

INTERPELLANZA e relativa risposta del Municipio

(formalizzata e trattata nella seduta del Consiglio comunale del 7 ottobre 2024)

Interpellanza presentata dal gruppo PLR:

“Società partecipate: governance degli enti esterni e rafforzamento del ruolo del Comune?”

“Signor Sindaco, signora e signori Municipali,

la Città di Locarno, come molti altri comuni ticinesi, ha affidato la gestione di alcune funzioni pubbliche a enti esterni all'amministrazione comunale. Questa scelta di esternalizzazione offre indubbi vantaggi, sia strategici sia organizzativi, grazie a una maggiore flessibilità operativa. Tuttavia, è fondamentale che in questo frangente la Città faccia uso delle proprie facoltà di controllo e di istruzione nei confronti delle partecipate, introducendo – laddove necessario – regolamentazioni più precise su alcuni aspetti chiave in tema di governance, ragione per cui inoltriamo la presente

INTERPELLANZA

(art. 66 LOC, art. 36 Regolamento comunale di Locarno)

Società partecipate: governance degli enti esterni e rafforzamento del ruolo del Comune

1. Introduzione: la Governance in ambito pubblico

Negli ultimi anni i principi della *Corporate Governance* hanno assunto un'importanza crescente anche nel settore pubblico sotto il titolo di *Public Corporate Governance*. Questo approccio punta a una gestione e un controllo più efficaci e trasparenti delle organizzazioni o aziende con partecipazione pubblica, focalizzandosi su come ottimizzare la gestione delle funzioni delegate allo Stato attraverso tali partecipazioni, ed è stato adottato a tutti i livelli. Sul piano internazionale l'OCSE ha introdotto nel 2005 principi di *Public Corporate Governance*, aggiornati nel 2015 e nel 2024,¹ che forniscono linee guida non vincolanti per gli Stati membri. Nel 2006 il Consiglio federale ha emanato il Rapporto sul governo d'impresa (nel frattempo completato a più riprese)² nel quale enumera i principi guida con carattere di direttiva da applicare al controllo e alla gestione strategica delle unità rese autonome che adempiono a compiti pubblici federali.

2. Basi legali della *Public Corporate Governance* a livello cantonale

A livello cantonale, con la revisione della Legge organica comunale (LOC) entrata in vigore il 1. gennaio 2009, il Canton Ticino ha introdotto gli artt. 193 e seguenti che hanno posto basi legali più ampie e sistematiche per l'operato dei comuni attraverso soggetti esterni all'amministrazione comunale.³

Nello specifico, e per quanto di rilevanza per il seguente atto parlamentare:

- l'art. 193 cpv. 1 LOC autorizza il comune a costituire organismi di diritto pubblico (consorzi, enti autonomi, aziende municipalizzate) o privato (società anonime, fondazioni, associazioni e cooperative) per l'esecuzione di compiti pubblici;
- l'art. 193 cpv. 2 LOC sancisce un elemento fondamentale, ossia la responsabilità del Comune dell'esecuzione dei compiti nel rispetto degli interessi collettivi, imponendo che esso appronti i necessari controlli;
- gli artt. 193 cpv. 3 e 4 LOC ancorano da un lato il diritto di informazione del Consiglio comunale e dall'altro quello di impartire istruzioni vincolanti sull'attività da parte dell'ente pubblico comunale. L'art. 5 cpv. 3 del Regolamento di applicazione della LOC (RALOC) prevede inoltre

¹ Recommandation du Conseil de l'OCDE relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, ed. 2015, reperibile al link: <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0414>.

² Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa), FF 2006 7545, reperibile al link: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/it/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Bericht_BR_i.pdf.download.pdf/Bericht_BR_i.pdf.

³ Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007 – Parte 2.3.

l'obbligo del Municipio di fornire al Consiglio comunale informazioni dettagliate sulle attività svolte (incluse le problematiche pendenti), sulla politica societaria e su quella finanziaria.

