

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7239 R1B	1° giugno 2017	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa parlamentare 21 settembre 2015 presentata nella forma
elaborata da Franco Denti e cofirmatari "Conflitto d'interessi: un
problema da risolvere una volta tanto!"**

(v. messaggio 26 ottobre 2016 n. 7239)

INDICE

1.	PREMESSA	1
2.	INTRODUZIONE	1
3.	LE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE	2
4.	LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	3
5.	CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE	4
6.	CONCLUSIONE	5



1. PREMESSA

Il messaggio governativo n. 7239 tratta sia l'iniziativa parlamentare elaborata di Franco Denti e cofirmatari, oggetto del presente rapporto di maggioranza, sia l'iniziativa parlamentare generica del 22 settembre 2014 di 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".

2. INTRODUZIONE

Si evidenzia a titolo di premessa che 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 Legge sull'esercizio dei diritti politici, nella Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, nella Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti o nella Legge organica comunale. 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.

3. LE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

L'iniziativa parlamentare elaborata presentata da Franco Denti e cofirmatari propone di disciplinare in maniera più estesa e dettagliata il tema del conflitto di interessi, introducendo a livello di rango costituzionale ulteriori situazioni di incompatibilità, questo allo scopo di «*salvaguardare un corretto funzionamento delle Autorità dello Stato*».

Le richieste contenute nell'atto parlamentare in oggetto possono essere così riassunte:

- rendere incompatibile la carica di granconsigliere con un mandato parlamentare a Berna (per tenere conto delle scadenze elettorali si prevede un termine di nove mesi prima che l'incompatibilità sia resa effettiva);
- rendere incompatibile la carica di granconsigliere con quella di municipale e consigliere comunale di un polo del Cantone con più di 10'000 iscritti a catalogo, paletto che si basa sulla legislazione relativa all'Assemblea federale;
- rendere incompatibile la carica di municipale e di consigliere comunale con quella di magistrato dell'ordine giudiziario;

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).

- rendere incompatibile la carica di granconsigliere con quella di membro di un consiglio di amministrazione di grandi aziende come l'Azienda cantonale dei rifiuti, l'Ente ospedaliero cantonale, eccetera;
- i membri del Gran Consiglio che assumono mandati da parte del Cantone si trovano giocoforza in una posizione delicata. Un'esclusione totale appare eccessivamente rigida. Secondo i firmatari dell'iniziativa parlamentare elaborata, basandosi tra l'altro sull'art. 23 del Regolamento del Tribunale federale (RTF), a partire da una soglia prudenziale di 10'000 franchi vi è una certa dipendenza economica e quindi la tendenza a un certo condizionamento. Ciò non osta all'assunzione di ulteriori mandati da parte del Governo o dell'Amministrazione in forma non retribuita;
- proprio perché si tratta di attività a tempo pieno, i membri del Consiglio di Stato e i magistrati dell'ordine giudiziario non possono esercitare alcun'altra attività professionale. Per i magistrati si fa eccezione, previa autorizzazione del Consiglio della magistratura, per la partecipazione ad altri organi giudiziari o paragiudiziari pubblici (Commissioni di ricorso, giudice supplente presso un tribunale della Confederazione o tribunali militari) o eventualmente privati (tribunali arbitrali). Svariati magistrati sono attivi nell'insegnamento universitario o universitario professionale, dando un evidente ritorno positivo di immagine al Cantone: per queste ragioni si giustifica eccezionalmente di permettere anche questa attività che non nuoce in alcun modo all'onorabilità della giustizia;
- si ritiene infine auspicabile che all'interno di un medesimo consesso, anche legislativo, non siedano parenti.

Per le proposte concrete di modifica della Costituzione cantonale (modifica di tre disposizioni vigenti e creazione di quattro nuovi articoli) avanzate dagli iniziativaisti, si rinvia all'atto parlamentare in oggetto.

4. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato evidenzia come il testo elaborato di modifica costituzionale avanzato dall'atto parlamentare di Franco Denti presenti *«una serie di problemi, lacune e incoerenze»*, esplicitati nel dettaglio nel messaggio governativo, al quale si rinvia.

