

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7239 R1A	1° giugno 2017	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 22 settembre 2014 presentata nella forma
generica da Pelin Kandemir Bordoli per il gruppo PS "Incompatibilità tra
la carica di Granconsigliere/Consigliere di Stato e quella di membro dei
Consigli di Amministrazione delle aziende pubbliche e parapubbliche"
(v. messaggio 26 ottobre 2016 n. 7239)**

INDICE

1.	LA RICHIESTA DELL'INIZIATIVA	1
2.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	2
3.	SITUAZIONE A LIVELLO FEDERALE	2
4.	CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE	3
5.	CONCLUSIONE	6



1. LA RICHIESTA DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa parlamentare generica presentata dalla deputata Pelin Kandemir Bordoli per il gruppo PS chiede sostanzialmente di inserire nella Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato un'incompatibilità generale tra la carica di membro del Gran Consiglio o del Consiglio di Stato e quella di membro dei Consigli di amministrazione delle «aziende pubbliche di proprietà dello Stato o alle quali esso partecipa», ciò per ovviare ai potenziali conflitti di interesse che potrebbero intervenire nello svolgimento di queste due funzioni di natura e di portata diversa.

L'atto parlamentare definisce inaccettabile il fatto che i Granconsiglieri, incaricati dai cittadini tra l'altro di esercitare l'alta vigilanza sugli enti parastatali e di votare i relativi crediti, possano svolgere in parallelo la funzione di membri dei Consigli di amministrazione in queste stesse strutture. Per contro, relativamente ai Consiglieri di Stato, secondo gli iniziativaisti bisognerebbe distinguere in maniera netta «*fra ruolo politico e ruolo amministrativo*».

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

In entrata vale la pena di rilevare che il messaggio n. 7239 prende posizione, oltre che sull'iniziativa parlamentare generica in oggetto, anche e soprattutto sull'iniziativa parlamentare elaborata del 21 settembre 2015 del deputato Franco Denti e cofirmatari "Conflitto d'interessi: un problema da risolvere una volta tanto!".

Il Consiglio di Stato osserva che le situazioni di incompatibilità sono attualmente affrontate di volta in volta nelle leggi speciali. Più precisamente, «*la legislazione cantonale contempla casi in cui i membri del Parlamento e del Governo possono far parte del consiglio di amministrazione di un'azienda o di un ente statale (Ente ospedaliero cantonale), altri in cui non vi possono fare parte (Azienda elettrica ticinese) e, infine, casi in cui l'incompatibilità è istituita solo per i membri del Consiglio di Stato (Banca dello Stato)*». Secondo il Governo risulta opportuno che l'eventuale istituzione di «*nuove incompatibilità*» continui a essere analizzata «*caso per caso*», ciò allo scopo di tenere conto «*delle situazioni specifiche di ciascun ente pubblico*», le quali richiedono, se necessario, risposte a livello normativo altrettanto specifiche.

3. SITUAZIONE A LIVELLO FEDERALE

Nel rapporto del Consiglio federale sull'approccio risolutivo ai conflitti di interessi nel diritto federale (in risposta al postulato Recordon 12.3114 dell'8 marzo 2012) del 28 novembre 2014 vi sono indicazioni importanti e interessanti che potrebbero essere recepiti anche a livello cantonale. Riportiamo di seguito alcuni estratti del rapporto:

2.3.1 Incompatibilità professionali e obblighi di riconsiliazione

L'articolo 14 LParl definisce i motivi di incompatibilità con la carica parlamentare. Oltre alle persone elette o confermate in carica dall'Assemblea federale (lett. a) e ai giudici dei tribunali della Confederazione (lett. b), non possono sedere in Parlamento in particolare gli impiegati dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata (lett. c). Inoltre non possono far parte dell'Assemblea federale neanche i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone giuridiche di diritto pubblico o privato controllate dalla Confederazione né i rappresentanti della Confederazione in dette unità (lett. e ed f). Le persone elette nell'Assemblea federale che fanno parte dell'Amministrazione federale o di un'organizzazione controllata dalla Confederazione devono lasciare tale funzione entro sei mesi altrimenti il loro mandato parlamentare decade (art. 15 LParl). In virtù dell'articolo 11a LParl, i membri di commissioni o di delegazioni che esercitano l'alta vigilanza secondo l'articolo 26 LParl si riconsiliano in qualsiasi oggetto in deliberazione in cui abbiano un interesse personale diretto oppure qualora la loro imparzialità rischi di essere messa in dubbio per altri motivi.

