienda elettrica ticinese (come pure dalla legge sull'Azienda cantonale dei rifiuti e dal Regolamento su commissioni, gruppi di lavoro e le rappresentanze di nomina del Consiglio di Stato presso enti).

Rileviamo che, per analogia, anche i Comuni sono invitati a rinunciare ad eventuali limiti d'età, ed in particolare a quello dei 70 anni, per i loro rappresentanti negli organismi di diritto pubblico o privato che le autorità comunali sono chiamate a designare o proporre (gli istituti autonomi di diritto pubblico, i consorzi di Comuni, le aziende municipalizzate, le fondazioni, le associazioni, le cooperative, le società anonime ordinarie e le società anonime partecipate o ad economia mista).

1. IL LIMITE DI ETÀ

Il messaggio fa un lungo istoriato della questione. Ricorda come le limitazioni di età attualmente stabilite nelle leggi, nei regolamenti e nelle direttive che disciplinano le nomine sono - in base a un rapporto dei professori Schäfer e Rhinow - di validità più che dubbia, in quanto non rispettose di precisi princìpi costituzionali. La loro soppressione è quindi perlomeno opportuna, anche perché (aggiungiamo noi) se vi fossero ricorsi in merito potrebbe essere imposta dal Tribunale federale.

Giova peraltro ricordare, in sede cantonale, un rapporto della Commissione della gestione del 9 giugno 2009, approvato dal Gran Consiglio il 25 giugno successivo, su due iniziative parlamentari volte all'adozione di una legge-quadro sulle aziende pubbliche secondo i principi del governo d'impresa. In tale occasione il Parlamento aveva demandato al Governo il compito di valutare i limiti d'età. Aveva inoltre indicato che la durata delle cariche in seno a detti organismi dovesse di principio essere limitata a tre mandati consecutivi, per un totale di 12 anni.

1.0064

Il messaggio ora in esame si diffonde lungamente sulle regolamentazioni dei limiti di età vigenti finora per i membri dei consigli d'amministrazione degli enti parastatali, delle commissioni consultive e dei gruppi di lavoro. Per indicazioni più dettagliate, rimandiamo al messaggio.

Ci limitiamo a ricordare che la limitazione "ferrea" a 70 anni, stabilita dalla legge sul turismo, rispettivamente da quella sull'Ente ospedaliero cantonale per i rispettivi consigli d'amministrazione, conosce una sola eccezione riguardante la Commissione della Cassa pensione dei dipendenti dello Stato, i cui membri in rappresentanza dei pensionati possono restare in carica fino al compimento del 75° anno. Per contro, la legge sulla Banca dello Stato, quella sull'AET e la legge sull'USI e la SUPSI non fissano espliciti limiti di età. Siccome però i membri dei loro consigli d'amministrazione sono di nomina governativa, si applica anche ad essi il limite dei 70 anni stabilito dal regolamento citato in precedenza. Solo per i membri del consigli d'amministrazione dell'Azienda cantonale dei rifiuti non è previsto alcun limite d'età.

2. IL PARERE DEL GIURISTA DEL CONSIGLIO DI STATO

La questione dei limiti massimi di età in commissioni, gruppi di lavoro e Consigli d'amministrazione di enti parastatali è stata oggetto di un approfondito esame da parte del consulente giuridico del Consiglio di Stato Guido Corti, rassegnato il 22 luglio 2009. Considerate le modifiche intervenute a livello federale - dove i limiti d'età per far parte di commissioni consultive o decisionali, in organi di direzione di stabilimenti della Confederazione e in organizzazioni a cui essa partecipa, sono stati stralciati - e considerata pure la raccomandazione del Consiglio federale ai Cantoni e ai Comuni di rinunciare ai limiti d'età fissati dalle rispettive legislazioni, ritenuti in ogni caso troppo rigidi, il rapporto Corti si sofferma sulla conformità di tali limiti con il principio d'uguaglianza, con il divieto di discriminazione a causa dell'età e con il principio del divieto dell'arbitrio; tutte norme stabilite dalla Costituzione federale. Giunge quindi alla conclusione che un limite fisso, stabilito a priori e fondato su presupposti generici che non tengono conto delle attitudini individuali, non persegue uno scopo legittimo, non essendo rispettoso né del principio d'uguaglianza né del divieto di discriminazione. Non è inoltre sorretto da alcun interesse pubblico preponderante e non rispetta neppure il principio di proporzionalità dal profilo dell'adeguatezza e della necessità. L'autorità di nomina - rileva il giurista - può peraltro decidere liberamente di designare o meno, di confermare o non confermare una persona che non possiede più le necessarie capacità fisiche e intellettuali. Essa (autorità) può inoltre accertare in ogni singolo caso se tale persona soddisfi i criteri di nomina e può persino revocarla in ogni momento senza nemmeno prevalersi di particolari motivi oggettivi.