A titolo di regola generale, l'Esecutivo cantonale rileva che la Costituzione cantonale deve limitarsi a contenere i principi fondamentali, questo pure nell'ambito del disciplinamento delle incompatibilità, e fa proprie le seguenti considerazioni espresse nel rapporto del 25 marzo 1986 della Commissione per lo studio della revisione totale della Costituzione cantonale: a livello costituzione devono essere *«disciplinate con molta precisione le incompatibilità per cariche relative ai poteri cantonali»*, mentre per le altre incompatibilità *«per parentela, per mandato o per professione, un disciplinamento a livello costituzionale non appare possibile»* poiché *«data la gamma molto estesa di situazioni che devono essere considerate, una lunga elencazione, sarebbe assolutamente inconciliabile con l'esigenza di concisione di un testo costituzionale»*.

Il Consiglio di Stato, invitando il Parlamento a respingere l'atto parlamentare di Franco Denti e cofirmatari, sottolinea inoltre che la legislazione cantonale prevede già norme che consentono di evitare situazioni di collisione di interessi. Esso non esclude di principio la possibilità che ne vengano definite di nuove, ma questo deve semmai avvenire attraverso l'approfondimento del singolo caso e deve essere introdotto nelle basi legali più appropriate. Le situazioni possono modificarsi nel tempo e la flessibilità del disciplinamento legislativo è di conseguenza preferibile alla rigidità del disciplinamento costituzionale.

5. CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE

Il tema sollevato dai due atti parlamentari in esame è stato lungamente dibattuto in seno alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici, con la concretizzazioni di posizioni molto diversificate e apparentemente inconciliabili.

Malgrado la difficoltà dell'operazione, la maggioranza commissionale, dopo approfondite riflessioni, ha ritenuto opportuno proporre una soluzione di compromesso nell'ottica di raccogliere il maggiore consenso possibile non solo a livello commissionale ma anche nel plenum del Gran Consiglio.

Più precisamente, relativamente alla presenza nei Consigli di amministrazione degli enti pubblici e parapubblici, l'idea è di applicare parzialmente ai membri del Gran Consiglio le modalità vigenti oggi per i membri del Consiglio di Stato, le quali sono stabilite dalla Legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del CdS agli art. 4 e 5.

L'art. 4 ("Deroghe: a) casi eccezionali") recita:

Il Consiglio di Stato, in casi eccezionali e solo quando l'interesse generale lo esiga, può autorizzare un proprio membro – in quanto ciò non ne aggravi in modo eccessivo l'onere degli impegni – a far parte della direzione o dell'amministrazione di istituti o di aziende a carattere parastatale, misto o privato, se il Cantone ha una parte del capitale sociale o un diritto di partecipazione agli utili.

Per contro l'art. 5 ("[Deroghe:] b) effetti") stabilisce quanto segue:

¹*Il Consigliere di Stato al beneficio dell'autorizzazione di cui al precedente articolo deve riversare alla cassa cantonale l'indennità fissa o i tantièmes che egli percepisce come membro del consiglio di amministrazione o della direzione degli istituti o delle aziende sopraccitate.*

²*Vanno invece a suo profitto le indennità di trasferta e i gettoni di presenza.*

³*Il Consigliere di Stato che cessa nelle sue funzioni deve mettere a disposizione del Consiglio di Stato i mandati che avesse ricevuto in virtù dell'articolo precedente.*

Si tratta quindi di trasporre parzialmente queste disposizioni alla situazione dei membri del Gran Consiglio creando un nuovo art. 50^{bis} della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del seguente tenore:

¹*Il Gran Consiglio, in casi eccezionali e solo quando l'interesse generale lo esiga, può autorizzare un proprio membro a far parte dell'amministrazione di istituti o di aziende a carattere pubblico in cui il Cantone ha una parte del capitale sociale o un diritto di partecipazione agli utili.*

²*Il Granconsigliere deve riversare alla cassa cantonale l'indennità fissa o i tantièmes che egli percepisce come membro del consiglio di amministrazione degli istituti o delle aziende sopraccitate.*

³*Vanno invece a suo profitto le indennità di trasferta e i gettoni di presenza.*

Inoltre, quale elemento per concretizzare ulteriormente questa nuova disposizione, la maggioranza commissionale ha reputato adeguato specificare in un nuovo art. 50^{ter} LGC la questione del conflitto di interessi per i parlamentari che fanno contemporaneamente parte di un'azienda statale e parastatale e delle relative Commissioni di vigilanza. Più precisamente il nuovo art. 50^{ter} recita:

Un deputato non può fare parte di una Commissione che esercita la vigilanza su un'azienda pubblica o parapubblica del cui consiglio di amministrazione è membro.

