



MUNICIPIO

MESSAGGIO MUNICIPALE NO. 11423**concernente il nuovo Regolamento sulla gestione delle entità partecipate
della Città di Lugano**

Lugano, 28 febbraio 2023

All'Onorando
Consiglio Comunale
6900 Lugano

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri Comunali,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione il progetto di nuovo regolamento sulla gestione delle entità partecipate della Città di Lugano, dando seguito alla volontà espressa da codesto onorando consesso nella propria seduta del 14 maggio 2018, quando venne accolta la mozione n. 3710 dal titolo "Governance per le partecipate".

I. Introduzione e cronistoria**1. La mozione**

In data 11 novembre 2012 gli On. li Giordano Macchi (PLR), Roberto Badaracco (PLR), Michele Bertini (PLR) e Giovanna Viscardi (PLR) hanno presentato una mozione che chiedeva che il nostro Comune si dotasse di un regolamento comunale sulla governance delle partecipate.

I mozionanti definivano Lugano come Comune pioniere nella creazione di società esterne per la gestione di determinate attività: scelta definita positiva sia dal punto di vista strategico sia da quello organizzativo, dal momento in cui permette una maggiore flessibilità operativa. D'altra parte i mozionanti ritenevano però necessaria la regolamentazione di alcuni aspetti, quali in particolare la definizione di:

1. criteri per la scelta dei membri dei consigli di amministrazione, in modo da ottenere un equo equilibrio tra rappresentanza politica e competenze operative del settore di attività;
2. competenza di nomina, affidandola al legislativo;
3. situazioni in cui Municipio e/o Consiglio comunale possono impartire istruzioni ai propri rappresentanti;
4. prescrizioni relative alla revoca dei rappresentanti;

5. norme sul conflitto d'interesse;
6. regole sul segreto per le informazioni acquisite nelle partecipate;
7. impostazione trasparente delle retribuzioni dei consigli di amministrazione;
8. modalità di reporting e controlling.

2. Il rapporto della Commissione delle Petizioni

Attraverso un rapporto datato 23 febbraio 2017 la Commissione delle Petizioni chiedeva a codesto onorando consesso di approvare la mozione, definendo che una governance ottimale per la Città di Lugano dovrebbe basarsi su due pilastri principali:

1. ruoli definiti di esecutivo e legislativo, dove il Municipio dovrebbe avere il compito di gestire strategicamente, mentre al Consiglio comunale dovrebbe essere affidata l'alta vigilanza;
2. chiare regole che uniformano la gestione delle partecipate.

Rispetto alla mozione, che si limitava a chiedere l'adozione di norme di governance per le società anonime di cui la Città è parte, la Commissione delle Petizioni è andata oltre, estendendo la necessità di regolamentazione a tutte le partecipazioni rilevanti detenute dalla Città, allegando una lista di 43 enti di varia forma giuridica (società anonime, fondazioni, associazioni, cooperative, enti autonomi, enti regionali e consorzi).

Con riferimento ai principi che - ad avviso dei commissari - un regolamento sulla corporate governance dovrebbe contenere, la Commissione delle Petizioni formulava poi alcune osservazioni, precisando in 16 punti gli aspetti ritenuti più rilevanti, approfondendo, sviluppando e completando i temi proposti quali spunti di riflessione da parte dei mozionanti:

1. definizione dei criteri per la scelta dei rappresentanti della Città all'interno degli organi dirigenziali delle partecipate, ritenendo determinanti competenze, qualifiche ed esperienza dei candidati piuttosto che l'appartenenza politica;
2. attribuzione delle competenze di nomina dei rappresentanti della Città al legislativo, su proposta del Municipio;
3. definizione di strumenti chiari attraverso i quali gli organi politici possono impartire istruzioni ai propri rappresentanti in seno alle partecipate;
4. regolamentazione di una procedura di revoca dei rappresentanti della Città all'interno delle partecipate;
5. definizione di norme sul conflitto d'interessi e sull'incompatibilità delle cariche;
6. introduzione di norme e criteri chiari sulla segretezza per le informazioni acquisite;
7. regolamentazione trasparente delle retribuzioni;
8. introduzione di strumenti di reporting e di controlling, sottoposti ad approvazione da parte del Consiglio comunale;
9. rappresentanza del Municipio in seno agli organi dirigenziali delle partecipate limitata di regola al Capodicastero di riferimento dell'attività delegata e alle partecipate strategicamente più importanti;
10. definizione chiara del campo di applicazione del regolamento, affinché non si creino inutili processi burocratici per partecipazioni finanziariamente, strategicamente o politicamente irrilevanti;

11. introduzione dell'obbligo per il Municipio di redigere un rapporto periodico in cui fissare gli obiettivi di gestione delle partecipate, da sottoporre al Consiglio comunale;
12. disciplinamento chiaro nel regolamento della gestione dei rischi;
13. approvazione di conti preventivi e consuntivi affidata al Consiglio comunale;
14. attenzione ad un'equa ripartizione di genere negli organi dirigenziali delle partecipate;
15. definizione della struttura e del numero di membri di un organo dirigenziale basata sui principi di economicità e necessità;
16. introduzione nel regolamento di una norma transitoria con un termine adeguato entro il quale le esistenti partecipate devono adattarsi al nuovo regolamento.

Determinata la strada da intraprendere per la definizione del regolamento e alcuni principi cardine, la Commissione ha concluso il proprio rapporto chiedendo l'accoglimento della mozione, ribadendo l'importanza di regolamentare in modo uniforme e armonizzato le partecipate.

3. Le osservazioni del Municipio

Con risoluzione municipale del 26 aprile 2018, il Municipio ha reso le proprie osservazioni al rapporto della Commissione delle Petizioni, evidenziando alcune criticità sul contenuto di alcune proposte, concludendo tuttavia con l'invito rivolto al legislativo di voler accogliere la mozione, tenendo però in considerazione quanto esposto dall'esecutivo nel proprio preavviso.

Il Municipio osservava in particolare che:

- a. gli esempi di regolamentazione della gestione delle partecipate nei Cantoni e nelle Città svizzere non sono molti e sono anche molto differenti e variegati tra di loro. Un paragone con le altre normative in vigore risulta difficile, poiché ogni Città o Cantone regola in modo più o meno dettagliato e differente la materia e in particolare la suddivisione delle competenze e la possibilità d'ingerenza dello Stato nella gestione delle partecipate. Inoltre, la maggioranza delle disposizioni note sono state emanate dagli organi esecutivi e hanno la forma di semplici direttive/linee guida;
- b. pur essendo i regolamenti esistenti molto diversi tra di loro, nel complesso essi hanno in comune la caratteristica di definire cosa s'intende (genericamente) per partecipata, così come i principi per il trasferimento dell'adempimento di un compito pubblico;
- c. sarebbe opportuno limitare l'applicazione della normativa alle sole società anonime, dal momento in cui le altre forme di partecipata, quali in particolare enti autonomi, consorzi, associazioni e fondazioni, sono regolate da specifiche normative;
- d. in ogni caso, qualsiasi regolamentazione delle partecipate deve tenere conto delle prescrizioni imperative del Codice delle obbligazioni;
- e. nella maggior parte degli esempi esistenti in Svizzera, per la scelta dei rappresentanti dell'ente pubblico all'interno degli organi dirigenziali, il criterio fondamentale è rappresentato dalle capacità e dalle qualifiche professionali, mentre l'appartenenza politica non ha in molti casi più alcun valore;