Da quanto esposto emerge chiaramente il principio cardine secondo cui il Comune è responsabile dell'esecuzione dei compiti affidati agli organismi esterni, garantendo che siano svolti nel rispetto degli interessi collettivi. Di conseguenza il Municipio deve avvalersi dei canali a sua disposizione per mantenere un flusso costante e dettagliato di informazioni riguardanti l'attività svolta dagli organismi esterni.⁴

Per assicurarsi che ciò accada, nei soggetti esterni detenuti in misura maggioritaria dall'ente pubblico⁵, dottrina e giurisprudenza concordano nell'affermare che il rappresentante nell'organo direttivo, e non solo nell'assemblea, debba:

- svolgere il proprio compito di amministratore con diligenza e a tutela degli interessi societari e di quelli della collettività;
- dare seguito alle istruzioni della collettività che lo ha designato nella misura in cui lo consente l'ampio potere discrezionale di membro del Consiglio di amministrazione,⁶ e questo anche quando l'interesse pubblico dovesse ipoteticamente rivelarsi in collisione con quello societario;⁷
- fornire alla collettività tutte le necessarie informazioni all'esercizio del diritto di istruzione dell'ente pubblico (ad eccezione di eventuali segreti particolari, come quello commerciale).⁸

Come rettamente rilevato dal Consiglio federale nel proprio rapporto va infine sottolineato che fintanto che l'ente pubblico impartisce le istruzioni al proprio rappresentante entro i limiti dell'interesse pubblico – che deve riflettersi nello scopo statutario – e definisce in modo corrispondenza il mandato dell'organo direttivo, non si generano situazioni di conflitto in quanto gli interessi coincidono.⁹

3. La Public Corporate Governance a Locarno

La Città di Locarno ha disciplinato la questione negli artt. 114a e seguenti del Regolamento comunale, introducendo disposizioni rilevanti a tutela del ruolo della collettività nell'esternalizzazione dei compiti pubblici comunali.

Il Regolamento comunale prevede che il Consiglio comunale sia responsabile delle decisioni riguardanti l'esternalizzazione, la partecipazione o la costituzione di soggetti esterni (art. 115a cpv. 1), mentre il Municipio, con possibilità di indire un voto consultivo, ha la competenza di designare i rappresentanti nell'organo direttivo (art. 115c cpv. 4). La designazione dei rappresentanti nell'assemblea spetta invece al Consiglio comunale (art. 115c cpv. 5). Il Regolamento impone inoltre ai rappresentanti del Comune l'obbligo di informare il Consiglio comunale sulla situazione dell'ente esterno (art. 115d), e al Municipio quello di garantire un flusso di informazioni tempestivo, puntuale e continuo con i propri rappresentanti negli enti esterni (art. 115e cpv. 1). Infine, il rappresentante nell'organo direttivo dell'ente esterno è tenuto a informare il Municipio in caso di decisioni divergenti da quanto deliberato dal Consiglio comunale o con rilevanti implicazioni finanziarie, con facoltà per l'esecutivo di indire un voto consiliare (art. 115e cpv. 2).

Tali disposizioni trovano applicazione nei casi in cui la Città ha esternalizzato compiti pubblici di primo piano, si pensi per esempio alla Società Elettrica Sopracenerina SA (SES), alla CBR – Centro

⁴ CARLA BIASCA, Legge organica comunale: la sua evoluzione in base alla revisione decisa dal Gran Consiglio il 7 maggio 2018, in RTID II-2008, pag. 347.

⁵ Poco importa che si tratti di istituti autonomi di diritto pubblico, di società partecipate ai sensi dell'art. 762 del Codice delle obbligazioni (CO) – ossia quelle che garantiscono all'ente pubblico dei diritti speciali – o di società anonime ordinarie (art. 620 e segg. CO). Anche nel caso in cui un ente pubblico possieda una partecipazione minoritaria in una società anonima il comune può ottenere, tramite disposizioni statutarie, una particolare tutela ai sensi dell'art. 709 cpv. 2 CO. In questo modo, il diritto di informazione e la possibilità di impartire istruzioni vengono regolati secondo i medesimi principi applicabili alle società in cui il comune detiene una partecipazione maggioritaria.

⁶ Cfr. anche il Rapporto supplementare del 25 marzo 2009 del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa, FF 2009 2225 segg., 2245 e 2246, reperibile al link: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/529/it>.