Questa soluzione di compromesso (nuovi art. 50^{bis} e 50^{ter} LGC) da un lato tiene conto, seppure in minima parte, delle richieste dell'atto parlamentare in esame – e costituisce

pertanto una sorta di controprogetto –, dall'altro coglie le osservazioni critiche scaturite in sede di discussione commissionale, principalmente quelle secondo cui occorre:

- evitare l'introduzione di "Berufsverbot" a danno dei membri del Gran Consiglio, ritenuto che se una persona ha le competenze per entrare a far parte di un Consiglio di amministrazione di un'azienda pubblica o parapubblica, tali competenze non vengono meno per il fatto di essere eletta in Gran Consiglio, in particolare tenuto conto del fatto che l'impegno politico che è chiamata a svolgere nel Parlamento cantonale rileva del cosiddetto "sistema di milizia";
- evitare di porre limitazioni eccessive al diritto di eleggibilità e di scelta dei cittadini, uno dei diritti democratici fondamentali;
- non impedire *tout court* la presenza di politici nel parastato, ciò proprio a tutela dell'interesse dello Stato all'interno di aziende pubbliche e parapubbliche.

Ebbene, con la presente proposta il diritto di eleggibilità viene mantenuto nella sua integralità, e i parlamentari possono comunque fare parte di un Consiglio di amministrazione del parastato, laddove esista un interesse generale.

Nondimeno la proposta in esame dà anche conto della richiesta governativa, formulata nel messaggio n. 7239, di non regolare la questione a livello costituzionale, bensì di esaminare le eventuali situazioni di conflitto di interessi caso per caso.

Infine, in merito alla questione dell'indennità fissa che viene riversata da parte dei parlamentari, alla maggioranza della Commissione preme far notare che si tratta senz'altro di un bel segnale nei confronti dei cittadini, poiché dimostra che, pur trovandosi in un Consiglio di amministrazione di un ente pubblico o parapubblico, i politici hanno davvero l'intenzione di fare unicamente l'interesse del Cantone.

6. CONCLUSIONE

Per i motivi sopraesposti e al fine di dare un minimo di risposta all'atto parlamentare di Franco Denti – fermo restando che si auspica che vi sia consenso almeno sul fatto che un parlamentare membro di un Consiglio di amministrazione possa potenzialmente incorrere in situazioni di conflitto di interessi –, la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio ad accogliere parzialmente l'iniziativa parlamentare elaborata del 21 settembre 2015 di Franco Denti e cofirmatari "Conflitto d'interessi: un problema da risolvere una volta tanto!", votando il disegno di legge annesso al presente rapporto.

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Tamara Merlo, relatrice

Bignasca - Bosia Mirra (con riserva) -

Ducry (con riserva) - Durisch (con riserva) -

Galeazzi

Disegno di

LEGGE

sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2017; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 22 settembre 2014 presentata nella forma generica da Pelin Kandemir Bordoli per il gruppo PS;
- vista l'iniziativa parlamentare 21 settembre 2015 presentata nella forma elaborata da Franco Denti e cofirmatari;
- visto il messaggio 26 ottobre 2016 n. 7239 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 1° giugno 2017 n. 7239 R1B della Commissione speciale Costituzione e diritti politici,

d e c r e t a :

I.

La Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2017 è modificata come segue:

Art. 50^{bis} (nuovo)

¹Il Gran Consiglio, in casi eccezionali e solo quando l'interesse generale lo esiga, può autorizzare un proprio membro a far parte dell'amministrazione di istituti o di aziende a carattere pubblico in cui il Cantone ha una parte del capitale sociale o un diritto di partecipazione agli utili.

²Il Granconsigliere deve riversare alla cassa cantonale l'indennità fissa o i tantièmes che egli percepisce come membro del consiglio di amministrazione degli istituti o delle aziende sopraccitate.

³Vanno invece a suo profitto le indennità di trasferta e i gettoni di presenza.

Art. 50^{ter} (nuovo)

Un deputato non può fare parte di una Commissione che esercita la vigilanza su un'azienda pubblica o parapubblica del cui consiglio di amministrazione è membro.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.