A parere del giurista, la durata massima del mandato a 12 anni, ancorata nei regolamenti e nelle leggi settoriali - e condivisa nel suo principio dal citato rapporto della Commissione della gestione - assicura già un opportuno avvicendamento all'interno di consigli d'amministrazione, commissioni, gruppi di lavoro, evitando che tali organismi risultino composti solo da persone anziane.

Va comunque aggiunto che sia la legge sulla Banca dello Stato sia la legge sull'USI e la SUPSI non limitano in alcun modo la durata del mandato e la prima prevede anzi che gli amministratori uscenti siano rieleggibili. Essendo tali persone di nomina governativa, si applica tuttavia il regolamento del 2008. Gli uscenti non possono quindi far valere alcun diritto alla riconferma.

3. IL NUOVO REGOLAMENTO DEL CDS

Una prima attenuazione del limite dei 70 anni è intervenuta con una modifica del 16 marzo 2010, che ha consentito di prolungare il mandato oltre tale limite fino al prossimo rinnovo generale dei rispettivi gremi. Il Consiglio di Stato lo ha poi definitivamente stralciato con la modifica del regolamento adottata il 6 marzo 2012, in seguito alla decisione granconsiliare dell'11 maggio 2009 di accogliere una mozione dell'allora deputata Monica Duca Widmer e cofirmatari *Per un'adeguata rappresentanza femminile nelle commissioni e gruppi di lavoro nominati dal Consiglio di Stato*. In tale regolamento l'Esecutivo ha ribadito la durata quadriennale dei mandati, stabilendo che sono rinnovabili per un massimo di 12 anni.

In conformità con questa scelta, il Consiglio di Stato propone la rinuncia ai limiti d'età previsti oggi dalla legge per i consiglieri d'amministrazione degli enti turistici e per quelli dell'EOC, modificando l'art. 10 cpv. 3 LTur e abrogando l'art. 14 LEOC.

4. I LIMITI DI DURATA DEL MANDATO

Contrariamente alla questione dei limiti di età, cui dedica ampio spazio, sulla limitazione della durata massima dei mandati a 12 anni il messaggio è estremamente scarno (sei righe in tutto). Esso si rifà in sostanza al citato rapporto del giugno 2009 della Commissione della gestione e al fatto che tale regola è già stabilita nella LEOC, nella LTur, nella LAET e nella LACR. Il Governo afferma quindi che *«per ragioni di principio e di coerenza legislativa, si giustifica pertanto di introdurre questo limite* [...] *anche nella LBSt e nella LUSI-SUPSI»* (a titolo informativo aggiungiamo che a tale disposizione fanno eccezione i dipendenti dello Stato che agiscono in virtù della loro specifica funzione presso l'Amministrazione cantonale).

Qua e là il messaggio fa qualche ulteriore accenno al tema. In sostanza, la limitazione della durata del mandato vi è descritta come una specie di "compensazione" per l'abrogazione dei limiti di età. Citando la perizia Corti, il messaggio afferma infatti che tale limitazione consente (citiamo) *«non solo di garantire un sano avvicendamento all'interno di commissioni, gruppi di lavoro e CdA, ma anche di evitare che tali organismi risultino composti alla fin fine soltanto da persone anziane»*.

5. VALUTAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione della legislazione ha esaminato il tema in oggetto nella sua seduta del 20 giugno, presente anche il giurista del Consiglio di Stato Guido Corti, che ha esposto le ragioni del messaggio.

