

# Rapporto

numero

data

Dipartimento

11 marzo 2009

ISTITUZIONI

Concerne

## **della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 14 aprile 2008 presentata nella forma generica dalla Commissione della legislazione per l'introduzione nella legge organica comunale (LOC) di norme che consentano ai Comuni di dare istruzioni ai propri rappresentanti attivi nei soggetti esterni e di revocarli**

### **1. Origine della proposta**

Nell'ambito dell'esame del messaggio sulla revisione parziale della legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987 è emersa l'esigenza di un maggiore controllo dei rappresentanti nominati dai Comuni in soggetti esterni per lo svolgimento di compiti di natura pubblica.

Al riguardo la Commissione della legislazione è giunta alla conclusione che la risposta a questa esigenza può essere la facoltà concessa ai Comuni di dare istruzioni vincolanti ai propri rappresentanti e di revocarli nel caso in cui queste istruzioni non fossero rispettate, come prevede l'art. 109 della legge comunale del Canton Vallese.

Per questo motivo il 14 aprile 2008 i deputati Moreno Colombo e Filippo Gianoni hanno presentato per la Commissione della legislazione un'iniziativa parlamentare generica, affinché, coinvolte tutte le parti interessate, vengano promulgate norme che concedano ai Comuni le predette facoltà.

### **2. Esame della proposta**

Tenuto conto che la proposta tocca un ambito delicato e può avere ripercussioni importanti, la Commissione ha ritenuto opportuno consultare il Governo e le associazioni dei Comuni (ACUTI e CORETI). I comuni che si sono espressi hanno in sostanza condiviso la proposta.

Nella propria presa di posizione datata 30 settembre 2008, il Consiglio di Stato sottolinea che l'atto parlamentare tende a dare una risposta all'aspettativa di controllo e di incidenza sugli organismi esterni in cui il Comune partecipa o/e ai quali delega un compito comunale; l'atto solleva però questioni giuridiche delicate e complesse con implicazioni che vanno ben oltre la LOC e che si situano spesso in una zona di interazione "non definita e non definibile" fra diritto pubblico e diritto privato.

Secondo il Governo, il diritto di dare istruzioni vincolanti e di revoca è pacifico per i rappresentanti direttamente designati dagli organi comunali in seno ai legislativi di organismi pubblici o in seno agli esecutivi o consigli di amministrazione di organismi pubblici e privati cui il Comune partecipa; il diritto di istruzione e di revoca non dovrebbe essere neppure

problematico per i rappresentanti designati dai Comuni direttamente in seno alle Assemblee di enti privati, come è il caso per i rappresentanti del pacchetto azionario in seno all'Assemblea degli azionisti o in senso all'Assemblea di un'Associazione.

Più delicata è invece la posizione di membri degli esecutivi di enti pubblici o privati designati direttamente dai Legislativi di questi enti in particolare quando la proprietà dell'Ente non è interamente in mano comunale, ritenuto che in tal caso il vincolo tassativo a direttive a carico dei rappresentanti potrebbe sollevare questioni di responsabilità. Analoghe considerazioni valgono per i rappresentanti di Comuni in seno agli esecutivi di organismi pubblici designati dai legislativi di questi ultimi.

La Commissione ha preso atto e discusso delle delicate questioni giuridiche che solleva la proposta, alle quali Confederazione, Cantoni e Comuni hanno dato risposte diverse.

La Confederazione, nel **Rapporto del Consiglio federale sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa)** del 13 settembre 2006 ha cercato di limitare nel limite del possibile i casi di conflitto adottando particolari linee guida codificate in principi. Così ad esempio è previsto che i membri del consiglio d'amministrazione o d'istituto e della direzione aziendale tutelano gli interessi dell'unità resa autonoma. In caso di conflitto d'interessi, i membri devono astenersi. Se il conflitto d'interessi permane, il membro è escluso dal consiglio d'amministrazione o d'istituto e dalla direzione aziendale (principio 6); mentre il principio 7 prevede che nel caso degli istituti, i membri degli organi possono essere rimossi per importanti motivi nel corso della durata del mandato.