⁷ GUIDO CORTI, Riflessioni non esaustive sull'art. 193 LOC, in RTID II-2009, pag. 376 (enti pubblici), 380 (società partecipate), 387 (società anonime ordinarie), con rinvio al contributo di BLAISE KNAPP, Sociétés d'économie mixte et sociétés à participation étatique, pag. 126-128; PETER FORSTMOSER/TOBIAJ JAAG, Der Staat als Aktionär, n. 212-213.

⁸ *Ibid.*

⁹ Rapporto supplementare del 25 marzo 2009 del Consiglio federale concernente il Rapporto sul governo d'impresa, FF 2009 2225 segg., 2246.

Balneare Regionale SA, alla PalaCinema Locarno SA, alla Kursaal Locarno SA, alla Cardada Impianti Turistici SA, alla Porto Regionale di Locarno SA, alla Società per le Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi (FART) SA, alla Ticino Parcheggi SA e ai numerosi consorzi e associazioni nelle quali la Città di Locarno partecipa.

Tuttavia, nonostante le basi legali menzionate, la Città non si è finora ancora dotata di una strategia che stabilisca i principi per una gestione complessiva mirata e un controllo sistematico di queste entità. Se da un lato la suddivisione delle competenze tra il legislativo e l'esecutivo appare giustificata – con il primo responsabile della vigilanza generale sulla conduzione del comune (art. 13 cpv. 1 lett. b e c LOC), e dunque sugli orientamenti strategici della gestione societaria degli enti esterni, e il secondo dotato di competenze operative e incaricato di impartire istruzioni ai rappresentanti in virtù della sua funzione amministrativa e dirigenziale (art. 106 lett. a LOC)¹⁰ –, dall'altro lato permangono numerosi quesiti operativi aperti. Non è infatti del tutto trasparente come i rappresentanti della Città, all'interno delle varie entità partecipate, traducano in azioni concrete gli orientamenti stabiliti dal Consiglio comunale e precisati dal Municipio, né è chiaro in che misura il flusso di informazioni tra questi rappresentanti e il Municipio sia regolare e completo. Questo genera incertezza sulla capacità del Comune di mantenere un controllo efficace e tempestivo sulle decisioni strategiche e operative delle partecipate, aspetto cruciale per garantire che gli interessi pubblici siano sempre adeguatamente tutelati. A riconoscimento dell'importanza delle partecipate, il Municipio di Lugano ha proposto nel 2023 un regolamento specifico, che introduce principi e regole per assicurare una gestione aziendale efficiente, trasparenza nei rapporti tra pubblico e partecipate, e un controllo rigoroso delle loro attività.¹¹

Considerata l'importanza strategica degli enti esterni, la necessità di un rigoroso controllo su di essi, una gestione oculata delle loro risorse e la preminenza del compito pubblico da loro svolto, i sottoscritti Consiglieri comunali chiedono al Municipio quanto segue.

1. Il Municipio ritiene che il Regolamento comunale disciplini in modo sufficientemente dettagliato la gestione degli enti esterni da parte del Comune, incluse le procedure per il flusso di informazioni e le facoltà di intervento sui propri rappresentanti nelle assemblee e negli organi direttivi?
2. In caso di risposta negativa, il Municipio ha considerato l'ipotesi di adottare un'ordinanza specifica per disciplinare ulteriormente la governance delle società partecipate?
3. Non ritiene il Municipio necessario organizzare degli incontri regolari con tutti i propri rappresentanti negli organi direttivi, almeno con cadenza semestrale, al fine di garantire un corretto flusso di informazioni e impartire adeguate istruzioni, nel rispetto del diritto superiore?
4. Il Municipio non ritiene opportuno ricordare ai propri rappresentanti nelle assemblee e negli organi direttivi gli obblighi legali verso l'ente pubblico, in particolare riguardo alla necessità di fornire proattivamente informazioni al comune?
5. Il Municipio intende verificare, nei limiti dei diritti legati alle proprie partecipazioni, che gli statuti degli enti esterni siano formulati in modo da agevolare l'interazione tra l'ente pubblico e i propri rappresentanti?
6. In che modo il Municipio intende garantire la trasparenza delle retribuzioni negli enti esterni?"

