

## TESTO DELL'INTERROGAZIONE

### Controllo democratico delle società anonime di proprietà comunale

#### Introduzione

La Legge organica comunale (LOC) è poco chiara riguardo al ruolo che gli enti pubblici, e in particolar modo i legislativi comunali, possono e/o devono svolgere in rapporto alle società anonime (SA), soprattutto laddove essi detengono la maggioranza o la totalità delle azioni.

Fra i problemi principali vi è la questione della possibilità di controllo da parte del legislativo comunale, nonché i potenziali conflitti d'interesse dei municipali che siedono nei consigli d'amministrazione (CdA) di tali società.

La questione è resa ancora più complicata dal fatto che esistono diversi tipi di SA:

1. società anonima di diritto pubblico (art. 763 Codice delle obbligazioni CO);
2. società anonima d'economia mista (art. 762 CO), ad esempio Aziende industriali di Lugano (AIL) SA e Lugano Airport SA;
3. società anonima ordinaria (art. 620-721 CO), che può avere tre forme:
  - 3.1. partecipazione dell'ente pubblico del 100%, ad esempio Trasporti pubblici Luganesi (TPL) SA;
  - 3.2. partecipazione maggioritaria (sopra il 50,1%) dell'ente pubblico, ad esempio CasinòLugano SA;
  - 3.3. partecipazione minoritaria dell'ente pubblico.

I legislativi comunali si trovano spesso in una situazione paradossale. Da un lato è chiesto il loro consenso su crediti che in un modo o l'altro rispondono alle necessità di tali SA. Al tempo stesso si vedono negare la possibilità di ottenere informazioni o di esercitare un controllo democratico sul loro operato.

#### Qualche esempio

Nell'interrogazione (n. 124) del 2.11.2006 dal titolo "Soldi della società controllate dal Comune per finanziare giornali politici?" tre consiglieri comunali pongono al Municipio di Lugano alcune domande riguardo al fatto che due società anonime in mano al Comune al 100% (AIL SA) e al ca. 70% (CasinòLugano SA) pubblicano costantemente inserzioni pubblicitarie nel Mattino della Domenica, organo di stampa di un partito politico (Lega dei Ticinesi), ma non negli altri giornali di partito. I consiglieri comunali chiedono, in particolare, di conoscere l'ammontare esatto di quest'attività pubblicitaria e/o di sponsoring. Nella sua risposta del 22.5.2007 il Municipio di Lugano, pur dichiarando di "non condividere le scelte attuate dalle due società", non fornisce i dati richiesti<sup>1</sup> ma osserva:

---

<sup>1</sup> Solo in seguito a una successiva interpellanza (nr. 3360; 11.6.2007) dei medesimi consiglieri comunali il Municipio di Lugano, nella seduta del Consiglio comunale del 2.7.2007, ha fornito delle cifre sull'ammontare della pubblicità che le dette SA pubblicano sul Mattino della Domenica (nel 2006 si trattava di 116'000 Fr. pagati da AIL SA e di ca. 100'000 Fr. di CasinòLugano SA; somme che dovrebbero scendere a, rispettivamente, ca. 80'000 e 50'000 Fr. nell'anno corrente 2007).

“Rileviamo preliminarmente che l'interrogazione, analogamente all'interpellanza, può avere per tema oggetti riguardanti l'amministrazione comunale, e meglio quelli che, nell'ambito dell'amministrazione, il Municipio deve affrontare e risolvere, dandonde scarico al Legislativo (cfr. Ratti, Il Comune, Vol. I, pag. 522).”

In realtà, nel capitolo della LOC dedicato al funzionamento del Consiglio comunale, all'art. 66 cpv. 1, si afferma che “ogni consigliere può interpellare il municipio su oggetti d'interesse comunale.” Di oggetti che riguardano l'amministrazione comunale si parla invece nel capitolo della LOC dedicato all'Assemblea comunale, dove, all'art. 34 cpv. 1, si afferma che “ogni cittadino, esaurito l'ordine del giorno, può interpellare il municipio per essere informato su oggetti dell'amministrazione comunale.” Va però segnalato che il messaggio del Consiglio di Stato del 6 marzo 2007 sulla revisione parziale della LOC propone di modificare questo articolo inserendo, anche in questo caso, la formulazione “... su oggetti d'interesse comunale.” Comunque sia, non è del tutto chiaro se “interesse comunale” include anche questioni che riguardano le SA di proprietà comunale.

