

Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

9 novembre 2010

GC / CdS

Concerne

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sulle iniziative parlamentari:

- **26 gennaio 2004 presentata nella forma elaborata da Pierre Rusconi e Luciano Poli "Per la modifica della LGC/CdS (conflitti di interesse)"**
- **20 febbraio 2006 presentata nella forma generica da Manuele Bertoli per il Gruppo PS "Per una soluzione equa del problema del conflitto di interesse"**
- **20 febbraio 2006 presentata nella forma generica dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici "Per una soluzione possibilmente globale del problema del conflitto di interesse"**
- **20 marzo 2006 presentata nella forma generica da Tullio Righinetti "Affinché si arrivi a una soluzione globale e definitiva dei numerosi problemi che concernono i conflitti di interesse presenti nella realtà istituzionale, politica e partitica ticinese, stabilendo tutti i diritti e i doveri nella legge senza lasciare spazi alle labili e soggettive considerazioni di «opportunità»"**
- **21 marzo 2006 presentata nella forma generica da Silvano Bergonzoli e cofirmatari "Evitare conflitti d'interessi a seguito dell'assunzione di una carica pubblica"**
- **10 marzo 2008 presentata nella forma generica da Lorenzo Quadri "Incompatibilità tra il ruolo di funzionario dirigente dell'Amministrazione cantonale, o di collaboratore personale di un Consigliere di Stato, e quello di municipale"**

BREVE CRONISTORIA

Il conflitto d'interesse è un problema irrisolto da molti anni. Infatti chi scrive, ma pure altri colleghi di Parlamento hanno provato in molte occasioni a rimuovere la situazione. Ahimè, da sempre si è levato un coro di proteste come se il problema non esistesse. D'altra parte non è un caso se sul tavolo della Commissione speciale Costituzione e diritti politici ci sono ben sette iniziative.

Ecco una rapida elencazione:

26.01.2004 - Pierre Rusconi e Luciano Poli

20.02.2006 - Manuele Bertoli per il Gruppo PS

20.02.2006 - Commissione Costituzione e diritti politici (primo firmatario Giovanni Jelmini)

20.03.2006 - Tullio Righinetti

21.03.2006 - Silvano Bergonzoli e cofirmatari

10.03.2008 - Lorenzo Quadri

21.05.2010 - Angelo Paparelli e cofirmatari

Sono quindi sette le iniziative all'esame della Commissione speciale Costituzione e diritti politici. Va subito detto che l'ultima presentata in ordine di tempo, quella a firma di Angelo Paparelli e cofirmatari non è stata trattata nel rapporto Jelmini-Corti. Questo malgrado la mia proposta formale che non ha trovato consenziente la maggioranza della Commissione. La motivazione della bocciatura, che considero pretestuosa, è stata trovata non tanto perché è stata presentata recentemente, ma nel fatto che questa iniziativa concerne l'appartenenza alla magistratura federale. Ci siamo opposti a questa scelta, la fattispecie infatti concerne i Granconsiglieri del Canton Ticino e le loro eventuali incompatibilità nell'adempimento delle funzioni che svolgono come parlamentari. Siamo altresì convinti che la fattispecie non debba comportare modifiche della Costituzione, ma figurare più semplicemente e più realisticamente nella legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato. La motivazione, che considero debole, ha però avuto come già detto il sostegno dei numeri. Tant'è, mi adeguo giocoforza alla decisione della Commissione, di questo atto parlamentare avremo occasione di discutere quando verrà messa in discussione, con l'auspicio che non si nomini una Sottocommissione con al suo interno i diretti interessati. Verosimilmente anche a quel momento ci saranno due rapporti di segno diverso.

Così dopo tre anni di lavoro la Sottocommissione "Conflitti d'interesse" ha concluso i lavori e presentato il rapporto. Soltanto a quel momento, che qualcuno ha definito tardivo, ma che tardivo non è fin tanto che il problema non è definitivamente risolto, ho dichiarato di voler presentare un rapporto di minoranza, era il 9 settembre 2010, quando come primo atto ho inoltrato la "richiesta di ricusa e sostituzione della Sottocommissione Conflitti d'interesse". Non ripeterò quanto scritto e detto, mi limiterò a unire al presente documento e in forma integrale la richiesta di ricusa stessa.