Come si può verificare l'art 14 LParl definisce i motivi di incompatibilità con la carica di parlamentare all'Assemblea federale:

«Non possono far parte dell'Assemblea federale:

- a. le persone da essa elette o confermate in carica;*
- b. i giudici da essa non eletti dei tribunali della Confederazione;*
- c. il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento, dei tribunali della Confederazione, della segreteria dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, del Ministero pubblico della Confederazione, nonché i membri delle commissioni extraparlamentari con competenze decisionali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti;*
- d. i membri della direzione dell'esercito;*

- e. *i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante;*
- f. *le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante».*

Di fatto la Confederazione prevede già quanto richiesto dall'iniziativa cantonale per evitare i conflitti di interesse e le relative problematiche.

4. CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE

Il tema del conflitto di interessi è stato oggetto negli scorsi anni di regolari discussioni in seno al Gran Consiglio, da ultimo – escludendo il dibattito sulla nuova Legge sull'Azienda elettrica ticinese (LAET)¹, approvata dal Parlamento il 10 maggio 2016, due anni dopo la presentazione del messaggio governativo n. 6953 – il 3 maggio 2011, quando il Gran Consiglio ha respinto a maggioranza sei atti parlamentari che chiedevano di sancire l'incompatibilità:

- da una parte, tra la carica di Granconsigliere con quella di membro dei Consigli di amministrazione delle aziende statali o parastatali, rispettivamente con quella di membro delle Commissioni di nomina del Consiglio di Stato;
- dall'altra, tra l'incarico di funzionario statale dirigente o collaboratore personale dei Consiglieri di Stato con quella di municipale.

Più in generale questi atti parlamentari domandavano di stabilire regole generali e astratte che potessero risolvere i potenziali casi di conflitto di interessi.

In quell'occasione la maggior parte dei deputati ha comunque confermato l'esistenza del problema e la necessità di risolverlo, ma ha ritenuto che lo stesso andasse affrontato nelle leggi settoriali delle aziende cantonali autonome (Legge sull'Ente ospedaliero cantonale, Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino, Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti, eccetera) e non in maniera generale nella Costituzione cantonale, nella LEDP, nella LGC, nella LORD o nella LOC. L'idea di fondo era che le soluzioni potessero differire secondo le diverse esigenze delle aziende stesse. Inoltre per taluni risultava complicato, se non impossibile, stabilire una norma generale che comprendesse tutti i potenziali casi di conflitto di interessi. Così almeno si era espressa la Commissione speciale Costituzione e diritti politici nel suo rapporto di maggioranza del 9 novembre 2010 redatto dai deputati Giovanni Jelmini e Gianrico Corti.

Queste argomentazioni sono esattamente le medesime di quelle addotte, sei anni più tardi, dal Consiglio di Stato per respingere l'atto parlamentare della deputata Pelin Kandemir Bordoli. La maggioranza commissionale si oppone alle stesse e ciò per varie ragioni esposte qui di seguito.

¹ Per la prima volta, dopo la Legge istitutiva la Banca dello Stato del Cantone Ticino del 1915, viene stabilita l'incompatibilità tra l'essere membri di un Consiglio di amministrazione di un'azienda pubblica e il sedere in Gran Consiglio o in Consiglio di Stato. Difatti, l'art. 8 cpv. 2 nuova LAET, approvato dal Parlamento il 10 maggio 2016, stabilisce che i «membri del consiglio di amministrazione devono garantire indipendenza e imparzialità. Non sono eleggibili o devono rinunciare immediatamente alla carica quando si trovano in questo stato, i membri del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, i funzionari governativi, i dipendenti dell'Azienda, i magistrati dell'ordine giudiziario eccettuati i giudici di pace, i parenti, e i congiunti in linea diretta, i coniugi, i partner registrati, i conviventi di fatto, i fratelli e i cognati di membri del consiglio di amministrazione o di un dipendente dell'Azienda e le persone condannate per crimini o delitti contrari alla dignità della carica» (sottolineatura nostra).

Appare evidente che un deputato a cui spetta l'esercizio dell'alta vigilanza sugli enti parastatali – quindi tenuto a controllare tra l'altro che lo svolgimento del mandato pubblico e l'impiego dei finanziamenti concessi dal Gran Consiglio avvengano in modo corretto – non possa parimenti esercitare anche una funzione dirigenziale in seno al Consiglio di amministrazione di questi enti. Insomma, riassumendo in parole povere, il controllato e il controllore non possono essere la medesima persona.

Il duplice ruolo di controllore e di controllato può mettere un deputato (o un Consigliere di Stato) in una situazione difficile, cioè di fronte a interessi diversi o contrapposti, con la necessità di privilegiare o uno o l'altro, questo magari nell'ambito di meccanismi di collegialità o di esigenze di confidenzialità. Quale esempio è sufficiente pensare alla recente situazione di conflitto di interessi conosciuta da alcuni deputati in qualità di membri del Consiglio di amministrazione dell'Ente ospedaliero cantonale. Quando si ricoprono due funzioni che hanno regole diverse da rispettare, bisogna capire, in determinate contingenze, quale delle due privilegiare: le esigenze di vigilanza (o di alta vigilanza) oppure il segreto professionale (d'ufficio)?

