

Rapporto della Commissione della Legislazione sul M.M. no. 19 concernente la revisione 2008 della Legge organica comunale del 10 marzo 1987: adattamento del regolamento comunale della Città di Locarno del 17 dicembre 1990

Locarno, 21 settembre 2009

Egredi Colleghi,

la Commissione della Legislazione si è chinata, come da mandato ricevuto dall'Ufficio presidenziale del Consiglio Comunale, sulla revisione della Legge Organica Comunale, come da M.M. no. 19.

Da un'analisi generale del Messaggio, la Commissione della Legislazione ritiene inopportuno inserire nel Regolamento comunale il Titolo settimo "Principi di politica energetico - ambientale" in quanto molto più specifico al Regolamento edilizio.

Per una valutazione dei contenuti la scrivente ritiene che sia compito della Commissione del Piano Regolatore valutare il Titolo in questione.

Inoltre, a seguito di una riunione congiunta con la Commissione della gestione, si è concordato che gli articoli 84, 85, 86a, 88 e 89 saranno oggetto di un rapporto particolare da parte della stessa.

In particolare l'art. 86a dipende dalle valutazioni che la scrivente e la Commissione della gestione inoltreranno al Consiglio Comunale in merito alla mozione Ferrari/Moretti del 5 novembre 2008 ed alla proposta del Municipio che prevede che le indennità siano di spettanza del Comune, mentre i gettoni di presenza e le altre indennità (di trasferta o per spese particolari) rimangano al delegato.

Meriterà comunque un approfondimento la problematica dei conflitti di interesse, ultimo caso la querelle sulla paventata costruzione di un deposito 7x7 sul tetto della Clinica Santa Chiara, ove siede nel Consiglio di Amministrazione l'On. Sindaco.

Nel merito

Osservazioni agli art. 52 e 55

La Commissione della Legislazione fa notare che l'art. 52 cpv 3 riprende semplicemente una modifica della LEDP (Legge sull'esercizio dei diritti democratici) che prevede un tetto massimo per la raccolta di firme affinché un'iniziativa o un referendum possano essere considerati riusciti.

In modo particolare, a seguito dell'iniziativa popolare del 17 settembre 2007 denominata "Per diritti popolari agevolati e flessibili nei Comuni", la domanda per trovare accoglimento deve essere inoltrata da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3000 cittadini.

A questo proposito occorre far notare come la città di Locarno appaia senz'altro sfavorita da questa revisione rispetto a Lugano; infatti il 15% degli abitanti di Lugano corrisponde più o meno a 8550 abitanti, cifra sproporzionata se paragonata al tetto massimo di 3000, mentre per Locarno il 15% corrisponde a circa 2250 abitanti.

Osservazioni all'art. 59

L'art 59 "Collisione di interesse e divieto di prestazione" riprende la formulazione del nuovo art. 100 LOC.

Il 10 ottobre 2000, il Sindaco e il Segretario comunale della città di Lugano, a nome del Municipio, hanno chiesto un parere al Prof. Blaise Knapp, professore onorario presso l'Università di Ginevra, un parere in merito alla possibilità per la collettività pubblica di possedere dei mezzi e degli organi per vigilare affinché una società di diritto privato, ma con capitale pubblico, rispetti le finalità d'interesse pubblico non in virtù di una convenzione, di una legge o di un mandato di prestazione, bensì sulla base degli statuti e della legge che autorizza la collettività a partecipare a questa società.

Su un piano strettamente giuridico, la questione posta è quella di sapere quali misure di sorveglianza del diritto pubblico cantonale sono compatibili con il diritto privato federale, in modo particolare con il diritto delle società come codificato dal codice delle obbligazioni.

Innanzitutto è necessario codificare il termine "privatizzazione" in questo contesto e più precisamente una trasformazione di una struttura di diritto pubblico in una persona giuridica di diritto privato nella quale la collettività pubblica mantiene una partecipazione minoritaria, maggioritaria o esclusiva, considerando che l'attività resta interamente o parzialmente d'interesse pubblico, un servizio pubblico.

E in questo contesto, solamente questa definizione può interessare: si tratta ora di sapere come la collettività pubblica possa conservare in una struttura di diritto privato i diritti ed i poteri di sorveglianza e di controllo che dispone in un quadro di struttura di diritto pubblico.