L'abrogazione dei limiti di età non ha suscitato discussioni, ed è perciò stata accolta, per così dire, tacitamente. Maggior attenzione e stata invece riservata alla limitazione dei mandati a 12 anni. Fermo restando che un ricambio delle persone dopo un certo periodo è opportuno (ciò che nessuno mette in dubbio) ci si deve infatti chiedere se dopo aver fatto parte di una commissione o di un consiglio di amministrazione per 12 anni un ex membro debba esserne escluso vita natural durante, o se dopo alcuni anni possa eventualmente esservi designato di nuovo. Il giurista Corti, pur ammettendo che il quesito è legittimo, ha espresso l'opinione che il "rientro" non sarebbe opportuno, poiché altrimenti, a suo dire, nei gremi in questione *«finirebbero per sedere sempre le stesse persone»*. Si è per contro detto non contrario a ev. portare la durata massima da 12 a 16 anni, come avviene in alcuni casi a livello federale.

Dalla discussione commissionale sono emersi giudizi divergenti. Alcuni condividono l'opinione testé riportata. Altri - di cui il presente rapporto è espressione - sono invece di parere diverso. Ciò per i motivi seguenti:

- nel settore privato, fa carriera e resta al proprio posto chi si dimostra valido. Anche in ambito pubblico si facciano perciò le scelte in base alla capacità delle persone, non ad altri criteri. L'importanza dell'avvicendamento all'interno dei Consigli d'amministrazione è secondaria rispetto all'esigenza di una migliore valutazione delle capacità delle persone che vi sono nominate;
- essendo lo scopo quello di garantire un certo ricambio, un tale limite sull'intero arco della vita è discutibile e presenta vari aspetti negativi, primo fra tutti quello di escludere a priori, per puro formalismo, persone magari validissime;
- in ogni caso, se la conferma di membri uscenti è relativamente facile, il rientro dopo un periodo d'esclusione è in ogni caso molto più difficile;
- a disturbare è la permanenza ininterrotta. Considerato l'intero arco della vita, anche ev. due incarichi di dodici anni non sarebbero comunque una durata eccessiva;
- per non sprecare le capacità di alcuni, sarebbe opportuno prevedere un "periodo sabbatico", ad esempio di otto anni, trascorso il quale il "ripescaggio" sia possibile.

6. CONCLUSIONI

In base alle considerazioni che precedono e non condividendo una scelta eccessivamente rigida nella forma e non sufficientemente giustificata nella sostanza, i sottoscritti commissari invitano il Gran Consiglio ad approvare il decreto legislativo proposto dal Consiglio di Stato con le aggiunte indicate ai punti I, III e IV del decreto allegato.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Franco Celio, relatore
Galusero - Giudici - Pedrazzini - Viscardi

Disegno di

LEGGE

sui limiti d'età e di durata del mandato nei Consigli d'amministrazione degli Enti parastatali

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 4 aprile 2012 n. 6627 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di minoranza 24 ottobre 2012 n. 6627 R2 della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli Istituti di ricerca del 3 ottobre 1995 è modificata come segue:

Articolo 8 cpv. 3bis (nuovo)

^{3bis}I membri dei Consigli dell'USI e della SUPSI possono rimanere in carica per un periodo massimo di 12 anni **consecutivi. Trascorso questo periodo, non sono più immediatamente rieleggibili. Lo possono tuttavia essere dopo almeno altri 8 anni.**

II.

La legge sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000 è modificata come segue:

Articolo 14 - Limite di età

Abrogato

III.

La legge sul turismo del 30 novembre 1998 è modificata come segue:

Articolo 10 cpv. 3

^{3}I consiglieri di amministrazione degli enti turistici possono rimanere in carica per un periodo massimo di 12 anni **consecutivi**. **Trascorso questo periodo, non sono più immediatamente rieleggibili. Lo possono tuttavia essere dopo almeno altri 8 anni.**

IV.

La legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988 è modificata come segue:

Articolo 21 cpv. 2

[2]Stanno in carica 3 anni, con scadenza il 30 giugno. I membri uscenti sono rieleggibili fino a una durata massima del mandato di 12 anni **consecutivi**. **Trascorso questo periodo, non sono più immediatamente rieleggibili. Lo possono tuttavia essere dopo almeno altri 8 anni.**

V.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne fissa l'entrata in vigore.