- f. la maggior parte delle realtà note che ha deciso di regolamentare tale aspetto, ha previsto di escludere la presenza di membri del legislativo all'interno dei consigli direttivi degli istituti partecipati, mentre per quanto riguarda la presenza di membri dell'esecutivo non c'è uniformità. Il Municipio di Lugano, così come la Commissione delle Petizioni, ritiene in ogni caso corretto limitarne la presenza ai casi in cui ciò sia indispensabile per tutelare gli interessi comunali;
- g. è importante stabilire in modo preciso gli ambiti in cui è possibile dare istruzioni all'organo competente per una determinata questione, affinché non vengano impartite istruzioni contraddittorie le une con le altre e per evitare la confusione che tale situazione genererebbe, ritenendo tuttavia che le istruzioni debbano concernere aspetti pratici e strategici e non confondersi con il ruolo di alta vigilanza detenuto dal legislativo;
- h. la facoltà di revoca dei rappresentanti deve spettare all'organo competente per la nomina, quindi al legislativo;
- i. le norme sulla segretezza delle informazioni acquisite sono regolate dal Codice delle obbligazioni per quanto riguarda le società private. In particolare - si completa in questa sede quanto non espresso nelle osservazioni - l'obbligo di segretezza per le società anonime si evince dall'art. 717 CO, giusta il quale chi si occupa della gestione della società è tenuto ad adempiere i propri compiti con ogni diligenza e a salvaguardare secondo buona fede gli interessi della stessa (*cf. BSK OR II- Rolf Watter/Katja Roth Pellanda, in Art. 717 N 20*). Anche nelle società ad economia mista giusta l'art. 762 CO il dovere di informazione dei rappresentanti della collettività non è assoluto e trova il suo limite nei segreti di fabbricazione, di affari o altri segreti qualificati: obblighi di segretezza imposti dal diritto privato (*cf. Guido Corti, Riflessioni non esaustive sull'art. 193 LOC, in RTID II-2009*);
- j. in tema di retribuzioni, il Municipio evidenziava che tale aspetto non può essere stabilito da un regolamento comunale, trattandosi invece di una questione definita per ogni società dalle proprie regolamentazioni interne;
- k. condivisione di principio con l'elaborazione da parte del Municipio di un rapporto di strategia di partecipazione contenente gli obiettivi di gestione delle partecipate, come suggerito dalla Commissione, da sottoporre al Consiglio comunale;
- l. la non attuabilità della volontà esposta dalla Commissione delle Petizioni relativa all'approvazione preventiva dei conti preventivi e consuntivi da parte del Consiglio comunale, in quanto in contrasto con il diritto di rango superiore;
- m. concrete difficoltà - pratiche e legali - di fronte alla necessità fatta propria dalla Commissione delle Petizioni in tema di armonizzazione di statuti, mandati di prestazione e regolamenti;
- n. condivisione del principio proposto dalla Commissione circa il favoreggiamento di un'equa ripartizione dei sessi negli organi dirigenziali delle partecipate;
- o. condivisione della necessità di predisporre una norma transitoria.

4. Discussione e decisione in Consiglio comunale

La mozione no. 3710 è stata discussa da codesto consesso nella propria seduta del 14 maggio 2018, che al termine di un ampio dibattito ha risolto a favore dell'accoglimento della mozione, con 37 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti. Durante la discussione è stato ancora ribadito dal relatore del rapporto commissionale che il campo di applicazione del regolamento non avrebbe dovuto essere esteso a tutte le partecipate, bensì esclusivamente a quelle più importanti.

II. Considerazioni a carattere generale

Sia nel rapporto della Commissione delle Petizioni del 23 febbraio 2017 che durante il dibattito in sede di Consiglio comunale è emerso che la dotazione di un regolamento specifico relativo alla gestione delle entità partecipate rappresenterebbe una primizia a livello locale e nota solo in alcuni altri Cantoni e Città svizzere. Il legislativo riconosceva che il compito di redigere una proposta di regolamento in materia non sarebbe stato semplice, anche perché si tratta di un contesto variegato e particolare, dove la necessità di una regolamentazione chiara, trasparente, precisa e più uniforme possibile, può scontrarsi con regole dettate dal diritto superiore, che hanno carattere prevalente rispetto ad eventuali prescrizioni di diritto comunale. Oggi, con la proposta di seguito annessa e illustrata, il Municipio ritiene di essere tuttavia riuscito a presentare una proposta concreta e realizzabile, tenendo conto dei punti principali voluti dal Consiglio comunale e rispettosa degli obblighi dettati dal diritto superiore.

Rispetto alla discussione in Consiglio comunale, avvenuta ormai quattro anni fa, si conferma che la situazione relativa ai regolamenti già in vigore a livello svizzero è rimasta abbastanza stabile e che il regolamento qui presentato rappresenta una primizia a livello ticinese.

Gli spunti principali per la redazione del testo sono stati in particolare i regolamenti in vigore in alcune Città che per dimensioni, numero e tipologia di entità esterne possono essere paragonate a Lugano: Baden (*Richtlinien zur Public corporate governance der Einwohnergemeinde Baden*), Bienne (*Richtlinien zur Public corporate governance der Stadt Biel*) e Lucerna (*Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern*).

Il testo integrale del nuovo regolamento è annesso quale allegato A al presente messaggio, mentre nei seguenti capitoli verranno presentati i principali articoli e gli elementi che concorrono a comporre il testo legislativo, evidenziando la conformità di quanto proposto rispetto alle richieste già esposte dal legislativo, pur dovendo tenere conto di leggi speciali e del diritto superiore, che non permette in determinati casi di seguire perfettamente la linea auspicata dal Consiglio comunale.

1. L'esecuzione di compiti tramite organismi esterni all'amministrazione comunale

Una parte importante del tema corporate governance ha una sua affinità con quello dell'esecuzione di compiti tramite organismi esterni rispetto all'amministrazione comunale. È infatti solo dal 1° gennaio 2009 che in Ticino sono entrati in vigore i nuovi art. 193 e seguenti LOC. Prima infatti, LOC e RALOC si esprimevano solo puntualmente su singoli aspetti e oggetti, mentre attraverso l'approvazione del messaggio 5897 del 6 marzo 2007 (avvenuta il 7 maggio 2009), il parlamento cantonale ha consolidato le basi legali relative alle modalità di affidamento di compiti pubblici a terzi da parte dei Comuni. L'art. 193 LOC è in questo senso l'articolo "cappello" che stabilisce i principi e ha il seguente tenore:

Art. 193 LOC

Esecuzione dei compiti pubblici

a) principio.

Istruzioni e revoca rappresentanti

¹ *Riservate competenze particolari non delegabili, il comune può ricorrere a soggetti esterni per lo svolgimento di compiti di natura pubblica; nelle forme di legge, esso può costituire organismi di diritto pubblico e privato o decidere di parteciparvi.*

² *Il Comune è responsabile dell'esecuzione dei compiti nel rispetto degli interessi collettivi e appronta i necessari controlli.*

³ *Il Municipio informa annualmente Assemblea e Consiglio comunale sull'attività svolta attraverso tutti i soggetti esterni previsti al cpv. 1. Il regolamento definisce i campi in cui le informazioni devono essere date senza restrizioni.*

⁴ *Il Municipio, l'Assemblea e il Consiglio comunale possono dare istruzioni vincolanti sull'attività. In caso di mancato rispetto di dette istruzioni, l'organo di nomina può revocare il mandato conferito ai rappresentanti diretti in soggetti esterni.*

⁵ *Sono riservate le disposizioni di leggi speciali e il diritto federale.*

L'adozione degli articoli 193 e seguenti LOC ha quindi consolidato e inserito precisamente nella legge situazioni già praticate dai Comuni ticinesi da diverso tempo. Si pensi anche al Comune di Lugano: AIL SA, ad esempio, è stata istituita nel 2000 e ha ripreso attività, attivi e passivi della precedente azienda municipalizzata istituita secondo i dettami della LMSA. Altre società, alle quali Lugano partecipa unitamente ad altri soggetti di natura pubblica o privata, sono pure state istituite in tempi ben precedenti rispetto al 2009, come ad esempio TPL SA (1999) o Verzasca SA (1959). I limiti della partecipazione azionaria di un Comune accanto a azionisti privati è posto dal divieto di speculazione dei beni comunali, prescritto dall'art. 168 LOC.

Il principio del diritto d'informazione del legislativo comunale è sancito all'art. 193 cpv. 3 LOC. La valenza di questo disposto è tuttavia condizionata dal diritto superiore e in particolare dal diritto societario, secondo il ragionamento - che si è posto a suo tempo il legislatore cantonale - che quest'ultimo ha in ogni caso carattere preminente, ma che comunque non può essere intralciato, paralizzato o svuotato di significato dal diritto d'informazione che spetta al legislativo (*cf. Carla Biasca, LOC: la sua evoluzione in base alla revisione decisa dal GC il 7.5.2008, in RTID II-2008*). In particolare dunque, direttive vincolanti (cpv. 4) e diritto d'informazione (cpv. 3) sono possibili solo se conciliabili con il diritto federale superiore o eventuali disposti di diritto speciale.