1. *Nelle società anonime nelle quali una corporazione di diritto pubblico, come la Confederazione, un Cantone, un distretto o un Comune, ha un interesse pubblico, lo statuto può concedere alla corporazione, anche non azionista, il diritto di delegare una o più persone a rappresentarle nel consiglio d'amministrazione o nell'ufficio di revisione.*
2. *In siffatte società, come pure nelle imprese miste, alle quali una corporazione di diritto pubblico partecipa come azionista, il diritto di revocare gli amministratori ed i revisori designati dalla corporazione di diritto pubblico spetta soltanto a quest'ultima.*
3. *Gli amministratori ed i revisori designati dalla corporazione di diritto pubblico hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri di quelli nominati dall'assemblea generale.*
4. *Per gli amministratori ed i revisori designati dalla corporazione di diritto pubblico, questa risponde verso la società, gli azionisti e i creditori salvo il regresso secondo il diritto federale o cantonale.*

Si constata così che per i rappresentanti dell'autorità nei consigli d'amministrazione di una società anonima, la questione si pone a sapere quali sono i doveri verso la SA stessa da una parte e verso la collettività che li ha designati dall'altra, e soprattutto quale "dovere di fedeltà" deve prevalere.

La nascita del conflitto di interesse fra l'interesse pubblico e quello privato la troviamo già nell'obbligo decretato dalla Costituzione federale: (art. 35 cpv 2)

"2 Chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli."

A questo punto si possono avanzare due possibilità:

- a) I rappresentanti della collettività espongono preliminarmente in ogni caso concreto alla collettività un eventuale conflitto e chiedono istruzioni specifiche;

b) Meglio, lo scopo della società è descritto in modo tale che l'interesse pubblico vi figuri espressamente, di modo che tutti gli organi sociali e soprattutto tutti i membri del consiglio d'amministrazione devono "esercitare i loro compiti con la diligenza necessaria e fanno gli interessi della società" compresi gli interessi pubblici.

Tuttavia, se un conflitto d'interessi non può essere risolto con una soluzione che accontenti entrambe le parti, la preferenza deve, secondo il diritto privato, essere data all'interesse sociale privato.

Questo significa che se per seguire delle istruzioni della collettività o per informarla, il rappresentante di quest'ultima commette atto contrario all'interesse della società e ne dovesse risultare un danno per quest'ultima, dovrà assumersene tutte le sue responsabilità.

Comunque in una società anonima rimane aperto il quesito di sapere se è normale che l'interesse privato debba prevalere in caso di conflitto su un interesse pubblico preminente e di definire i mezzi con i quali la collettività pubblica può assicurarsi che la società di diritto privato rispetti l'interesse pubblico facente parte delle proprie finalità e, in particolare, come può ottenere le informazioni e dare le istruzioni necessarie a questo fine.

In questo spirito, le società anonime di diritto privato a partecipazione pubblica che hanno uno scopo d'interesse pubblico oltre agli interessi di natura privata e i rappresentanti della collettività all'assemblea degli azionisti e in seno al consiglio di amministrazione dovrebbero fare un rapporto all'Esecutivo sulle loro attività d'interesse pubblico; in questo caso sarebbero obbligati a seguire le istruzioni dell'Esecutivo.

Sarebbe poi compito dell'Esecutivo inoltrare un rapporto al Legislativo sul modo con cui la società anonima rispetta i suoi doveri pubblici.

A questo riguardo il diritto del Canton Ticino dispone delle regole seguenti nella LOC, nel regolamento d'applicazione RALOC e nel regolamento sulla gestione finanziaria e la contabilità dei comuni (RGFCC) da cui si evince che il Legislativo non ha nessun potere di sorveglianza diretta al di fuori dei rapporti forniti da queste entità al Municipio.

In queste condizioni la creazione di una Commissione del Legislativo con il compito di dare mandati precisi a tutti i delegati del comune in seno ai consigli di amministrazione e ai rappresentanti del comune in seno alle assemblee generali necessiterebbe di una modifica della LOC.

In conclusione si constata che il diritto del Canton Ticino non comporta nessuna regola che permetterebbe al consiglio comunale o a una sua commissione di dare istruzioni vincolanti ai rappresentanti del comune nelle società alle quali partecipa, conformemente alla ripartizione classica delle competenze.

Al contrario, però, niente impedirebbe al Legislativo di creare una commissione incaricata di esaminare i rapporti di attività delle società di diritto privato alle quali il comune partecipa o di ricevere informazioni sui preventivi ed i consuntivi anche se non potrebbe prendere nessuna decisione in merito.

Inoltre la stessa commissione potrebbe chiedere agli organi della società anonima, tramite il Municipio, un rapporto speciale sulle modalità del rispetto da parte della stessa degli interessi pubblici che deve perseguire.

A questo punto risulta interessante la suggestione dell'On. Vetterli in occasione della sua audizione presso la scrivente di creare un dicastero che controlla la gestione delle società al quale il comune partecipa ed eventualmente una commissione del legislativo incaricata di analizzare i rapporti di dette società.