A nome del Municipio risponde il signor **Mauro Silacci**:

“Care colleghe, cari colleghi,

Stimata Presidente, Stimate Consigliere e stimati Consiglieri comunali,

¹⁰ GUIDO CORTI, Riflessioni non esaustive sull'art. 193 LOC, in RTID II-2009, pag. 382.

¹¹ Messaggio municipale no. 11423 del Municipio di Lugano del 28 febbraio 2023, reperibile al link: <https://www.lugano.ch/area-stampa/cartella-stampa?folder=jcr:9c45d862-4993-40b5-9458-27b9ea0f0152>.

desidero innanzitutto ringraziare i firmatari e co-firmatari dell'interpellanza per le loro domande, che ci offrono l'opportunità di contestualizzare e fornire informazioni su una tematica particolarmente rilevante. Come evidenziato nell'atto parlamentare, per il Municipio la questione riveste infatti una sicura rilevanza, data l'importanza degli enti esterni coinvolti, a livello strategico ma anche finanziario.

Premessa

In entrata, il Municipio desidera inoltre precisare che già oggi si compiono sforzi significativi riguardo ai rappresentanti negli enti esterni. Tuttavia, l'esecutivo ritiene che l'interpellanza offra l'opportunità di riflettere su un cambiamento di paradigma anche per quanto riguarda i rappresentanti negli organi direttivi delle partecipate, nei quali effettivamente vengono prese molte decisioni cruciali. Di seguito, vengono riprese le risposte alle singole domande poste nell'interpellanza.

1. Il Municipio ritiene che il Regolamento comunale disciplini in modo sufficientemente dettagliato la gestione degli enti esterni da parte del Comune, incluse le procedure per il flusso di informazioni e le facoltà di intervento sui propri rappresentanti nelle assemblee e negli organi direttivi?

Il Regolamento comunale disciplina già l'esternalizzazione dei compiti pubblici a soggetti terzi, chiarendo alcuni concetti contenuti nelle norme della LOC citate dagli interpellanti. Un'apposita ordinanza municipale (Ordinanza municipale concernente le indennità ai rappresentanti del comune in soggetti esterni) regola poi le indennità dei rappresentanti della Città nei soggetti esterni.

Tuttavia, considerando l'importanza dei compiti pubblici svolti da tali enti, il Municipio riconosce la necessità di sviluppare una base legale più articolata, in particolare riguardo al flusso di informazioni tra i rappresentanti del Comune negli organi direttivi e alla modalità dell'esecutivo di interagire con gli stessi.

Per ogni questione di competenza assembleare dell'ente esterno (per es.: preventivi, consuntivi, modifiche statutarie, ecc.), viene sempre redatto all'intenzione del Municipio, da parte dei servizi competenti, uno specifico rapporto dal quale emerge la verifica dei punti all'ordine del giorno, così che l'Esecutivo possa fornire ai delegati del comune le indicazioni di voto vincolanti. Nel caso di dubbi o incertezze, ai nostri rappresentanti viene detto di richiedere le informazioni necessarie ai rispettivi enti esterni, affinché il Municipio possa determinarsi nei confronti della o del delegato.

In risposta a una delle questioni sollevate nell'atto parlamentare riguardo al rapporto tra i delegati nelle assemblee e l'ente pubblico, confermiamo che il Municipio ha recentemente deciso di richiedere ai delegati una relazione scritta sugli esiti di ogni assemblea. La tutela degli interessi del Comune in qualità di proprietario è dunque garantita dalle direttive vincolanti impartite ai propri rappresentanti, siano essi attivi in società anonime, consorzi, associazioni o altri enti esterni.

2. In caso di risposta negativa, il Municipio ha considerato l'ipotesi di adottare un'ordinanza specifica per disciplinare ulteriormente la governance delle società partecipate?