Alla Presidenza della Commissione Costituzione e diritti politici con copia al Presidente del Gran Consiglio e Ufficio Presidenziale

Richiesta formale di ricusa e sostituzione della Sottocommissione "Conflitti d'interesse"

Signora Patrizia Ramsauer

Presidente della Commissione Costituzione e diritti politici, da estendere ai deputati membri

Signor Dario Ghisletta

Presidente del Gran Consiglio, da estendere ai membri dell'Ufficio Presidenziale

PREMESSA

Nella Commissione Costituzione e diritti politici è pendente il problema dei "CONFLITTI D'INTERESSE". Si tratta di sette Iniziative parlamentari, sei di vecchia data, la cui presentazione va dal 26 gennaio 2004 al 21 giugno 2010. Due sono in forma elaborata, le altre in forma generica. L'ultima, elaborata, di Angelo Paparelli e cofirmatari, essendo molto recente, non è ancora stata trattata. Le altre comunque, ancorché "vecchie", la prima addirittura di oltre sei anni e mezzo fa, non hanno, per il momento, fatto oggetto di decisioni particolari. Le prime sei, che vanno dal 26 gennaio 2004 al 10 giugno 2008, sono state assegnate, da oramai oltre tre anni, ad una Sottocommissione che, per la verità solo recentemente e dopo non poche sollecitazioni, ha rassegnato un "Documento di lavoro sul tema conflitti di interesse" che ha fatto oggetto di una prima discussione nel plenum commissionale e sul quale i Gruppi sono stati interpellati.

Alcune delle iniziative in oggetto, nella loro sostanza, pongono il problema dell'incompatibilità tra la carica pubblica dei parlamentari di nomina popolare e la loro presenza in Consigli d'amministrazione di aziende pubbliche, ma anche private nelle quali lo Stato detiene una partecipazione importante. Altre concernono la carica di deputato e la funzione dirigenziale in ambito comunale, ma pure cantonale, coinvolgendo, in uno degli atti parlamentari in oggetto, anche i collaboratori personali dei Consiglieri di Stato. Tutte

chiedono una formulazione chiara e in particolare "una soluzione globale e generale al problema del conflitto d'interesse". Significativa è l'iniziativa generica del 20 febbraio 2006 presentata nientemeno che dalla Commissione speciale Costituzione e diritti politici, firmata da tutti i membri a quel momento della Commissione stessa, e con primo firmatario il deputato Giovanni Jelmini in quell'anno presidente della Commissione. L'iniziativa più recente (di Angelo Paparelli e cofirmatari) propone invece di introdurre pure l'incompatibilità tra le cariche politiche e la funzione di magistrato inquirente federale o cantonale. Essa verrà logicamente assegnata alla Sottocommissione già esistente. Personalmente, ottenendo qualche opposizione poco comprensibile, ho già chiesto che sia trattata congiuntamente con le altre.

Il problema è vecchio e il sottoscritto è intervenuto in Parlamento con regolarità ed insistenza, ogni qualvolta si è posta l'occasione, nel tentativo di portare una correzione. Ricordo in particolare le nomine a scadenze regolari dei membri dei CdA delle aziende statali (EOC, ACR, AET, ecc.) ma anche in un caso particolare alcuni anni or sono, quando sono stato relatore di minoranza della "Pianificazione ospedaliera cantonale". In quell'occasione i colleghi di Parlamento in potenziale conflitto d'interesse, erano addirittura una quindicina, avevo rilevato e denunciato la cosa, ottenendo, perlomeno, l'astensione dal voto, ancorché non di tutti.

Ahimè il risultato è stato un regolare insuccesso delle mie richieste, anche se sostenute da non pochi colleghi, prova ne è il numero di iniziative giacenti sull'argomento, e soprattutto l'opinione pubblica cantonale, decisamente insofferente al fatto che le persone controllino loro stesse, e non da ultimo, sempre più contraria alla politicizzazione delle assegnazioni dei graditi e remunerativi posti nei CdA che dipendono dal Parlamento, distribuiti strettamente secondo il Manuale Cencelli, a pacifica soddisfazione di tutte le parti.

PERCHÉ LA SOTTOCOMMISSIONE VA SOSTITUITA

Dei 17 membri della Commissione due sono membri di CdA di aziende statali, e uno è magistrato federale, altri sono stati in passato recente pure toccati dalla denunciata incompatibilità. Solo denunciata perché, con la legge attualmente in vigore, ancorché contestata, questa incompatibilità non è data. La correzione proposta dalle iniziative parlamentari citate, viene rimandata con ragioni non sempre accettabili, ora la Sottocommissione vorrebbe risolverla non secondo le richieste degli atti parlamentari ma demandando le normative restrittive ad ogni singola legge settoriale. Un metodo non da scartare del tutto, ma che nasconde la volontà di fare dei distinguo tra caso e caso, e pure di numero di parlamentari nei singoli CdA, quasi che il conflitto d'interesse fosse un fatto quantitativo e non qualitativo. Ma su questi problemi non entro in discussione in questa occasione, lo farò semmai, con un rapporto di minoranza quando ci saranno le scontate decisioni della maggioranza, facilmente immaginabili.