La questione sollevata dall'atto parlamentare in oggetto è pertanto concreta, come constatato appunto con la recente vicenda dell'Ente ospedaliero cantonale. Ovviamente esso esiste pure in astratto, perché in generale le persone coinvolte devono sapere quale interesse o ruolo privilegiare a seconda della situazione.

Insomma il problema è che quando un Consigliere di Stato o, soprattutto, un deputato è nominato all'interno di un Consiglio di amministrazione di un ente parastatale non riceve il mandato di svolgere un compito di vigilanza, quindi di difendere gli interessi dello Stato. In teoria dovrebbero farlo tutti; tuttavia, secondo i contenuti delle rispettive leggi settoriali, chi entra in questi Consigli di amministrazione è tenuto a rappresentare gli interessi dell'organo di cui fa parte, ciò che a volte può comportare chiare collisioni di interessi.

Immaginiamoci la situazione di un deputato che siede in un Consiglio di amministrazione di un ente pubblico o parapubblico che riceve informazioni importanti di natura confidenziale che potrebbero avere una ricaduta politica nell'ambito dell'attività di controllo circa un corretto svolgimento del servizio pubblico. Quale dei due ruoli questo deputato dovrebbe privilegiare? Quello di deputato che svolge la vigilanza o l'alta vigilanza oppure quello di membro di un Consiglio di amministrazione? È un problema, lo si ribadisce, di quale ruolo un deputato membro di un Consiglio di amministrazione è tenuto a privilegiare quando si presentano interessi contrapposti.

Come già detto, si tratta di un problema già dibattuto più volte e che andrebbe finalmente risolto alla radice. Questa era del resto anche l'opinione del deputato PPD Fulvio Pezzati quando il 4 novembre 2002 ha presentato l'iniziativa parlamentare generica "Elaborazione di una legge sulle aziende pubbliche (LAPU)", che chiedeva di definire:

- da una parte, le competenze degli organi delle aziende, del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio, le relazioni fra di essi, gli onorari e lo statuto dei dipendenti;
- dall'altra, *«le situazioni di incompatibilità tra le cariche di Consigliere di amministrazione e quelle di Consigliere di Stato, Gran Consigliere, Parlamentare federale, Municipale di grandi Comuni, Altre cariche di Consigliere di amministrazione, Altre cariche in genere, Funzionario».*

Più precisamente il deputato Fulvio Pezzati spiegava che *«il confine tra ambito politico (che dovrebbe rimanere di competenza del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato) non è sempre chiaramente definito dalle leggi speciali, così come non è adeguatamente risolta la questione dell'autonomia delle aziende pubbliche e dei loro amministratori. La tendenza in atto è di una*

"presa di potere" sempre più ampia da parte delle aziende pubbliche e dei loro amministratori e di una forte diminuzione del controllo democratico. Non casualmente, negli ultimi anni si sono avute diverse situazioni di conflitto quasi sempre riconducibili a un mancato chiarimento preliminare delle competenze che il legislatore aveva effettivamente voluto attribuire all'azienda pubblica».

Per anni tale atto parlamentare non ha avuto alcuna risposta. Il 10 novembre 2008 il deputato Raffaele De Rosa ha presentato un'iniziativa analoga, intitolata "Legge quadro sulle aziende pubbliche: definizione di norme e principi che regolano l'autonomia (statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria) delle aziende di cui lo Stato detiene una quota azionaria". Con questa iniziativa *«il gruppo parlamentare PPD chiede di elaborare una legge quadro che definisca le competenze e gli ambiti di attività delle aziende pubbliche. Tali norme e principi dovranno ispirarsi alle linee guida del governo d'impresa»*. La richiesta era giustificata dal fatto che *«l'evoluzione recente del settore pubblico è influenzata dalla diversificazione e dallo sviluppo dei mercati a livello sovracantonale e anche internazionale, come nel caso del mercato elettrico. In questo e in altri esempi, il confine tra l'ambito politico e quello puramente economico in cui l'azienda deve agire non è chiaramente definito dalle leggi speciali, così come non è risolta la questione dell'autonomia delle aziende pubbliche e dei loro amministratori»*.