In effetti, nella risposta del 28.6.2007 su un'altra interrogazione (n. 137) che riguardava Casinò Lugano SA, il Municipio di Lugano corregge la formulazione sopraccitata e afferma che l'interrogazione e l'interpellanza “[possono] avere per tema oggetti di interesse comunale.” Ma subito precisa:

“Il concetto di interesse comunale non può essere interpretato in modo eccessivamente ampio. ... Lo scopo voluto dal legislatore è ... di poter chiedere e ottenere informazioni sull'attività del Municipio e dell'amministrazione ad esso subordinata sulle quali il Legislativo esercita il proprio controllo, oppure di conoscere l'opinione del Municipio su fatti e circostanze che hanno una relazione diretta e rilevante con il Comune.”

Detto altrimenti, è evidente che vi è mancanza di chiarezza a livello giuridico (soprattutto nella LOC) che lascia un ampio margine interpretativo. In tale contesto va anche rilevata l'interpellanza della Commissione delle petizioni del Comune di Lugano (primo firmatario Davide Enderlin), inviata il 25.6.2007 al Municipio di Lugano. In essa si evidenzia che in occasione della discussione sul messaggio municipale n. 7289 (partecipazione del Comune di Lugano alla neocostituita Funicolare Cassarate Monte Bré SA pari al 91,9% del capitale della società), il 18.6.2007, il Consiglio comunale di Lugano ha rinunciato alla nomina dei membri in rappresentanza del Comune nel CdA della Funicolare Cassarate Monte Bré SA. L'interpellanza rileva che tale rinuncia è stata adottata “in seguito di una corrispondenza tra il presidente della Commissione della gestione e il segretario generale della città [ossia segretario comunale] il quale ha precisato, tra l'altro, che il diritto di proporre le candidature al CdA spetterebbe al Municipio, giusta gli art. 80 cpv. 1, e 106 [...] della LOC.” La Commissione delle petizioni non è d'accordo con questa interpretazione della legge e ricorda l'art. 9 lett. p del Regolamento comunale di Lugano, il quale a sua volta riprende l'art. 13 lett. p della LOC. Esso conferisce al Consiglio comunale la facoltà di nominare i delegati del Comune in “enti di diritto pubblico o privato di cui esso è parte.” La Commissione delle petizioni ricorda infine la decisione del Consiglio di Stato del 21.9.1998 che d'ufficio stralciava una modifica del Regolamento comunale di Lugano, la quale prevedeva di dare la competenza al Municipio di designare i propri rappresentanti negli enti di diritto privato “con l'approvazione del Consiglio comunale.” Questo perché “l'unicità e l'esclusività della competenza non consente di attribuire congiuntamente una competenza a due organi.”

Per tornare all'interrogazione n. 124 soprammenzionata, i consiglieri comunali chiedono ancora al Municipio di Lugano di chiarire, attraverso i propri rappresentanti nel CdA di AIL SA, se vi è un conflitto di interessi. In effetti, il principale beneficiario di questa prassi - Giuliano Bignasca - è al tempo stesso presidente della Lega dei Ticinesi, direttore responsabile del Mattino della Domenica, municipale di Lugano, e infine, rappresentante del Municipio nel CdA di AIL SA. Questa la risposta:

“Il Municipio è infine dell'opinione al [sic] municipale on. Giuliano Bignasca, non essendovi interessi comunali in gioco, non sia applicabile il divieto di prestazione di cui all'art. 101 LOC [‘un membro del municipio non può assumere, né direttamente né indirettamente, lavori, forniture o mandati a favore del comune’].”