L'art. 5 RALOC concretizza poi il principio sancito dall'art. 193 cpv. 3 relativo all'informazione che il Municipio è tenuto a fornire annualmente al Consiglio comunale in ambito di esecuzione di compiti comunali attraverso organismi terzi, di regola in sede di messaggi sui conti consuntivi. Esso ha il seguente tenore:

Art. 5 RALOC

Informazioni all'Assemblea e al Consiglio comunale sull'attività svolta attraverso organismi esterni

¹ *Il Municipio informa annualmente l'Assemblea e il Consiglio comunale sull'esecuzione di compiti comunali attraverso organismi esterni di diritto pubblico e privato; l'informazione è data di regola in sede di messaggi sui conti consuntivi e secondo le modalità dei capoversi seguenti.*

² *Il Municipio commenta succintamente le voci di gestione corrente e di bilancio concernenti l'attività attraverso gli organismi di cui al cpv. 1; allega inoltre i rapporti, i conti, ecc. trasmessi dai medesimi al Comune.*

³ *Avuto riguardo degli obiettivi dell'assegnazione dell'esecuzione del compito a organismi esterni, se di interesse particolare per il Comune il Municipio fornisce informazioni su:*

- *attività svolta (aspetti principali, prospettive future, risoluzione di problematiche aperte, ecc.);*
- *politica societaria;*
- *andamento finanziario dell'organismo esterno (risultato d'esercizio, evoluzione avanzi, disavanzo, ecc.);*
- *oneri a carico del Comune dall'esecuzione del compito (evoluzione dei costi, poste maggiormente incidenti sui costi globali, ecc.);*
- *politica tariffaria applicata dall'organismo esterno direttamente agli utenti del Comune.*

⁴ *Il Municipio risponde altresì a richieste di informazioni del legislativo, come pure secondo i disposti di norme statutarie o di convenzione.*

⁵ *Sono riservate le disposizioni di leggi superiori e speciali.*

Va premesso sin d'ora, che le regole sulla corporate governance che si propongono attraverso il presente messaggio non concernono esclusivamente le società incaricate di assolvere un compito pubblico bensì - più in generale e come più avanti meglio illustrato - gli organismi partecipati di importanza essenziale, in cui il Comune possiede una quota di partecipazione maggioritaria al capitale azionario e che cumulativamente rivestono per il Comune un'importanza strategica nel perseguimento di interessi e compiti pubblici (cfr. art. 2 della proposta di regolamento).

Infatti, secondo il tenore letterale dell'art. 193 cpv. 1 LOC, gli organismi di diritto pubblico o privato costituiti dal Comune e quelli a cui esso decide di partecipare, devono essere deputati allo svolgimento di compiti di natura pubblica. Un Comune può però anche creare o partecipare a società di diritto privato che non assolvono compiti di natura pubblica, riservato il divieto di speculazione, prescritto dall'art. 168 LOC (cfr. *Guido Corti, Riflessioni non esaustive sull'art. 193 LOC, in RTID II-2009*).

Ricordiamo infine che l'art. 193 cpv. 2 LOC pone un vincolo fondamentale al Comune che decide di agire tramite soggetti esterni, specificando che esso è il responsabile primario dell'esecuzione del compito verso la collettività. Il Comune e i suoi organi portano pertanto la responsabilità ultima di fronte a quest'ultima, ed è quindi loro compito quello di stabilire una rete di controllo adeguata che permetta loro di accertarsi che il soggetto esterno esegua correttamente la prestazione affidatagli e di intervenire. Sono inoltre garantite le vie giuridiche di ricorso se il terzo opera emanando una decisione assimilabile ad una decisione amministrativa del Comune.

2. La corporate governance e la public corporate governance

Il termine corporate governance comprende principi e regole dei rapporti tra azionisti (proprietari dell'azienda), consiglio di amministrazione e direzione operativa di una società, allo scopo di raggiungere un'efficace gestione aziendale, un limitato rischio di azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori e migliori possibilità di finanziamento, grazie a trasparenza e controllo. In questo senso, il rapporto della Commissione delle Petizioni riprende correttamente la definizione dell'International Federation of Accountants (IFAC), secondo cui *“La Corporate Governance si riferisce generalmente al processo con cui le organizzazioni vengono condotte e controllate secondo i principi della trasparenza, dell'integrità e della responsabilità”, basandosi “ sulle strutture e i processi decisionali, la responsabilità, il controllo e il comportamento del top management ”.*

La locuzione corporate governance in italiano è anche detta governo d'impresa e si riferisce alle regole che disciplinano la gestione di una società e le relazioni tra i principali portatori d'interesse della stessa (gli stakeholder), ovvero azionisti, consiglio d'amministrazione e direzione, con gli obiettivi dell'impresa stessa. La corporate governance s'ispira al principio della separazione dei poteri di Montesquieu (*cfr. Mauro Mini, Corporate Governance e trasparenza, in: RTID II-2005, pag. 388*).

Per quanto concerne le imprese con azionariato in mano pubblica e che assolvono compiti pubblici e/o con amministratori nominati dall'autorità politica, le regole del governo d'impresa devono definire ruoli e competenze delle autorità politiche coinvolte, tenendo debitamente conto dei limiti posti dal diritto superiore, segnatamente dal diritto civile e societario. Occorre poi definire in modo chiaro procedure e ruoli, consentendo un controllo pubblico sull'attività societaria, senza tuttavia vincolare eccessivamente la società stessa a pesanti meccanismi burocratici tipici dell'ente pubblico, rischiando dunque di vanificare gli scopi stessi per i quali è stato deciso di delegare a un ente terzo un'attività d'interesse pubblico. Infatti, non dimentichiamo che spesso l'attribuzione ad enti terzi, rispettivamente la costituzione di nuove società a cui attribuire compiti pubblici è voluto proprio per permettere più autonomia e meno dipendenza dalle autorità politiche per determinate attività.

Di fondamentale importanza nel contesto della public corporate governance è la regolamentazione dei rapporti tra strategia del proprietario (*Eigentümerstrategie*) e quella imprenditoriale degli amministratori (*Unternehmensstrategie*): strategie che di principio si equivalgono solo in un mondo ideale e dunque inesistente, ma che a maggior ragione necessitano di coordinamento nel pieno rispetto del principio di trasparenza, dal momento in cui il proprietario è la collettività pubblica.

Anche nella scelta degli amministratori, una corretta gestione di un'impresa organizzata secondo le regole del codice delle obbligazioni ma a proprietà pubblica preponderante e incaricata a svolgere compiti pubblici, si deve discostare dalle logiche prettamente politiche in cui i posti disponibili sono equamente suddivisi in modo proporzionale a seconda della forza di ciascun partito, privilegiando invece competenze, formazione ed esperienze del singolo, a discapito del pedissequo ossequio del manuale Cencelli.

Le discussioni sul tema public corporate governance hanno preso piede a partire dalla metà degli anni novanta del secolo scorso. Nel 2001 l'IFAC ha adottato delle linee guida per il controllo delle aziende pubbliche; sulla base delle discussioni che ne sono seguite, nel 2006 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel 2006 ha rilasciato delle direttive per la corporate governance delle aziende pubbliche. Il Consiglio federale, in un rapporto del 2006 ha stabilito secondo quali principi debbano essere governate le aziende di proprietà della Confederazione. Alcuni Cantoni hanno iniziato, a partire dai primi anni 2000, ad approfondire e a regolamentare il tema della gestione delle aziende pubbliche, dotandosi di linee guida e direttive finalizzate a delineare una corretta creazione, gestione e il controllo di entità indipendenti dall'ente pubblico, ma incaricate ad assolvere compiti pubblici. Rispetto agli esempi già riferiti nell'ambito delle osservazioni del Municipio alla mozione, si rileva che anche la Città di Zurigo si è dotata, il 30 ottobre 2019, di “*Richtlinien zum städtischen Beteiligungsmanagement (Public Corporate Governance)*”.

III. Il nuovo Regolamento sulla gestione delle entità partecipate della Città di Lugano

Il presente capitolo vuole presentare il nuovo regolamento sulla gestione delle entità partecipate del Comune di Lugano, composto da 16 articoli suddivisi in cinque titoli:

- **Titolo I** **Norme generali (art. 1 – 3)**
- **Titolo II** **Strumenti e processi di gestione delle partecipazioni (art. 4 – 7)**
- **Titolo III** **Competenze degli organi comunali (art. 8 – 9)**
- **Titolo IV** **Rappresentanti del Comune nelle partecipate (art. 10 – 13)**
- **Titolo V** **Disposizioni transitorie e finali (art. 14 – 16)**

1. Titolo I – Norme generali

Il **TITOLO I** della proposta di regolamento contiene le norme generali ed è composto da tre articoli:

- oggetto e scopo (art. 1);
- campo di applicazione e quindi definizione di quelli che sono gli organismi partecipati di importanza essenziale per il Comune di Lugano (art. 2);
- indicazione di principi e presupposti che consentono la costituzione di nuove partecipate (art. 3).

1.1 Oggetto, scopo e campo di applicazione (art. 1 e 2)

Art. 1

Oggetto e scopo

¹ Il presente Regolamento stabilisce i principi per una gestione e un controllo mirati, sistematici e adeguati del Comune di Lugano negli organismi partecipati di importanza essenziale.

² Esso si prefigge i seguenti scopi:

- a) garanzia dell'effettività del compito pubblico;
- b) salvaguardia degli interessi del Comune;
- c) coordinamento degli interessi del Comune quale proprietario delle partecipazioni con quelli dell'azienda partecipata;
- d) ottimizzazione dell'esposizione al rischio del Comune.