Ora parlo di sostituzione della Sottocommissione conflitti d'interesse, perché nella stessa siedono due colleghi parlamentari che sarebbero direttamente e personalmente toccati dalla eventuale accettazione delle iniziative. Sembra evidente, ma anche il buon senso lo evidenzia, che chi potrebbe essere penalizzato da una nuova normativa non sia la persona più indicata per prendere una simile decisione.

Se passiamo al quadro giuridico attualmente in vigore, esso si basa sull'art. 61 della Legge sui rapporti tra GC e CdS che permette ai parlamentari di essere membri dei CdA delle aziende statali, di discutere le problematiche che concernono dette aziende, purché si astengano dal voto di scarico al momento della chiusura dei conti. Se questo è giocoforza da rispettare, ancorché sotto molteplici aspetti incomprensibile, diversa è la situazione quando si tratta di prendere decisioni che possono modificare lo status personale del deputato, nel caso specifico modifiche di leggi che comportano addirittura l'esclusione del deputato da sue attuali funzioni o che lo mettono di fronte a ben precise scelte da quale parte stare. Si tratta quindi di una questione che lo riguarda personalmente (ai sensi dell'art. 61 cpv. 2) e, se a rigore si può accettare che ne discuta, è da escludere un suo voto in merito e tantomeno la sua presenza nella Sottocommissione che decide e ancor più la sua funzione di coordinatore o di relatore. Ebbene nella Sottocommissione che ha preparato il

documento ci sono due colleghi che si trovano in questa posizione di palese conflitto di interesse.

Senza avere approfondito esaustivamente, mi risulta che altri Cantoni hanno o stanno esaminando la fattispecie, non senza trovarsi anch'essi in situazioni di difesa ad oltranza di presunti diritti come avviene da anni da noi.

Sta di fatto che a livello federale è stata introdotta una Legge molto chiara e puntuale sul deputato e su dove può o non può entrare come amministratore. La cosa dovrebbe essere presa come esempio dai Cantoni.

Da un profilo più generale ho potuto esaminare quanto è avvenuto nel Canton Argovia nella preparazione di una "Legge sulle incompatibilità". Punti interessanti mi sono apparsi:

- *l'interesse pubblico consiste nell'assicurare il buon funzionamento dell'amministrazione evitando la sovrapposizione di potere politico con l'attività di funzionario statale, docente, ma anche municipale, ecc.;*
- *si tratta anche di impedire la concentrazione del potere in persone che appartengono a due gremi diversi e potenzialmente, per determinate fattispecie, contrapposti;*
- *assicurare e mantenere la fiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni dello Stato, la presenza in due campi (controllore e controllato), fa nascere più di una perplessità nell'opinione pubblica;*
- *possibile, secondo il mio parere sicura, la perdita di indipendenza di giudizio.*

Detto quanto sopra, chiedo formalmente:

- 1. che venga nominata una nuova Sottocommissione "Conflitti d'interesse" o che l'intera problematica venga esaminata dalla Commissione nel suo plenum;*
- 2. che i membri della Commissione, in odore di conflitto d'interesse, non possano fare parte della Sottocommissione e tantomeno essere coordinatori e/o relatori. Che inoltre essi, pur concedendo, se la Commissione lo riterrà, che partecipino alle discussioni, non possano votare sulle iniziative o su oggetti che li concernono di persona nel loro eventuale futuro di deputati membri di CdA di enti statali, o della loro funzione professionale di magistrati cantonali o federali;*
- 3. che le iniziative in oggetto, compresa quella presentata di recente da Angelo Paparelli e cofirmatari, anche se quest'ultima concerne l'appartenenza alla magistratura federale, possano e debbano tutte essere trattate e risolte nell'ambito della legge sui rapporti tra GC e CdS, tutte infatti concernono i Granconsiglieri e le loro eventuali incompatibilità nell'adempimento delle funzioni che svolgono;*
- 4. che, se la Commissione lo riterrà, le iniziative pendenti possano essere magari separate, e magari trattate singolarmente o a gruppi, permettendo, in determinati casi, di non escludere dal voto Commissari che per l'una o per l'altra non risultassero in potenziale conflitto di interesse.*

Detto questo, e premesso che non si tratta di problemi personali ma di valutazioni politiche sostenute da convinzioni portate avanti da almeno un ventennio, il sottoscritto deputato, membro della Commissione Costituzione e diritti politici, attende di sapere cosa intenda fare la Presidente della Commissione. Egli auspica parimenti che il Presidente del Parlamento con il suo Ufficio presidenziale presti la dovuta attenzione a questo problema e, se del caso, intervenga esercitando la sua funzione di vigilanza e di garante delle istituzioni. Con distinta stima.

