Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
5625 R1	22 giugno 2005	CONSIGLIO DI STATO

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sull'iniziativa parlamentare 26 gennaio 2004 presentata nella forma elaborata da Pierre Rusconi e Luciano Poli per la modifica della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 (conflitti d'interessi)

(v. messaggio 14 febbraio 2005)

I. L'INIZIATIVA

Gli iniziativisti propongono essenzialmente l'introduzione di una clausola d'incompatibilità generalizzata fra la carica di deputato al Gran Consiglio e quella, non solo di membro dei consigli di amministrazione delle aziende pubbliche o a partecipazione statale, ma anche delle commissioni nominate dal Consiglio di Stato: gli iniziativisti si riferiscono in modo particolare all'AET, alla Banca dello Stato, all'EOC, all'ESR, all'ETT, alla FART, alle OFIMA e alle OFIBLE, all'USI, alla SUPSI e alla CORSI. La norma proposta dai deputati Rusconi e Poli (nuovo art. 61a LGC/CdS) si fonda sull'art. 54 cpv. 4 Costituzione cantonale, che demanda appunto al legislatore il compito di regolare le incompatibilità per mandato o professione.
Con il messaggio 5625, il Consiglio di Stato ha evaso l'iniziativa, senza esprimersi sul merito delle proposte contenute negli atti parlamentari e quindi senza suggerire al Gran Consiglio di accoglierle o respingerle, rispettandone perciò l'autonomia, in quanto l'atto parlamentare concerne la composizione e il funzionamento del Gran Consiglio.

II. PARERE DEL CONSULENTE GIURIDICO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, ricevuta l'iniziativa parlamentare elaborata in esame, aveva comunque conferito mandato al proprio consulente giuridico di verificare i complessi e delicati problemi istituzionali sollevati con gli atti parlamentari in esame. Ne è scaturita un'analisi approfondita delle disposizioni legali vigenti e della relativa prassi concernente quelle cariche pubbliche statali o parastatali, che pongono o che potrebbero porre problemi di conflitto di interessi. La relazione 8 giugno 2004 è parte integrante del messaggio 5625 ed evidentemente anche del presente rapporto, in quanto costituisce un compendio esaustivo e approfondito delle norme (art. 60 e 61 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002) che regolano la collisione d'interessi per i membri del Gran Consiglio, con obbligo di dichiarazione ed esclusione dal voto e che trovano il loro fondamento nell'art. 55 Costituzione cantonale. Sono state compiutamente individuate dall'avvocato Corti le situazioni di conflitto di interessi in cui possono obiettivamente ricadere i deputati, che sono membri di consigli d'amministrazione di aziende pubbliche o a partecipazione statale. Infine, l'elaborato contiene un'analisi comparativa delle disposizioni

1.0064

che disciplinano le incompatibilità d'attività e la collisione d'interessi nell'Assemblea federale e nei Parlamenti di alcuni Cantoni, compreso evidentemente il Canton Ticino.

III. DEPUTATI OGGETTO DELL'INIZIATIVA

Il Consiglio di Stato ha comunque ritenuto opportuno - sulla base del registro delle relazioni d'interesse previsto dall'art. 58 LGC/CdS, dell'Annuario 2004-2005 del Cantone e dei siti internet delle singole aziende - di indicare nominativamente tutti quei deputati che, in un modo o nell'altro, sarebbero toccati dalla norma proposta con l'iniziativa e dovrebbero pertanto esercitare il loro diritto d'opzione, conformemente alla disposizione transitoria che l'accompagna:

- Fabio Bacchetta-Cattori — membro del Consiglio di amministrazione dell'AET
- Paolo Beltraminelli — membro del comitato del Consiglio regionale della CORSI
- Attilio Bignasca — membro del Consiglio di amministrazione dell'EOC
- Ignazio Bonoli — membro del Consiglio di amministrazione dell'EOC
- Iris Canonica — membro del Consiglio di amministrazione dell'ETT
- Marina Carobbio Guscetti — membro del Consiglio di amministrazione dell'AET
- Franco Celio — membro del Consiglio regionale della CORSI
- Roland David — membro del Consiglio di amministrazione dell'AET
- Mauro Dell'Ambrogio — presidente del Consiglio di amministrazione dell'AET
- Monica Duca Widmer — membro del Consiglio della scuola della SUPSI
- Mario Ferrari — membro del Consiglio di amministrazione dell'EOC
- Michele Foletti — membro del Consiglio di amministrazione dell'AET
- Francesca Gemnetti — membro del Comitato del consiglio regionale della CORSI
- Elio Genazzi — vicepresidente del Consiglio di amministrazione delle OFIMA
- Giovanni Jelmini — membro del Consiglio di amministrazione dell'EOC
- Sandro Lombardi — membro del Consiglio della scuola della SUPSI
- Daniele Lotti — presidente del Consiglio di amministrazione dell'EOC
- Giovanni Merlini — membro del Consiglio di amministrazione dell'EOC
- Fiorenzo Robbiani — membro del Consiglio di amministrazione dell'Azienda cantonale dei rifiuti (ACR)
- Giorgio Salvadè — membro del Consiglio regionale della CORSI

Per quel che concerne l'ulteriore incompatibilità proposta dagli iniziativisti, il Consiglio di Stato, giudicandola eccessiva, contraria al principio di proporzionalità, nonché pericolosa, in quanto priverebbe lo stesso esecutivo di consulenti competenti, ha rinunciato invece ad individuare gli attuali membri del Gran Consiglio che fanno parte di commissioni nominate dallo stesso Consiglio di Stato giusta il regolamento concernente le indennità ai dipendenti dello Stato e altri rappresentanti in organi cantonali del 5 febbraio 1997 (art. 1 lett. *e*, 16 segg.).

IV. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

Nel corso dei lavori commissionali, si è proceduto ad un approfondimento della tematica, che a giudizio unanime, data la sua importanza, merita un'attenzione particolare e sono emersi aspetti e sfaccettature che vanno evidenziate.
Sono in discussione i conflitti di interessi, che possono riguardare non solo enti e istituzioni pubbliche o a partecipazione pubblica, ma anche associazioni e società private, oltre che organismi sociali anche no profit; pure questi ultimi sono portatori di interessi, che stanno a cuore dei propri aderenti o simpatizzanti.

Seppure in una diversa misura, a seconda dei casi, la collettività tutta è evidentemente interessata dalla problematica in esame, poiché gli eventuali vantaggi che si perseguono possono anche essere appannaggio non di tutta la comunità, ma solo di una cerchia più o meno ristretta di cittadini.

Come giustamente viene evidenziato nell'elaborato Corti, la Confederazione ha istituito una chiara incompatibilità fra il mandato parlamentare e quello di membro dei consigli di amministrazione di strutture di diritto pubblico e privato a partecipazione pubblica maggioritaria, mentre i Cantoni dispongono di una larga libertà d'azione e di un notevole potere d'apprezzamento per la scelta dei casi di incompatibilità per funzione, mandato o professione, considerato che un'estensione di questi casi comporterebbe verosimilmente il rischio di limitare, da un lato l'accesso alle cariche pubbliche, dall'altro la possibilità di intervenire nei lavori parlamentari a coloro che difendono in altri contesti l'interesse pubblico, senza invece porre limite alcuno a coloro che difendono interessi privati.

Di conseguenza, se l'iniziativa dovesse essere accolta, diversi deputati si vedrebbero costretti a scegliere tra il Parlamento e il CdA di un ente pubblico o parapubblico.

Potrebbe al limite essere ipotizzato un inasprimento delle norme sull'astensione o sul conflitto di interessi, senza però arrivare a misure così drastiche come quelle proposte con l'iniziativa.
Ai sensi dell'art. 60 LGC/CdS, i deputati che hanno un interesse personale e diretto in un oggetto, sono tenuti a segnalarlo quando si esprimono in una seduta commissionale o del Gran Consiglio. L'art. 61 LGC/CdS indica nel dettaglio i casi di incompatibilità e delle esclusioni dal voto.
Infine, conformemente all' all'art. 61 cpv. 4 LGC/CdS, sostanzialmente l'interesse presunto di un ente pubblico non implica collisione di interesse per i membri e i suoi organi, salvo per il voto di scarico.
Le norme di legge in materia sono perciò piuttosto chiare, come lo è il rapporto Corti.