Come evidenziato nella risposta precedente, il Municipio ritiene opportuno intervenire e considera che una specifica ordinanza municipale sugli enti esterni possa dare attuazione concreta alla LOC e al nostro Regolamento comunale. Al contempo, il Municipio sta già riflettendo su come meglio definire aspetti cruciali come le competenze e le qualifiche richieste ai rappresentanti, la gestione dei conflitti di interesse e il disciplinamento della gestione dei rischi, le prescrizioni relative alla revoca dei rappresentanti e altre questioni rilevanti menzionate nell'interpellanza e nei materiali cui fa riferimento.

1. Non ritiene il Municipio necessario organizzare degli incontri regolari con tutti i propri rappresentanti negli organi direttivi, almeno con cadenza semestrale, al

fine di garantire un corretto flusso di informazioni e impartire adeguate istruzioni, nel rispetto del diritto superiore?

Il Dicastero competente ha già intrapreso i primi passi in questa direzione sin dall'inizio della legislatura, sia fornendo istruzioni chiare ai propri rappresentanti nelle assemblee, sia incontrando alcuni dei rappresentanti negli organi direttivi (nei quali spesso siede un membro dell'Esecutivo) durante l'anno. Riguardo ai membri degli organi direttivi, il Municipio riconosce l'importanza di rafforzare i rapporti con i propri rappresentanti e condivide la necessità di organizzare incontri periodici, oltre a promuovere un flusso di informazioni più strutturato e costante tra loro e l'ente pubblico. In particolare, è necessario migliorare la trasmissione delle informazioni sulle strategie degli enti partecipati, affinché il Municipio possa discutere e valutare, prima di decisioni rilevanti, gli orientamenti e gli sviluppi strategici previsti. Ciò consentirebbe di intervenire tempestivamente, ove necessario, su questioni che potrebbero avere ricadute dirette o anche solo indirette sull'amministrazione comunale.

2. Il Municipio non ritiene opportuno ricordare ai propri rappresentanti nelle assemblee e negli organi direttivi gli obblighi legali verso l'ente pubblico, in particolare riguardo alla necessità di fornire proattivamente informazioni al comune?

Facendo riferimento alla risposta alla domanda precedente, uno dei temi che verrà approfondito nei vari incontri riguarda il flusso di informazioni, con particolare attenzione all'aspetto proattivo delle stesse, che, va riconosciuto, non è ancora pienamente attuato. Oltre a quanto già indicato, il Municipio ritiene opportuno richiamare l'attenzione dei propri rappresentanti su quanto previsto dalla LOC e dal Regolamento comunale, in particolare l'obbligo di fornire attivamente informazioni al Comune, al fine di garantire un'adeguata preparazione e decisioni ben ponderate. L'inserimento di questi punti nella futura ordinanza municipale rappresenta inoltre un'opportunità per rafforzare la consapevolezza del ruolo dei rappresentanti, non solo nelle assemblee, ma anche negli organi direttivi degli enti esterni.

5. Il Municipio intende verificare, nei limiti dei diritti legati alle proprie partecipazioni, che gli statuti degli enti esterni siano formulati in modo da agevolare l'interazione tra l'ente pubblico e i propri rappresentanti?

Il Municipio intende approfondire questa tematica e, nel rispetto del diritto superiore, delle specificità di ciascun ente esterno e del ruolo e peso del Comune al suo interno, farsi promotore di una verifica o se del caso di una modifica statutaria che favorisca una migliore interazione tra l'ente pubblico (co)proprietario e i propri rappresentanti negli organi direttivi.

6. In che modo il Municipio intende garantire la trasparenza delle retribuzioni negli enti esterni?

Il Municipio ritiene essenziale un'impostazione trasparente delle retribuzioni dei rappresentanti negli enti esterni e verificherà che l'ordinanza municipale menzionata alla risposta numero 1 sia da un lato interpretata correttamente da parte degli enti esterni, senza che ciò vada a scapito di risorse pubbliche, e dall'altro contenga tutto quanto necessario (tipologia di sedute, retribuzioni, altri benefit, ecc.) affinché la questione possa dirsi esaustivamente regolata. A questo proposito merita di essere ricordato come il Municipio all'inizio della presente Legislatura, ha trasmesso per iscritto agli enti partecipati come pure ai loro rappresentanti, indicazioni precise circa il funzionamento delle rispettive retribuzioni."

L'interpellante si dichiara soddisfatto.