TULLIO RIGHINETTI

Ponte Tresa 09.09.2010

LA DISCUSSIONE COMMISSIONALE

La mia richiesta di ricusa è stata bocciata. Alcuni membri della Commissione hanno sostenuto, forti di una vera o presunta competenza giuridica, che la cosa non era possibile. In particolare visto anche che la settima iniziativa, per intenderci quella di Angelo Paparelli che concerneva l'incompatibilità con la carica di magistrato cantonale e federale, non veniva trattata. Su questo si può di certo disquisire, tuttavia le fattispecie sono

parallele, se non addirittura uguali. Sembra di intuire che, per analogia, chi è in conflitto d'interesse per l'una lo sia anche per l'altra, perlomeno a livello di possibilità di votare, e altrettanto, e ancor più, di fare parte di una Sottocommissione ad hoc. In questo gremio ridotto infatti il potere risulta aumentato, i cinque membri sono chiamati a proporre le soluzioni al plenum, e addirittura a redigere il rapporto per il Parlamento, e appare evidente che sono loro che danno l'indirizzo e segnano il percorso da seguire, sempre difficile poi da correggere o da smentire.

Detto questo parleremo solo delle prime sei iniziative presentate in un lasso di tempo di oltre quattro anni. Per la verità alla sottocommissione sono state attribuite all'inizio della presente legislatura. Il gruppo di cinque incaricati ha ora licenziato il rapporto dopo un impegno lungo e laborioso, così è stato affermato. Non possiamo far altro che complimentarci per l'impegnativo lavoro svolto, anche se non concordiamo sulle conclusioni.

Non è nostra intenzione entrare nei dettagli dei singoli atti parlamentari. Il denominatore comune, lo dice anche il rapporto di maggioranza, è quello delle incompatibilità e dei conflitti d'interesse tra chi svolge il doppio ruolo di parlamentare eletto dal popolo, o di membro di un altro consesso politico cantonale o comunale, e quella di membro di un Consiglio di amministrazione di aziende pubbliche o parapubbliche con forte partecipazione azionaria dello Stato. Le iniziative, o parte di esse, concernono pure casi nei quali il Cantone ha diritto di nomina di membri del CdA, nonché delle Commissioni la cui composizione discende da decisioni dell'esecutivo. Si tratta anche delle funzioni di dipendente statale, collaboratore personale dei ministri, docenti, funzionari di polizia, nonché dipendenti, in particolare con compiti dirigenziali di enti autonomi di diritto pubblico del Canton Ticino.

Determinante, credo, è assicurare l'interesse pubblico che non sempre, e comunque non necessariamente, corrisponde all'interesse del Consiglio di Stato, e tantomeno a quello della sua Amministrazione. Si tratta anche di impedire la concentrazione di potere in persone che operano in due gremi diversi e, per determinate fattispecie, contrapposti. Ma si tratta pure, e direi soprattutto, di non minare la già scarsa e traballante fiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni.

Mi fermo qui, perchè in buona sostanza è importante, anzi indispensabile, evitare che il controllato sia anche il controllore.

La maggioranza delle iniziative chiede una soluzione generale: un articolo cappello che metta al bando i conflitti d'interesse, da introdurre nella Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato. Significativa è l'iniziativa del 20 febbraio 2006 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, il medesimo consesso che ora si sta occupando del problema. L'iniziativa in questione chiede e cito testualmente: "... trovare una soluzione globale e generale al problema dei conflitti d'interesse" (fine della citazione). Ebbene, questo atto parlamentare è firmato all'unanimità dai membri della Commissione, e porta come prima firma, quella del collega che a quel momento era presidente, e ora redattore di una scelta di segno diametralmente opposto.

Oggi par di leggere il "contrordine compagni" di guareschiana memoria. Al posto di una normativa cappello globale e generale (sono i termini usati dalla Commissione pochi anni or sono), e risolvere con un articolo base il problema, magari rinviando semmai qualche dettaglio alle leggi settoriali, si vuole una serie di puntuali modifiche nelle singole normative di riferimento delle aziende statali e parastatali con forte presenza di capitale pubblico. Se la scelta fosse chiara e imperativa nel senso che la modifica è obbligata, si potrebbe anche concordare. Gli è che invece così non è. Appare e risulta piuttosto come una mossa gattopardesca di cambiare tutto per non cambiare alcunché.