³ Le denominazioni utilizzate nel presente Regolamento s'intendono al maschile e al femminile.

Art. 2

Campo di applicazione

¹ Il presente Regolamento si applica agli organismi partecipati di importanza essenziale del Comune (in seguito: le partecipate).

² Quali partecipate sono da intendersi le società anonime ordinarie (art. 620 CO) o ad economia mista (art. 762 CO) in cui il Comune possiede una quota di partecipazione maggioritaria al capitale azionario e che rivestono per il Comune un'importanza strategica nel perseguimento di interessi e compiti pubblici.

³ Il Municipio stabilisce l'elenco delle partecipate.

Lo scopo del regolamento è quello di stabilire i principi per una gestione e un controllo mirati, sistematici e adeguati del nostro Comune negli organismi partecipati di importanza essenziale (art. 1), intesi quali società anonime ordinarie (art. 620 CO) o ad economia mista (art. 762 CO), in cui esso possiede una quota di partecipazione maggioritaria al capitale azionario (maggiore del 50%) e che cumulativamente rivestono un'importanza strategica nel perseguimento di interessi e compiti pubblici (art. 2). L'elenco delle partecipate sarà stabilito in via di ordinanza municipale, dal momento in cui esso può variare nel tempo (art. 2 cpv. 3).

Allo stato attuale sarebbero le seguenti le partecipate alle quali si applicherebbero le prescrizioni stabilite dal nuovo regolamento:

- Aziende Industriali di Lugano (AIL) SA
- AIL Servizi SA
- Avilù SA
- Casinò Lugano SA
- Società Funicolare Cassarate - Monte Bré SA
- Trasporti pubblici Luganesi (TPL) SA
- Verzasca SA

Si tratta nello specifico delle società in cui la quota di partecipazione del nostro Comune è superiore al 50%, che hanno un'importanza strategica per il Comune di Lugano e che perseguono importanti compiti pubblici.

Nella società anonima ordinaria (art. 620 CO) l'ente pubblico ha la possibilità di influire sul processo decisionale (e sulla nomina degli organi societari) in proporzione alla propria partecipazione finanziaria al capitale azionario. In virtù dell'art. 692 CO nella società anonima *“gli azionisti esercitano il loro diritto di voto nell'assemblea generale in proporzione al valore nominale complessivo delle azioni che possiedono.”*

La società anonima ad economia mista (art. 762 CO) è caratterizzata dal fatto che determinate competenze di nomina e revoca in seno al consiglio di amministrazione o all'ufficio di revisione possono essere attribuite alla corporazione pubblica dallo statuto. Tale diritto è garantito indipendentemente dalla propria condizione di azionista, quindi anche nel caso in cui non fosse più azionista. Lo statuto può anche attribuire all'ente pubblico la facoltà di designare la maggioranza degli amministratori. La società anonima ad economia mista è dunque caratterizzata dal fatto che (in deroga agli art. 698 cpv. 2 e 705 CO) determinate competenze di nomina e revoca in seno al consiglio di amministrazione o all'ufficio di revisione possono essere attribuite alla corporazione pubblica. I presupposti di questo tipo di società sono tre: a questa società deve o devono partecipare una o più corporazioni di diritto pubblico con un interesse pubblico nella società anonima e lo statuto deve espressamente menzionare le competenze particolari. Per il rimanente la società anonima di economia mista è sottoposta alle medesime norme che valgono per le società anonime di diritto privato.

Di quelle sopra menzionate sono società ad economia mista AIL SA e TPL SA, mentre le altre sono società anonime ordinarie.

Anche la Commissione delle Petizioni nel proprio rapporto aveva evidenziato l'opportunità di regolare il campo di applicazione del regolamento, affinché non si creassero inutili processi burocratici per partecipazioni finanziariamente, strategicamente o politicamente irrilevanti. Si tratta di escludere le società in cui la quota di partecipazione del nostro Comune è irrilevante, come ad esempio Azienda Forestale Valli di Lugano SA (3.33%), Seggiovia Monte Lema SA (6.25%), Hockey Club Lugano SA (0.19%) o Autolinee Regionali Luganesi (2.83%), ma anche della Società Anonima Immobiliare Sportiva SA, che pur essendo di proprietà del Comune di Lugano nella misura dell'89%, non riveste un'importanza strategica nel perseguimento di interessi e compiti pubblici, dal momento in cui il suo compito è quello di gestire il campo da golf di Magliaso.

Il Municipio aveva già illustrato in occasione della redazione delle proprie osservazioni al rapporto della Commissione delle Petizioni, che il campo di applicazione del regolamento deve limitarsi - come tra l'altro originariamente richiesto anche dalla mozione stessa - alle società anonime ai sensi del Codice delle obbligazioni (ordinarie o ad economia mista), non potendosi invece estendere indistintamente a qualsiasi ente terzo, indipendentemente dalla ragione sociale. In particolare consorzi, fondazioni ed enti autonomi di diritto comunale sono infatti regolamentati da precise prescrizioni di diritto superiore che entrerebbero in conflitto con quanto previsto dalla proposta di regolamento qui annessa. Ciò non significa tuttavia che questi enti con altra forma giuridica sfuggano al controllo del legislativo e ai principi cardine che regolano la governance delle partecipate.

In particolare:

- Gli Enti autonomi di diritto comunale hanno infatti la loro base legale nell'art. 193c LOC, che è in vigore dal 1° gennaio 2009 e giusta il quale un Comune può costituire enti di diritto pubblico con propria personalità giuridica. Compiti, scopi, organi, meccanismi di funzionamento e di controllo da parte degli organi comunali e aspetti finanziari sono stabiliti dallo statuto dell'ente autonomo, che deve essere adottato - per legge - dal Consiglio comunale e, successivamente anche dal Consiglio di Stato. Oltre alla costituzione, anche lo scioglimento dell'ente autonomo è di competenza del legislativo (cfr. art. 193e LOC). Anche i conti dell'ente sono sottoposti all'approvazione del Consiglio comunale (art. 193d cpv. 2 LOC). All'ente autonomo di diritto comunale, il Comune può affidare poi compiti specifici mediante mandato di prestazione (art. 193b LOC), pure per legge obbligatoriamente soggetto all'approvazione del legislativo comunale.

Le regole per il funzionamento degli enti autonomi di diritto comunale sono dunque disciplinate in modo esaustivo nella LOC e la loro carta fondamentale è lo statuto. Affidando mandati di prestazione, il Comune può delegare a terzi l'esecuzione di suoi compiti: è però il Comune stesso che tramite i suoi organi decide i contenuti di questi atti giuridici, definendo scopo, organizzazione, spese, obblighi e diritti reciproci, durata, entità e modalità di controllo. Il processo di affidamento di poteri pubblici a terzi segue quindi un iter rigorosamente democratico.

Negli enti autonomi di diritto comunale grado di autonomia, compiti, vigilanza, organi e competenze, sono definiti dallo statuto, che deve essere adottato secondo le modalità previste per il regolamento comunale (e quindi dall'organo legislativo). Anche per quel che concerne nomina e revoca degli amministratori dell'ente autonomo, l'art. 13 cpv. 1 lett. p LOC non è imperativo, bensì vale esclusivamente ciò che è prescritto dallo statuto, che potrebbe attribuire tale competenza anche all'esecutivo.

- I consorzi, pure elencati nell'allegato del rapporto della Commissione delle Petizioni, sono regolati dalla Legge sul consorzio dei Comuni del 22 febbraio 2010 (1) o dalla Legge sui consorzi del 21 luglio 1913 (2), che stabiliscono in modo esaustivo anche in questo caso il loro scopo, funzionamento, organizzazione e finanziamento. La procedura di nomina è in ogni caso disciplinata dalla LOC.
- Per le fondazioni invece, è l'atto di fondazione a determinare gli organi di fondazione e il modo di amministrarla (art. 83 CC). Una fondazione può anche essere costituita da un ente pubblico che interviene quale ente fondatore.

(1) **Legge 2010:** Consorzio Casa per anziani Al Pagnolo; Consorzio Depurazione acque del Pian Scairolo; Consorzio Depurazione Acque Lugano e Dintorni (CDALED); Consorzio Piazza di Tiro Grancia; Consorzio Protezione Civile Regione Lugano Città; Consorzio Strada Marca Gola di Lago.

(2) **Legge 1913:** Consorzio manutenzione opere di arginatura Basso Ceresio; Consorzio manutenzione opere di arginatura esistenti e future del Basso Vedeggio; Consorzio manutenzione opere di arginatura Pian Scairolo e Collina (CMAPS); Consorzio pulizia rive e dello specchio d'acqua del lago Ceresio; Consorzio sistemazione fiume Vedeggio da Camignolo alla Foce; Consorzio Valle del Cassarate e Golfo di Lugano (CVC).