Fra i vari punti da affrontare, l'iniziativa menzionava anche la questione delle incompatibilità per i membri del Consiglio di amministrazione:

- *«chiarire le relazioni che intercorrono tra autorità di nomina e membri del CdA (norme sul contenuto della delega), in particolare definire diritti e doveri di entrambe le parti»;*
- *«in quest'ambito vanno pure dipanate le situazioni di conflitto d'interesse. Nello specifico vanno stabilite distinzioni tra le competenze tecnico/operative dell'azienda e quelle di indirizzo politico del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato, i mandati/contratti di prestazione, le situazioni d'incompatibilità tra le cariche di membro del CdA e quelle di Consigliere di Stato, granconsigliere, parlamentare federale, municipale di grandi Comuni, funzionario, altre cariche nei CdA e altre cariche in genere»*.

Da non dimenticare inoltre l'iniziativa parlamentare generica presentata il 23 settembre 2014 dall'allora deputato Christian Vitta per il gruppo PLR "Governo d'impresa pubblica: l'esigenza di regole", tuttora inevasa. Tale atto parlamentare rivendica(va), tra l'altro in base alle risultanze della nota perizia allestita dal Professor Sonderegger², *«l'elaborazione di una legge quadro sul governo d'impresa pubblica (PCG) e sulle partecipazioni dello Stato ad aziende private»* o *«in via subordinata, perlomeno a corto termine l'emanazione di norme specifiche modulate su ciascuna legge istitutiva di aziende o istituti di diritto pubblico, sul modello di quanto proposto per AET con il messaggio n. 6953»*. La nuova legge, a detta del gruppo PLR, dovrà definire *«in particolare i criteri di nomine e composizione del Consiglio d'amministrazione nonché il problema dei ruoli del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato in sede di vigilanza sull'azienda. Rispettivamente la responsabilità civile dei membri del Consiglio di amministrazione»*.

Se nel corso di decenni, i tentativi di chiudere, a priori, le porte dei Consigli di amministrazione ai membri del Parlamento e del Governo non hanno avuto successo, i mutamenti avvenuti nel frattempo (soprattutto in campo economico, ma anche a causa ad esempio di modifiche legislative federali) stanno costringendo a un ripensamento e a valutare se e quali porte chiudere, in ragione di una necessità di chiarezza, di trasparenza e soprattutto di definizione delle responsabilità.

² Roger W. Sonderegger, "Kanton Tessin, Public Corporate Governance für öffentliche Unternehmen des Kantons Tessin - Analyse, Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen", 18 giugno 2012.

Ebbene si ritiene che questo momento sia finalmente arrivato, approvando parzialmente l'atto parlamentare presentato dalla deputata Pelin Kandemir Bordoli.

Più concretamente, la maggioranza della Commissione ritiene che quanto postulato dall'iniziativa parlamentare debba essere attuato con riferimento al potenziale conflitto di interesse che sussiste tra la carica di deputato in Gran Consiglio e la funzione di amministratore/dirigente di aziende cantonali.

La distinzione tra Consigliere di Stato e deputato in Gran Consiglio ha una duplice giustificazione.

Innanzitutto la competenza decisionale riguardante l'approvazione di conti e rendiconti delle aziende cantonali, nonché in merito a modifiche legislative concernenti queste aziende, è del Gran Consiglio, di modo che è innanzitutto in capo ai deputati che potrebbe crearsi un conflitto di interesse e non già di un Consigliere di Stato.

Inoltre il Consigliere di Stato, quando siede nei Consigli di amministrazione delle aziende cantonali, lo fa innanzitutto in rappresentanza della più alta magistratura esecutiva del nostro Cantone, tant'è vero che il tempo dedicato a tale attività è ricompreso nel tempo di lavoro quale Consigliere di Stato.

Infine, la maggioranza della Commissione, anche in virtù del principio della separazione dei poteri, ritiene che sia primariamente il Consiglio di Stato a dover verificare l'opportunità che dei suoi membri partecipino ai Consigli di amministrazione delle aziende cantonali.

Per evitare malintesi interpretativi la maggioranza della Commissione precisa che l'incompatibilità che si chiede di introdurre è applicabile alle seguenti aziende cantonali, istituite da leggi cantonali e interamente detenute dal Cantone: Ente ospedaliero cantonale, Azienda elettrica ticinese, BancaStato, Azienda cantonale dei rifiuti.

5. CONCLUSIONE

Per i motivi sopraesposti e ritenuta la necessità di ripensare finalmente il ruolo dei Granconsiglieri quali membri di enti pubblici e parapubblici in relazione ai recenti mutamenti avvenuti soprattutto in campo economico, ma anche a causa ad esempio di modifiche legislative federali, la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio ad accogliere l'iniziativa parlamentare generica in esame, ai sensi dei considerandi.

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Jacques Ducry, relatore

Agustoni - Bosia Mirra - Durisch - Galeazzi -

Merlo - Pedrazzini - Ramsauer - Viscardi