Soprattutto quando si legge nel rapporto di maggioranza, e cito: ***"Non si giustifica, come richiesto dagli iniziativaisti, l'inserimento nella legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 17 dicembre 2002 di una norma di carattere generale***

sull'incompatibilità, in quanto le soluzioni potrebbero differire secondo le diverse esigenze delle aziende interessate". (SIC) e continua: ***"In alcune potrebbe risultare non solo compatibile, ma anche auspicabile tanto la presenza di parlamentari nei loro CdA, quanto quella di membri del Governo [...]"*** (SIC ancora una volta! e fine della citazione).

Sì, proprio così si afferma nel rapporto di maggioranza, quasi che **il conflitto d'interesse sia una questione di quantità o di presunte opportunità. Ma così non è. Il conflitto d'interesse è una questione di qualità: o esiste o non esiste. La volpe non è al suo posto a guardia del pollaio.**

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici nella seduta dello scorso 16 settembre ha addirittura avuto difficoltà ad affrontare la richiesta di ricusa, considerando il fatto superato dalla presenza del rapporto finale, che peraltro era solo l'ultima bozza e ancora non era stato discusso né tantomeno firmato nella forma definitiva.

Il sottoscritto ha dovuto insistere sul fatto che si trattava di una mozione d'ordine per fare chiamare i commissari al voto. Prima ancora di votare inoltre ho chiesto formalmente che il problema da me sollevato venisse sottoposto ad una perizia giuridica, affermando testualmente che, se la stessa mi avesse dato torto, avrei ritirato tutto. Addirittura un commissario ha chiesto di non entrare nel merito perché la cosa non figurava all'ordine del giorno. Un solo membro della Commissione, a dimostrazione della sua buona fede, ha affermato che la mia richiesta era legittima. La cosa mi ha fatto piacere perché è stata in fondo la conferma, ancorché di un solo collega, che il problema da me posto non era di tipo personale. Il relatore di minoranza ha pure fatto notare che dopo anni di attesa di una soluzione, un paio di mesi di ritardo per avere il conforto del parere del giurista non sarebbe stata la fine del mondo. Nulla da fare. Mi sono limitato ad osservare in maniera lapidaria, visto che nella Commissione gli avvocati sono numerosi: "è strano che giuristi non accettino un esame giuridico". Il relatore di minoranza aveva proposto di chiedere un parere a Michele Albertini e a Guido Corti, facendo così chiarezza.

Nulla da fare, la Commissione, facendo nascere qualche dubbio su un accordo fuori dalle mura, ha votato in maniera bulgara.

L'autore della richiesta di ricusa non ha avuto miglior successo con il Presidente del Gran Consiglio, il quale, membro della Commissione, ha passato all'acqua bassa con il sostegno del suo Ufficio presidenziale, non entrando nel merito perché competente è la Commissione. Strano perché si sa che il vertice del Parlamento ha anche una funzione di vigilanza, alla quale nel caso specifico ha rinunciato senza neppure affrontare il problema nei suoi contenuti.

CONCLUSIONE

In base alle considerazioni che ho fatto in questo rapporto, nella speranza che il problema dei conflitti d'interesse, da anni motivo di discussione in Ticino senza trovare una soluzione, possa essere risolto in maniera oggettiva e soprattutto indipendente dagli interessi dei singoli e dei partiti, dando al Parlamento quella dignità che merita, chiedo:

- 1. Il rinvio alla Commissione con l'incarico di delegare una perizia giuridica sulla liceità di quanto richiesto, da assegnare a Michele Albertini e Guido Corti.**

In via subordinata

- 2. LA NON ENTRATA IN MATERIA**

Se il tutto verrà bocciato, come facilmente immaginabile, preannuncio già sin d'ora la presentazione di una **iniziativa parlamentare in forma generica**, che sancisca, per i membri del Gran Consiglio in potenziale conflitto di interesse ma sostanzialmente assolti dai numeri, la proibizione, non dalla discussione, ma dagli atti preparatori: come partecipazione a sottocommissioni specifiche, stesura di rapporti, e soprattutto il voto in Commissione e nel plenum. Si intende per problemi che li concernono in maniera personale, diretta o indiretta. Si tratta anche di regole che il Parlamento, organo politico, deve sapersi dare nel nome della coerenza e dell'etica, ma anche e soprattutto di fronte all'opinione pubblica sempre più insofferente per la politicizzazione organizzata, imperante e invadente.

Per la minoranza della Commissione speciale:

Tullio Righinetti, relatore

Bergonzoli (per le conclusioni) - Quadri