Va precisato che nonostante siano state escluse dal campo di applicazione della proposta di regolamento qui annessa, tutti questi soggetti esterni attraverso cui il Comune svolge i suoi compiti, non sfuggono tuttavia al diritto di informazione del legislativo previsto dall'art. 193 cpv. 3 LOC.

I Comuni non possono invece ricorrere a istituti di diritto pubblico ai sensi dell'art. 763 CO (ai quali non si applicano le prescrizioni del codice delle obbligazioni), poiché questi possono essere creati esclusivamente da una legge cantonale speciale e per i cui debiti il Cantone dovrebbe assumere la responsabilità sussidiaria.

1.2 Nuove partecipate (art. 3)

Art. 3

Nuove partecipate

¹ Il Comune può:

- a) costituire nuove partecipate, o
- b) aderire, tramite acquisizione di una quota maggioritaria del capitale azionario, a società esistenti e aventi le caratteristiche di partecipate ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 del presente Regolamento.

² Lo svolgimento di compiti pubblici demandati a una partecipata presuppone che l'attività possa essere eseguita in modo più efficace o economicamente vantaggioso al di fuori dell'amministrazione.

³ La scelta della percentuale della quota azionaria maggioritaria da acquisirsi da parte del Comune è determinata in particolare sulla base di una valutazione in merito alla necessità e tipologia di controllo, alla natura delle prestazioni fornite dalla partecipata, al grado e intensità dell'interesse pubblico perseguito, alla situazione del mercato e della concorrenza nel settore così come alla posizione e alle necessità di eventuali terzi partecipanti.

⁴ Resta riservato il divieto di speculazione giusta l'art. 168 LOC e l'art. 18 RGFCC.

La proposta di art. 3 precisa i presupposti che devono essere ossequiati per la costituzione di nuove partecipate.

Il cpv. 1 riprende il principio già indicato dall'art. 193 cpv. 1 LOC, giusta il quale il Comune può far capo alle forme del diritto privato (fondazione, associazione, cooperativa, società anonima ordinaria, società anonima ad economia mista) o a quelle del diritto pubblico (consorzi, aziende comunali ed enti autonomi di diritto comunale), costituendo nuovi organismi o decidendo di parteciparvi. Il campo di applicazione del presente regolamento è tuttavia limitato alle società indicate all'art. 2.

I cpv. 2 e 3 specificano poi quelli che sono i criteri di valutazione per decidere se costituire nuove partecipate o aderire a società esistenti. Detto per sommi capi, oggetto di valutazione deve essere il fatto che la costituzione di una partecipata per lo svolgimento di compiti pubblici corrisponda ad un interesse pubblico; allo stesso modo, la partecipazione del Comune a una società che non assolve direttamente compiti pubblici, deve comportare una ponderazione che tiene conto degli interessi pubblici (*cfr. Guido Corti, Riflessioni non esaustive sull'art. 193 LOC, in RTID II-2009*).

Fra i compiti svolti attraverso queste forme possono entrare in discussione pure quelli non immediatamente rientranti per legge o per naturale vocazione nel ruolo strettamente istituzionale del Comune. Tuttavia anche in questi casi lo scopo e l'agire dei soggetti esterni devono però essere conciliabili con il ruolo del Comune. Attraverso la partecipazione ad un ente privato quest'ultimo deve in sostanza perseguire obiettivi che seppur indirettamente hanno una ricaduta sulla collettività locale. Un puro ed esclusivo interesse fiscale non basta.

Il rinvio all'art. 168 LOC previsto al cpv. 4 è ritenuto opportuno, in quanto oggetto di valutazione deve essere sempre anche il principio giusta il quale i beni comunali non possono essere impiegati in speculazione. Il concetto di speculazione è chiarito dall'art. 18 RGFCC e significa che i beni comunali non possono essere impiegati in operazioni prettamente commerciali, comportanti un rischio economico e rivolte prevalentemente al conseguimento di un lucro nell'ambito dell'economia di mercato. Ciò significa, altrimenti detto, che l'acquisto di partecipazioni in società private deve poggiare su una ponderazione di interesse pubblico preponderante rispetto a quello economico.

Come meglio esposto al TITOLO III, la competenza di decidere la creazione di nuove partecipate e l'adesione a società esistenti è di competenza del Consiglio comunale (cfr. art. 8 lett. d), previa proposta municipale da presentarsi tramite messaggio municipale. Questa competenza è coerente con quanto stabilito dall'art. 13 cpv. 1 lett. m LOC.

2. Titolo II - Strumenti e processi di gestione delle partecipazioni

Un fondamentale pilastro della governance performante è dato dalle chiare regole, finalizzate ad uniformare la gestione delle partecipate. Coerentemente con la volontà espressa dal Consiglio comunale in occasione dell'accoglimento della mozione no. 3710, il **TITOLO II** della proposta di regolamento qui annessa disciplina:

- i principi strategici (art. 4);
- gli obiettivi nella gestione delle partecipate (art. 5);
- l'obbligo da parte del Municipio di valutare annualmente i rischi (art. 6);
- i contenuti minimi degli obblighi d'informazione periodici del Municipio nei confronti del Consiglio comunale relativamente ai compiti comunali svolti attraverso le partecipate (art. 7).

Gli articoli che formano il TITOLO II della proposta rappresentano il cuore vitale del regolamento, in quanto si tratta delle prescrizioni essenziali in tema di governance efficace.

2.1 Strategia in ambito di partecipazioni (art. 4)

Art. 4

Strategia in ambito di partecipazioni

¹ Il Municipio stabilisce i propri principi strategici di gestione per ciascuna delle partecipate.

² La strategia del Municipio in ambito di partecipazioni contempla:

- a) la determinazione di una visione d'insieme del portafoglio delle proprie partecipate;
- b) la menzione dei principali cambiamenti nella struttura e organizzazione delle partecipate;
- c) la fissazione degli obiettivi del Comune quale proprietario;
- d) l'indicazione delle esigenze normative preponderanti.

La strategia in ambito di partecipazioni è stabilita annualmente dal Municipio che esercita la vigilanza sulle partecipate, poi sottoposta al Consiglio comunale per discussione, come previsto dall'art. 8 lett. a del presente regolamento. L'informazione relativa alla strategia in ambito di partecipazioni segue quanto già previsto dall'art. 193 cpv. 3 LOC e completato all'art. 5 RALOC ed è data in sede di messaggi sui conti consuntivi, contestualmente a tutte le altre informazioni che devono essere fornite per legge.

Si precisa, evidentemente, che non si tratta della strategia delle società stesse: aspetto questo che per legge è di esclusiva competenza degli organi delle partecipate, bensì della strategia del Comune quale azionista rispetto alle partecipate. Detto altrimenti, l'autorità comunale competente deve definire quelli che sono i propri obiettivi strategici quale azionista delle proprie partecipate, tuttavia non può influire direttamente nella gestione stessa delle partecipate, imponendo mezzi e modalità alle società per il raggiungimento dei loro obiettivi. La gestione della partecipata stessa, come la definizione della strategia societaria, è una competenza di esclusiva spettanza del suo consiglio d'amministrazione che ha per legge le attribuzioni inalienabili stabilite dall'art. 716a CO, tra le quali si annoverano: l'alta direzione della società e il potere di dare le istruzioni necessarie, la definizione dell'organizzazione, l'organizzazione della contabilità e del controllo finanziario, l'allestimento della relazione sulla gestione, l'esecuzione delle deliberazioni dell'assemblea generale. E nella gestione della società gli amministratori ed eventuali terzi da questi ultimi delegati sono tenuti ad adempiere i propri compiti con diligenza e fedeltà, preoccupandosi di salvaguardare secondo buona fede gli interessi della società, trattando allo stesso modo gli azionisti che si trovano nella stessa situazione (art. 717 CO). È anche il consiglio d'amministrazione - che può delegare tale compito a propri delegati o a direttori terzi - a rappresentare la società nei confronti di terzi (art. 718 CO). Il Comune da parte sua esercita i propri diritti per il tramite dei propri rappresentanti nel contesto dell'assemblea degli azionisti.

2.2 Obiettivi nella gestione delle partecipate (art. 5)

Art. 5

Obiettivi nella gestione delle partecipate

¹ Il Municipio stabilisce i requisiti normativi e gestionali prioritari nella strategia di conduzione delle partecipate.

² Obiettivi e strategie del Municipio nella gestione delle partecipate sono di principio pubblici, riservate le eccezioni a salvaguardia della protezione dei segreti commerciali e industriali.