D'altronde simile proposta era già stata avanzata dalla Commissione della Gestione nel suo rapporto del 22 settembre 2003 sul M.M. no. 94 *“Partecipazione del Comune di Locarno alla costituenda società anonima CBR”* dove al punto 9 si trovava:

(...) Riteniamo quindi giunto il momento per l'istituzione di un “Dicastero delle Partecipazioni” con compiti:

- *di supervisione di tutte le partecipazioni;*
- *di informazione sull'andamento delle stesse all'Esecutivo e al Legislativo (auspicabile almeno una seduta di C.C. dedicata esclusivamente a questo tema, nonché informazioni correnti in occasione delle altre sedute di C.C.);*
- *di emanazione di direttive ai nostri rappresentanti in seno agli organi di queste partecipazioni per il voto sui vari oggetti in discussione; le direttive dovrebbero rispecchiare i palesi interessi della Comunità, espressi a maggioranza dalle varie istanze.*

Per entrare infine nell'ottica della mozione Ferrari vale la pena ricordare che i rappresentanti del Consiglio di Stato e in seno a CdA o delegati alle assemblee degli azionisti riversano alla cassa cantonale le remunerazioni tenendo i gettoni di presenze e le indennità di trasferta.

Osservazioni all'art. 60

Nel testo in consultazione si propone di aggiungere LOC al termine del paragrafo 4.

A mente della scrivente si tratta di competenze amministrative, che la legge assegna al Municipio e che questo può decidere di delegare ai servizi dell'amministrazione. Non è possibile trasferire la facoltà di cedere queste competenze al CC, in quanto si tratta di competenze del Municipio e non del CC per cui in virtù del principio della separazione dei poteri il CC non può fare sua una competenza che appartiene all'organo esecutivo. Il Municipio può poi decidere attraverso ordinanza di delegare alcune specifiche competenze ai servizi dell'amministrazione. Possono essere delegate unicamente le competenze che la legge non attribuisce in modo vincolate all'esecutivo, e che come tali possono essere esercitate unicamente dal Municipio e non dai funzionari.

Osservazioni all'art. 65

In modo particolare si fa riferimento agli art. 115 LOC e, soprattutto, 5a RaLOC. Per un Comune con un numero di abitanti compreso tra 10'000 e 20'000 l'importo massimo è di fr. 150'000.- annui, come da modifica del RaLOC dell'8 settembre 2009 (Foglio Ufficiale 48/2009). Si propone di demandare alla Commissione della Gestione un'analisi per stabilire un limite massimo complessivo annuo.

Osservazioni all'art. 73 cpv 3

A complemento di informazione esistono delle associazioni di quartiere. Ad esempio la Pro Brè, la Pro Monti, la Pro Città Vecchia, e l'Associazione di quartiere Locarno-Piano di Magadino. C'era anche l'associazione Quartiere Nuovo che però si è sciolta.

Osservazioni all'art. 82 par. b

La commissione che ha studiato la revisione della LOC aveva proposto di aggiungere la facoltà per il segretario comunale di delegare ad un sostituto la redazione del verbale del

Municipio e del CC. Poiché di questa suggestione non si trova traccia nella documentazione in nostro possesso si propone un'aggiunta al par. B:

“Il segretario comunale ha facoltà di delegare ad un sostituto la redazione del verbale delle sedute di Municipio e del Consiglio Comunale”.

Osservazioni all'art. 84 par. d

Il supplente viene chiamato solo nel caso in cui non sia possibile raggiungere il quorum per poter tenere la seduta (4 municipali). Il tutto è regolato dall'art. 95 LOC.

Osservazioni all'art. 84 par. d

Se è vero che a partire dal 2000 il lavoro a carico del Municipio è aumentato, analogamente è aumentato pure il lavoro dei commissari della Gestione, Legislazione e Piano regolatore. Per coerenza quindi si dovrebbe aumentare pure il gettone di presenza a fr 100.- e reintrodurre il gettone di presenza alle sedute del Consiglio Comunale (50.-)

Conclusioni

La Commissione della Legislazione ha analizzato esaurientemente il M.M. 19 e propone al Consiglio Comunale la sua accettazione, fatta eccezione per gli articoli 84, 85, 86, 88, 89, 89a che sono stati demandati alla Commissione della Gestione.

(f.to)

Mauro Belgeri

Silvano Bergonzoli

Omar Caldara

Sara Celesia (con riserva)

Gianpietro Leonardi

Miryem Malas (con riserva)

Piergiorgio Mellini (relatore)