Il principio 9 "**guida concernente i rappresentanti**" prevede che *"La Confederazione deve far parte, per il tramite di rappresentanti cui possono essere impartite istruzioni, dei consigli d'amministrazione o d'istituto delle unità rese autonome soltanto se senza tali rappresentanti i suoi interessi non possono essere tutelati nella misura richiesta o se lo richiede il profilo dei requisiti del consiglio d'amministrazione o d'istituto"*. Nel rapporto si afferma che sono rappresentanti della Confederazione in senso stretto i membri che per contratto o per legge sono tenuti a rappresentare gli interessi della Confederazione all'interno di questo organo direttivo; il Consiglio federale può dar loro istruzioni specifiche. Nominando o delegando i propri rappresentanti il Consiglio federale fa valere i suoi interessi direttamente all'interno dell'organo direttivo delle unità rese autonome, ottenendo così informazioni direttamente dal consiglio d'amministrazione o d'istituto in virtù dell'obbligo di informare di detto consiglio. I rappresentanti della Confederazione possono essere collaboratori dell'Amministrazione federale o terzi. Sono tenuti per legge (rappresentanti dell'Amministrazione: vedi art. 20 legge sul personale federale) o per contratto a tutelare gli interessi della Confederazione. È ipotizzabile altresì un'istruzione del rappresentante della Confederazione concernente un singolo affare. Gli interessi dell'unità resa autonoma possono essere in contrasto con quelli della Confederazione. In questo caso i rappresentanti della Confederazione sono vincolati a un doppio obbligo, vale a dire alla tutela sia degli interessi della Confederazione sia degli interessi dell'unità resa autonoma. La Confederazione dovrebbe quindi essere rappresentata nei consigli d'amministrazione o d'istituto unicamente da persone cui possono essere impartite istruzioni e laddove è necessario. La necessità è data dall'esigenza del consiglio d'amministrazione o d'istituto di disporre di conoscenze specifiche (profilo dei requisiti) che possono essere apportate soltanto dal rappresentante della Confederazione oppure dall'esigenza della Confederazione di dare un orientamento strategico all'unità resa autonoma a meno che la Confederazione non riesca in altro modo a tutelare i suoi interessi (ad es. attraverso leggi materiali o obiettivi strategici giuridicamente vincolanti; cfr. FF 2006 pag. 7583 segg.).

A livello cantonale, si può citare la recente modifica della legge di organizzazione della banca cantonale vodese, società anonima di diritto pubblico ai sensi dell'art. 763 cpv. 2 del Codice delle obbligazioni, che all'art. 12 cpv. 2bis prevede che i membri nominati dal Consiglio di Stato sono muniti di una "*lettera di missione*" e che devono rendere conto del loro operato per iscritto ogni anno, se necessario, in ogni momento. Analoga norma è prevista a Ginevra (cfr. sul tema POLTIER, La surveillance des entités décentralisées, in BELLANGER/TANQUEREL, Surveillance et contrôles de l'administration, Ginevra/ Zurigo/ Basilea 2008, pag. 94 segg.).

Il Cantone Vallese ha di recente introdotto una norma che consente ai Comuni di dare istruzioni e di revocare i propri rappresentanti<sup>1</sup>.

Fatte tutte le debite valutazioni, la Commissione ritiene che sia necessario introdurre nella legge organica comunale una norma analoga a quella del vallese: il Comune deve poter sorvegliare la gestione dei rappresentanti che gli spettano di diritto o che designa negli organi di collaborazione. Esso, come prevede ora l'art. 193 cpv. 4 LOC, deve poter dare indicazioni vincolanti ai propri rappresentanti e revocarli nel caso in cui queste indicazioni non sono rispettate.

Infatti, appare sensato di consentire al Comune - che detiene a titolo originario le competenze delegate - di aver un diritto di controllo sull'esercizio di dette competenze e di revocare il mandato ai suoi rappresentanti che si scostano dalle sue istruzioni, vale a dire dagli interessi della collettività.

La Commissione ha optato per un testo semplice, ritenuto che il campo di applicazione, per evitare le problematiche segnalate dal Consiglio di Stato, è limitato ai rappresentanti di nomina diretta in soggetti esterni.

La Commissione invita pertanto il Parlamento ad approvare la modifica di legge annessa al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Filippo Gianoni, relatore

Bignasca M. - Brivio - Caimi - Calastri - Carobbio -

Dafond - Ducry - Ghisletta D. - Guidicelli - Kandemir Bordoli -

Mellini - Pantani - Paparelli - Pedrazzini - Pestoni - Solcà

---

<sup>1</sup> Art.109 - Surveillance, instructions

<sup>1</sup>Les communes surveillent la gestion des représentants auxquels elles ont droit ou qu'elles désignent dans les organismes de collaboration. Elles peuvent leur donner des instructions et prévoir la révocation des mandats lorsque ces instructions ne sont pas respectées.

<sup>2</sup>Les mandats prennent fin à l'échéance de la période administrative communale. Ils peuvent être reconduits par les nouvelles autorités.

Disegno di

**LEGGE**

**organica comunale del 10 marzo 1987; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 14 aprile 2008 presentata nella forma generica dalla Commissione della legislazione;
- visto il rapporto 11 marzo 2009 della Commissione della legislazione,

**d e c r e t a :**

**I.**

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 è modificata come segue:

**Art. 193 cpv. 4**

**Esecuzione dei  
compiti pubblici**  
a) **principio.**  
**Istruzioni e revoca  
rappresentanti**

<sup>4</sup>Il Municipio, l'Assemblea e il Consiglio comunale possono dare istruzioni vincolanti sull'attività. In caso di mancato rispetto di dette istruzioni, l'organo di nomina può revocare il mandato conferito ai rappresentanti diretti in soggetti esterni.

**II.**

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

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