L'articolo 5 concretizza il punto 11 del rapporto della Commissione delle Petizioni, già condiviso di principio dal Municipio nelle sue osservazioni. Viene qui dunque evidenziato innanzitutto il principio che il Comune stabilisce i requisiti normativi e gestionali prioritari, determinando gli obiettivi e vigilando affinché questi vengano poi effettivamente perseguiti. Tale competenza è data al Municipio (cfr. art. 9 lett. b), che annualmente informa il Consiglio comunale (art. 7).

Anche in questo punto va chiaramente precisato che gli obiettivi nella gestione delle partecipate del Municipio non sono quelli dell'azionista e da non confondere con la strategia aziendale, di competenza delle singole società.

Il cpv. 2 riprende quanto già evidenziato dal Municipio nelle proprie osservazioni: il principio di pubblicità di obiettivi e strategie è limitato laddove vi siano elementi sensibili che possano ledere gli interessi societari e la concorrenza nel rapporto con società concorrenti.

Anche questa è un'informazione che completa quanto previsto dall'art. 193 cpv. 3 LOC e 5 RALOC e segue lo stesso iter.

2.3 Determinazione del rischio (art. 6)

Art. 6

Determinazione del rischio

¹ Il Municipio determina regolarmente i principali rischi legati alla proprietà delle partecipate passibili di avere un impatto per la collettività.

² Il Municipio valuta i rischi secondo la probabilità della loro concretizzazione e la possibile entità del danno potenziale, adottando di conseguenza le misure necessarie.

³ Per perseguire tale obiettivo, il Municipio può conferire mandati a terzi.

La gestione dei rischi è stata ritenuta dalla Commissione delle Petizioni un ambito che la Città deve disciplinare in modo chiaro, allo scopo di tutelare al meglio gli interessi pubblici della Città rispetto alle attività delle partecipate e i relativi investimenti (cfr. punto 12 del rapporto).

La competenza della determinazione del rischio è del Municipio, che può conferire mandati a terzi, esperti del settore. Anche il Servizio Controllo finanze dovrà annualmente verificare questi aspetti e riportarli nel consuntivo comunale.

Anche in questo caso, si tratta evidentemente del rischio del Comune quale azionista e proprietario della società, non di valutazioni legate invece alla gestione della società stessa, di competenza dei suoi organi.

2.4 Informazioni sull'attività svolta attraverso le partecipate (art. 7)

Art. 7

Informazioni sull'attività svolta attraverso le partecipate

¹ Annualmente, di regola contestualmente alla discussione dei messaggi consuntivi (art. 5 RALOC e art. 22 cpv. 1 RGFCC), il Municipio informa il Consiglio comunale sull'esecuzione di compiti comunali attraverso le partecipate.

² Il Municipio fornisce in particolare al Consiglio comunale informazioni riguardo a:

- a) attività svolta dalle partecipate;
- b) politica societaria;
- c) andamento finanziario delle partecipate;
- d) oneri a carico del Comune per l'esecuzione dei compiti;
- e) politiche tariffarie applicate dalle partecipate nei confronti degli utenti del Comune.

L'informazione annuale del Municipio al legislativo segue quanto previsto dalla LOC per il piano finanziario: essa viene sottoposta per informazione e discussione con messaggio municipale (cfr. art. 152 cpv. 2 LOC). Il legislativo dunque discute, ma non vota il rapporto annuale del Municipio.

A proposito, al fine di ottenere da tutte le partecipate informazioni complete e omogenee, sarà compito del Municipio, per il tramite del Servizio Controllo finanze, quello di allestire delle schede standardizzate destinate a tutte le società, affinché gli organi di queste ultime possano completarle con le informazioni richieste e soddisfare quindi le esigenze di informazioni giusta l'art. 7.

3. Titolo III - Competenze degli organi comunali

Il **TITOLO III** della proposta di regolamento elenca quelle che sono le rispettive competenze degli organi comunali nell'ambito della gestione delle partecipate e riprende pertanto quello che il rapporto della Commissione delle Petizioni ha definito essere il primo pilastro principale per una governance ottimale. La proposta di regolamento qui annessa tiene conto del fatto che il Municipio ha il ruolo di gestore strategico (art. 9), mentre il Consiglio comunale esercita l'alta vigilanza (art. 8).

Art. 8 – Competenze del Consiglio comunale

Il Consiglio comunale:

- a) discute e contribuisce alla definizione delle linee guida normative e politiche e gli orientamenti di fondo sulla gestione delle partecipate stabilite dal Municipio;
- b) discute e contribuisce alla definizione dei principi strategici delle partecipate, gli obiettivi nella gestione delle partecipate e discute le informazioni fornite annualmente dal Municipio ai sensi dell'art. 7;
- c) decide la creazione di nuove partecipate e l'adesione a società esistenti ai sensi dell'art. 3 cpv. 1;
- d) nomina e revoca i rappresentanti del Comune nell'assemblea degli azionisti delle partecipate e nei consigli d'amministrazione delle partecipate ad economia mista (art. 762 CO);
- e) designa i candidati proposti dal Municipio da sottoporre all'assemblea degli azionisti delle partecipate per la nomina a consiglieri d'amministrazione nelle società anonime ordinarie (art. 620 CO).

Art. 9 – Competenze del Municipio

Il Municipio:

- a) è responsabile del controllo degli investimenti nelle partecipate;
- b) decide in merito alla concreta attuazione della strategia di partecipazione;
- c) esercita i diritti del proprietario;
- d) esercita ogni diritto e facoltà nel quadro dell'assemblea degli azionisti nelle partecipate;
- e) esercita la vigilanza concreta sulle partecipate;
- f) propone al Consiglio comunale la creazione di nuove partecipate o l'adesione a società esistenti ai sensi dell'art. 3 cpv. 1;
- g) propone al Consiglio comunale i rappresentanti del Comune nell'assemblea degli azionisti delle partecipate e nei consigli d'amministrazione delle partecipate ad economia mista (art. 762 CO) e impartisce ai rappresentanti le istruzioni puntuali nell'ambito delle proprie competenze amministrative generali;
- h) propone al Consiglio comunale i rappresentanti del Comune nelle società anonime ordinarie (art. 620 CO).

Tra questi, evidenziamo che coerentemente con quanto auspicato dal legislativo, la competenza di nominare e revocare i rappresentanti è stata attribuita al Consiglio comunale, su proposta del Municipio. Del resto ciò vale di principio già giusta l'art. 13 cpv. 1 lett. p LOC, ma è corretto specificarlo anche nel nostro nuovo regolamento. In una società ad economia mista ex art. 762 CP, i rappresentanti del Comune che sono nel consiglio d'amministrazione sono nominati dal legislativo comunale, mentre nelle società anonime ordinarie con partecipazione di una corporazione pubblica, la nomina degli amministratori è di competenza dell'assemblea generale degli azionisti a maggioranza assoluta dei voti delle azioni rappresentate (art. 698 cpv. 2 e 703 CO).

Nel contesto dell'alta vigilanza del legislativo, evidenziamo l'introduzione della sua competenza nell'ambito della discussione della strategia (lett. b), di nomina e revoca (lett. d) e di interazione indiretta con i rappresentanti della Città all'interno dei gremi dirigenziali, per il tramite dell'esecutivo (lett. b), come richiesto dalla Commissione delle Petizioni nel proprio rapporto (cfr. pag. 3).

4. Titolo IV - Rappresentanza del Comune nelle partecipate

Il **TITOLO IV** stabilisce la definizione dei rappresentanti (art. 10), criteri di scelta dei rappresentanti (art. 11), istruzioni e obblighi (art. 12) e principi relativi alla remunerazione dei rappresentanti del Comune nelle partecipate (art. 13).

Diversi punti ritenuti essenziali dai mozionanti, dalla Commissione delle Petizioni e fatti propri dal plenum del legislativo concernono i rappresentanti del Comune di Lugano nelle partecipate. La presente proposta tiene conto di tutti i punti evidenziati dal legislativo, condivise di principio già dal Municipio nelle proprie osservazioni.

4.1 Rappresentanti del Comune (art. 10)

Art. 10

Rappresentanti del Comune

Quali rappresentanti del Comune delegati nelle partecipate sono da considerarsi le persone che:

- a) su proposta del Municipio, sono nominati dal Consiglio comunale quali delegati del Comune nell'assemblea degli azionisti delle partecipate e nel consiglio d'amministrazione delle società partecipate a economia mista (art. 762 CO);
- b) Su proposta del Municipio, sono sottoposti dal Consiglio comunale all'assemblea degli azionisti delle partecipate (società anonime ordinarie ex art. 620 CO) per la nomina a consiglieri di amministrazione.