### Iniziativa parlamentare Arn

Tutta questa problematica è già stata sollevata nell'iniziativa parlamentare del deputato Thomas Arn nel 2001.<sup>2</sup> L'iniziativa chiedeva, in particolare, "di creare la base legale per un controllo da parte degli organi legislativi comunali delle società anonime di proprietà, intera o parziale, comunale." Su questo punto il relativo rapporto<sup>3</sup> della Commissione della legislazione appoggia pienamente la proposta Arn e propone al Gran Consiglio di "dar seguito a [questa] richiesta" e di "incaricare il Consiglio di Stato di approfondire la questione della definizione dei diritti di azionisti di legislativi comunali sulle società anonime di proprietà comunale... in particolare in materia di designazione dei rappresentanti del Comune all'assemblea degli azionisti e di proposte alla stessa assemblea dei rappresentanti nel Consiglio d'amministrazione, nonché di presentare eventuali proposte di modifica della LOC."

Il 22.3.2004 il Gran Consiglio ha accolto all'unanimità (75 voti favorevoli) le conclusioni della Commissione della legislazione sull'iniziativa Arn. Ciononostante, il messaggio del Consiglio di Stato del 6.3.2007 (n. 5897) sulla revisione della LOC non prevede disposizioni che danno seguito all'iniziativa Arn e al relativo rapporto della Commissione della legislazione.

Infine, va ricordato che una perizia<sup>4</sup> di Blaise Knapp, professore e già decano della Facoltà di diritto dell'Università di Ginevra, è giunta alla conclusione che "... on constate que le droit du canton du Tessin ne comporte aucune règle qui permettrait de donner au Conseil communal de Lugano ou à une commission de celui-ci le pouvoir de donner des instructions obligatoires aux représentants de la commune dans des sociétés auxquelles celle-ci participe: il ignore la question... Pour transférer ce pouvoir au Conseil communal de Lugano, il faudrait modifier préalablement la LOC..."

### Conclusione

L'obiettivo principale di quest'interrogazione è di invitare il Consiglio di Stato a chiarire al più presto la divisione dei poteri a livello comunale per quanto riguarda il ruolo dei Comuni nelle SA. I firmatari sono dell'avviso che a tale scopo occorre, in particolare, approfittare dell'attuale progetto di revisione della LOC. Queste le nostre domande:

- 1) Il Consiglio di Stato ha dato seguito alla decisione del Gran Consiglio del 22.3.2004 che accoglieva le conclusioni della Commissione della legislazione sull'iniziativa Arn? Se no, per quale motivo?
- 2) Il Consiglio di Stato condivide l'opinione secondo cui la LOC non si applica alle SA di cui un Comune detiene la maggioranza delle azioni e, di conseguenza, i membri dei legislativi comunali non avrebbero la facoltà di ottenere risposte precise a interpellanze/interrogazioni che riguardano l'operato di queste società oppure di designarvi i rappresentanti del Comune?
- 3) Il Consiglio di Stato condivide l'opinione secondo cui l'art. 101 LOC non disciplina il conflitto di interessi dei municipali che siedono nei consigli d'amministrazione delle dette SA in rappresentanza del Comune?
- 4) Il Consiglio di Stato è disposto a presentare un messaggio aggiuntivo a quello sulla revisione della LOC (n. 5897), al fine di rendere la situazione più chiara dal profilo giuridico a tutela dell'interesse pubblico?

PER IL GRUPPO PS:  
NENAD STOJANOVIC  
LEPORI - CAROBBIO

<sup>2</sup> Iniziativa parlamentare "Enti di diritto pubblico a livello comunale e controllo delle società anonime di proprietà comunale" del 23.3.2001.

<sup>3</sup> Rapporto della Commissione della legislazione del 18.2.2004. Relatore: Carobbio W. Firmatari: Bertoli, Bobbià, Dafond, Duca Widmer, Fiori, Genazzi, Ghisletta D., Jelmini, Mellini, Pantani, Quadri, Vitta.

<sup>4</sup> La perizia è stata presentata il 14.12.2000. È stata eseguita su mandato del Municipio di Lugano che ha dato seguito alla mozione del 12.3.1999 del consigliere comunale Davide Enderlin che chiedeva l'istituzione di un organo di controllo nelle società anonime del Comune.