Va comunque evidenziato che in Gran Consiglio vige una sorta di autoregolamentazione in materia, una prassi per cui il deputato che rientri nella casistica dell'articolo 60 LCG/CdS in genere non interviene su temi pertinenti l'ente specifico e questo nonostante che la legge non vi osti.

Nell'ambito della discussione commissionale è scaturita la proposta di valutare a fondo e discutere se la consuetudine dell'astensione sia da mantenere e da confermare, o al limite da formalizzare, considerato che i deputati membri di CdA potrebbero fornire informazioni importanti.
Si tratta semmai di chiedersi come regolamentare queste situazioni, perché a volte è difficile per un deputato, con la funzione di organo di una corporazione di diritto pubblico, trattenersi dall'impulso di intervenire, dal dare il proprio contributo alla discussione, visto che sarebbe in grado di fornire informazioni oggettivamente importanti, tali da costituire un notevole valore aggiunto ai lavori commissionali e parlamentari.
Tuttavia, occorre analizzare se tali interventi abbiano o meno ingerenza sugli orientamenti politici di una Commissione o del plenum, considerato il peso differente della presa di posizione del deputato, che può farsi forte dell'esperienza che gli deriva dall'appartenenza ad un CdA, rispetto a quello di un altro collega meno informato.

Va anche però considerato che non sempre coloro che fanno parte di un CdA di un ente svolgono un compito prettamante didascalico. Potrebbero anche difendere, non l'interesse pubblico in quanto tale, ma il loro modo di perorare l'interesse pubblico che è oggetto di

valutazione proprio da parte del Gran Consiglio. Da qui discende la delicatezza della questione.

Si sta, comunque, discutendo di persone elette dal popolo e chiamate a difendere gli interessi del Cantone, anche attraverso istituzioni varie (enti, ecc.), che appartengono per lo più integralmente alla comunità.

Se il singolo deputato, membro del Consiglio di amministrazione di un ente pubblico, ritiene di portare il proprio contributo ai lavori commissionali o parlamentari, deve valutare bene quali informazioni può riferire e se sono utili alla discussione parlamentare.
Si potrebbe, come detto, anche esaminare come disciplinare gli interventi dei deputati in questa situazione, sia nelle commissioni, che nel plenum, tuttavia una rigida regolamentazione in materia appare di difficile elaborazione ed attuazione.

In definitiva, secondo la maggioranza della Commissione, la soluzione scelta dal legislatore ticinese, che esclude i membri degli organi degli enti di diritto pubblico dal solo voto di discarico e non da qualsiasi voto su un affare o un oggetto che riguarda questi enti, è corretta, in quanto i membri di un organo di un ente di diritto pubblico cantonale tutelano e perseguono in questa veste un interesse pubblico e si può quindi ragionevolmente presumere che fra l'interesse pubblico dell'ente e l'interesse generale del Cantone non vi sia - almeno per principio e malgrado l'autonomia di codesti enti - un conflitto o un contrasto.

Per tutti questi motivi, osservazioni e considerazioni, la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Parlamento a respingere l'iniziativa parlamentare 26 gennaio 2004, tendente alla determinazione dell'incompatibilità tra la carica di deputato al Gran Consiglio con quella di membro dei Consigli di amministrazione di tutte le aziende pubbliche, delle aziende private nelle quali lo Stato detiene una partecipazione importante o ha diritto di nomina di membri del Consiglio d'amministrazione, come pure delle Commissioni di nomina del Consiglio di Stato.

Per la maggioranza della Commissione speciale:

Giuliano Butti, relatore
Adobati - Bagutti - Brivio -
Ducry (con riserva) - Giudici -
Pedrazzini - Ravi - Torriani