L'articolo definisce semplicemente quelli che sono i rappresentanti del Comune. Si ricorda a proposito che per quanto concerne le società ad economia mista, i rappresentanti sono nominati direttamente dall'ente pubblico.

4.2 Scelta dei rappresentanti (art. 11)

Art. 11

Scelta dei rappresentanti

¹ Il Municipio elabora un profilo con i requisiti minimi necessari per i rappresentanti delegati in ciascuna partecipata.

² I profili sono redatti tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) conoscenze ed esperienza nel settore specifico di attività delle partecipate e in ambito aziendale, finanziario e giuridico;
- b) sufficiente disponibilità di tempo;
- c) flessibilità e propensione nei rapporti sociali;
- d) assenza di conflitti d'interesse;
- e) rappresentanza equilibrata dei generi;
- f) età massima di 70 anni.

³ I consiglieri comunali non possono essere nominati come membri di organi delle partecipate, mentre i municipali e i collaboratori dell'amministrazione comunale solo qualora ciò si rivelasse utile per l'esecuzione di compiti comunali e la salvaguardia dell'interesse pubblico.

Elemento cardine sia per i mozionanti sia per i commissari della Commissione delle Petizioni è l'introduzione di chiari criteri per la scelta dei rappresentanti. Nello specifico, il punto 1 del rapporto commissionale chiede che il regolamento sappia “*regolare i criteri per la scelta dei rappresentanti della Città all'interno degli organi dirigenziali delle partecipate*”. Coerentemente con la richiesta postulata dai mozionanti e dalla Commissione delle Petizioni, l'allegata proposta di regolamento supera “*la vetusta questione dell'appartenenza politica e della ripartizione proporzionale del potere*”, concentrandosi invece su competenze, qualifiche ed esperienza dei candidati. L'art. 11 specifica che la proposta dei potenziali candidati a rappresentare il Comune in seno alle partecipate è di competenza del Municipio, che in questo contesto è tenuto ad elaborare delle schede che definiscano per ciascun candidato il rispetto dei seguenti criteri:

- conoscenze ed esperienza nel settore specifico di attività delle partecipate e in ambito aziendale, finanziario e giuridico;
- sufficiente disponibilità di tempo;
- flessibilità e propensione nei rapporti sociali;
- assenza di conflitti d'interesse;
- età massima di 70 anni.

I criteri di scelta dei membri dei consigli di amministrazione dovranno tenere conto del fatto che i singoli vengano scelti affinché nel complesso della sua composizione il Consiglio di amministrazione sia composto da elementi che abbiano tutte le caratteristiche richieste dal regolamento.

In linea con le recenti revisioni del diritto societario, si vuole infine garantire un'equa rappresentanza di genere all'interno dei consigli d'amministrazione, tramite l'introduzione del principio secondo il quale tra i rappresentanti del Comune, per ciascuna partecipata, ambedue i sessi debbano essere rappresentati almeno in ragione del 30%. Questo criterio è del resto stato anche esplicitamente richiesto dalla Commissione delle Petizioni, al punto 14 del rapporto.

Il principio di rifuggire le nomine a carattere esclusivamente politico è ripreso anche al punto 15 del rapporto commissionale, che tratta gli auspici commissionali relativi alla struttura dei gremi dirigenziali.

Come espressamente richiesto dal rapporto commissionale, attraverso la proposta formulata al cpv. 3 dell'art. 11 si vuole introdurre il divieto di nominare Consiglieri comunali quali membri di organi di partecipate, limitando quella di municipali e collaboratori dell'amministrazione comunale ai casi in cui ciò è utile per l'esecuzione di compiti comunali o la salvaguardia dell'interesse pubblico. Questo è per esempio il caso del Capodicastero di un servizio particolarmente toccato da un compito svolto dalla partecipata o del funzionario dirigente che per particolari specificità legate alla sua funzione, può portare un reale valore aggiunto all'interno del consesso amministrativo della partecipata.

4.3 Istruzioni e obblighi (art. 12)

Art. 12

Istruzioni e obblighi

¹ I rappresentanti ricevono formale incarico dal Municipio e sono vincolati al rispetto della strategia dettata dal Comune e alle istruzioni impartite dagli organi comunali.

² I rappresentanti devono agire in ogni caso con diligenza e lealtà, nell'interesse della collettività.

³ In caso di conflitto d'interesse, i rappresentanti sono tenuti ad astenersi da ogni attività e a informare senza indugio il Municipio.

⁴ La revoca dei rappresentanti da parte dell'organo di nomina è possibile in ogni tempo, in caso di mancato rispetto degli obblighi legali, delle istruzioni impartite o – in generale – mancato ossequio dei principi di diligenza e lealtà nel proprio operato.

⁵ Sono riservati le disposizioni di leggi speciali e il diritto federale, in particolare il diritto societario, in particolare per quanto riguarda le attribuzioni inalienabili di competenza esclusiva dell'assemblea degli azionisti, del consiglio di amministrazione, i diritti e gli obblighi dei membri degli organi societari e la durata del mandato.

L'art. 12 è conforme rispetto al punto 3 dell'elenco della mozione rispettivamente del rapporto della commissione, dal titolo *“definire in quali situazioni l'esecutivo e/o il Consiglio comunale possono impartire istruzioni ai propri rappresentanti”*.

Per le società anonime ad economia mista, l'art. 762 cpv. 3 CO esplicita che la situazione giuridica dei rappresentanti della collettività è identica rispetto a quella degli altri amministratori nominati dall'assemblea generale. Lo stesso vale anche nelle società anonime ordinarie in virtù dell'art. 717 CO, che stabilisce il principio dell'obbligo di diligenza e di fedeltà degli amministratori nei confronti della società che gestiscono. I rappresentanti sono tuttavia anche tenuti ad agire nell'interesse della corporazione pubblica che li ha designati, la quale può dar loro anche istruzioni imperative (cfr. art. 193 cpv. 4 LOC).

Il tema della conciliabilità tra interessi societari e collettivi è complesso e deve essere valutato concretamente. L'ex responsabile dei servizi giuridici del Consiglio di Stato Guido Corti ha scritto a proposito un interessante parere dal quale emerge chiaramente la complessità del tema.

4.4 Remunerazione dei rappresentanti (art. 13)

Art. 13

Remunerazione dei rappresentanti

¹ I rappresentanti del Comune vengono remunerati direttamente dalle partecipate sulla base dei loro statuti e delle rispettive regolamentazioni interne, previa informazione al Municipio.

² La remunerazione dei collaboratori dell'amministrazione comunale deve essere devoluta al Comune, fatta eccezione per il rimborso spese.

³ Non si applicano le disposizioni del Titolo IV del Regolamento comunale della Città di Lugano, concernente onorari, stipendi, diarie e indennità.

In tema di remunerazione dei rappresentanti del Comune in seno alle partecipate, è chiaro che questa è definita dalle partecipate stesse. Per quanto attiene ai collaboratori dell'amministrazione comunale, trattandosi di compiti che essi sono tenuti a svolgere di principio all'interno del proprio mansionario e durante l'orario di lavoro, questa deve essere devoluta al Comune e non è prevista alcuna remunerazione oltre al regolare stipendio, riservati i necessari casi di rimborsi spese.

5. Titolo V - Disposizioni transitorie e finali

Art. 14

Disposizioni transitorie

L'adeguamento degli statuti e della regolamentazione interna delle partecipate deve essere richiesto dai rappresentanti del Comune alle partecipate al più tardi entro 3 mesi dall'entrata in vigore del presente Regolamento, con richiesta di attuazione entro sei mesi.

Art. 15

Abrogazioni, modifiche e riserve

Il presente Regolamento abroga ogni disposizione incompatibile o contraria. Resta riservato il diritto superiore.

Art. 16

Entrata in vigore

Il Municipio fissa la data di entrata in vigore del presente Regolamento, dopo che lo stesso sarà stato approvato dalla competente Autorità cantonale.

Per l'implementazione dell'impalcatura prevista dal presente regolamento è essenziale che anche le partecipate adeguino le proprie regole, come evidenziato del resto anche dalla Commissione delle Petizioni al punto 16. Per questa ragione, il progetto prevede una disposizione transitoria (art. 14), che prescrive un termine di tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento, rivolto ai rappresentanti del Comune, affinché formulino formale richiesta di adeguamenti statutari e della regolamentazione interna.

IV. Conclusioni

A mente del Municipio la proposta di regolamento qui proposta rispecchia le volontà espresse dal legislativo in occasione dell'approvazione della mozione così come quelle dei mozionanti stessi, pur tenendo conto dei limiti posti dal diritto superiore che ha carattere predominante.

Attraverso l'adozione del presente regolamento il Comune di Lugano potrà essere così ancora una volta definito pioniere, e questa volta nell'adozione di chiare norme nell'ambito della regolamentazione dei rapporti tra azionisti e amministratori di società detenute dalla pubblica collettività e che perseguono scopi di interessi pubblici.

P. Q. M.

Visti gli art. 13 cpv. 1 lett. a, 42 cpv. 2 e 186 LOC, nonché 9 cpv. 1 lett. a e 104 RCom, si chiede a codesto onorando consesso di voler

risolvere:

1. Il nuovo Regolamento sulla gestione delle entità partecipate della Città di Lugano è approvato.
2. Il Municipio è incaricato del seguito della procedura.

Con ogni ossequio.

Per il Municipio

Il Sindaco

Michele Foletti



Segretario comunale

Robert Bregy

Ris. mun. 09/02/2023

REGOLAMENTO SULLA GESTIONE DELLE PARTECIPATE DELLA CITTÀ DI LUGANO

del

Il Consiglio comunale di Lugano, visti gli art. 13 cpv. 1 lett. p, 42 cpv. 2, 193 LOC e gli art. 9 cpv. 1 lett. a, 91^{bis} e 104 del Regolamento comunale,

risolve:

TITOLO I Norme generali

Art. 1

Oggetto e scopo

¹ Il presente Regolamento stabilisce i principi per una gestione e un controllo mirati, sistematici e adeguati del Comune di Lugano negli organismi partecipati di importanza essenziale.

² Esso si prefigge i seguenti scopi:

- a) garanzia dell'effettività del compito pubblico;
- b) salvaguardia degli interessi del Comune;
- c) coordinamento degli interessi del Comune quale proprietario delle partecipazioni con quelli dell'azienda partecipata;
- d) ottimizzazione dell'esposizione al rischio del Comune.

³ Le denominazioni utilizzate nel presente Regolamento s'intendono al maschile e al femminile.

Art. 2

Campo di applicazione

¹ Il presente Regolamento si applica agli organismi partecipati di importanza essenziale del Comune (in seguito: le partecipate).

² Quali partecipate sono da intendersi le società anonime ordinarie (art. 620 CO) o ad economia mista (art. 762 CO) in cui il Comune possiede una quota di partecipazione maggioritaria al capitale azionario e che rivestono per il Comune un'importanza strategica nel perseguimento di interessi e compiti pubblici.

³ Il Municipio stabilisce l'elenco delle partecipate.

Art. 3

Nuove partecipate

¹ Il Comune può:

- a) costituire nuove partecipate, o
- b) aderire, tramite acquisizione di una quota maggioritaria del capitale azionario, a società esistenti e aventi le caratteristiche di partecipate ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 del presente Regolamento.

² Lo svolgimento di compiti pubblici demandati a una partecipa presuppone che l'attività possa essere eseguita in modo più efficace o economicamente vantaggioso al di fuori dell'amministrazione.

³ La scelta della percentuale della quota azionaria maggioritaria da acquisirsi da parte del Comune è determinata in particolare sulla base di una valutazione in merito alla necessità e tipologia di controllo, alla natura delle prestazioni fornite dalla partecipata, al grado e intensità dell'interesse pubblico perseguito, alla situazione del mercato e della concorrenza nel settore così come alla posizione e alle necessità di eventuali terzi partecipanti.

⁴ Resta riservato il divieto di speculazione giusta l'art. 168 LOC e l'art. 18 RGFCC.

TITOLO II

Strumenti e processi di gestione delle partecipazioni

Art. 4

Strategia in ambito di partecipazioni

¹ Il Municipio stabilisce i propri principi strategici di gestione per ciascuna delle partecipate.

² La strategia del Municipio in ambito di partecipazioni contempla:

- a) la determinazione di una visione d'insieme del portafoglio delle proprie partecipate;
- b) la menzione dei principali cambiamenti nella struttura e organizzazione delle partecipate;
- c) la fissazione degli obiettivi del Comune quale proprietario;
- d) l'indicazione delle esigenze normative preponderanti.

Art. 5

Obiettivi nella gestione delle partecipate

¹ Il Municipio stabilisce i requisiti normativi e gestionali prioritari nella strategia di conduzione delle partecipate.

² Obiettivi e strategie del Municipio nella gestione delle partecipate sono di principio pubblici, riservate le eccezioni a salvaguardia della protezione dei segreti commerciali e industriali.

Art. 6

Determinazione del rischio

¹ Il Municipio, determina regolarmente i principali rischi legati alla proprietà delle partecipate passibili di avere un impatto per la collettività.

² Il Municipio valuta i rischi secondo la probabilità della loro concretizzazione e la possibile entità del danno potenziale, adottando di conseguenza le misure necessarie.

³ Per perseguire tale obiettivo, il Municipio può conferire mandati a terzi.

Art. 7

Informazioni sull'attività svolta attraverso le partecipate

¹ Annualmente, di regola contestualmente alla discussione dei messaggi consuntivi, consuntivi (art. 5 RALOC e art. 22 cpv. 1 RGFCC), il Municipio informa il Consiglio comunale sull'esecuzione di compiti comunali attraverso le partecipate.

² Il Municipio fornisce in particolare al Consiglio comunale informazioni riguardo a:

- a) attività svolta dalle partecipate;
- b) politica societaria;
- c) andamento finanziario delle partecipate;
- d) oneri a carico del Comune per l'esecuzione dei compiti;
- e) politiche tariffarie applicate dalle partecipate nei confronti degli utenti del Comune.

TITOLO III

Competenze degli organi comunali

Art. 8

Competenze del Consiglio comunale

Il Consiglio comunale:

- a) discute e contribuisce alla definizione delle linee guida normative e politiche e gli orientamenti di fondo sulla gestione delle partecipate stabilite dal Municipio;
- b) discute e contribuisce alla definizione dei principi strategici delle partecipate, gli obiettivi nella gestione delle partecipate e le informazioni fornite annualmente dal Municipio ai sensi dell'art. 7;
- c) decide la creazione di nuove partecipate e l'adesione a società esistenti ai sensi dell'art. 3 cpv. 1;
- d) nomina e revoca i rappresentanti del Comune nell'assemblea degli azionisti delle partecipate e nei consigli d'amministrazione delle partecipate ad economia mista (art. 762 CO);
- e) designa i candidati proposti dal Municipio da sottoporre all'assemblea degli azionisti delle partecipate per la nomina a consiglieri d'amministrazione nelle società anonime ordinarie (art. 620 CO).

Art. 9

Competenze del Municipio

Il Municipio:

- a) è responsabile del controllo degli investimenti nelle partecipate;
- b) decide in merito alla concreta attuazione della strategia di partecipazione;
- c) esercita i diritti del proprietario;
- d) esercita ogni diritto e facoltà nel quadro dell'assemblea degli azionisti nelle partecipate;
- e) esercita la vigilanza concreta sulle partecipate;
- f) propone al Consiglio comunale la creazione di nuove partecipate o l'adesione a società esistenti ai sensi dell'art. 3 cpv. 1;
- g) propone al Consiglio comunale i rappresentanti del Comune nell'assemblea degli azionisti delle partecipate e nei consigli d'amministrazione delle partecipate ad economia mista (art. 762 CO) e impartisce ai rappresentanti le istruzioni puntuali nell'ambito delle proprie competenze amministrative generali;
- h) propone al Consiglio comunale i rappresentanti del Comune nelle società anonime ordinarie (art. 620 CO).

TITOLO IV

Rappresentanti del Comune nelle partecipate

Art. 10

Rappresentanti del Comune

Quali rappresentanti del Comune delegati nelle partecipate sono da considerarsi le persone che:

- a) su proposta del Municipio, sono nominati dal Consiglio comunale quali delegati del Comune nell'assemblea degli azionisti delle partecipate e nel consiglio d'amministrazione delle società partecipate a economia mista (art. 762 CO);
- b) Su proposta del Municipio, sono sottoposti dal Consiglio comunale all'assemblea degli azionisti delle partecipate (società anonime ordinarie ex art. 620 CO) per la nomina a consiglieri di amministrazione.

Art. 11

Scelta dei rappresentanti

¹ Il Municipio elabora un profilo con i requisiti minimi necessari per i rappresentanti delegati in ciascuna partecipata.

² I profili sono redatti tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) conoscenze ed esperienza nel settore specifico di attività delle partecipate e in ambito aziendale, finanziario e giuridico;
- b) sufficiente disponibilità di tempo;
- c) flessibilità e propensione nei rapporti sociali;
- d) assenza di conflitti d'interesse;
- e) rappresentanza equilibrata dei generi;
- f) età massima di 70 anni.

³ I consiglieri comunali non possono essere nominati come membri di organi delle partecipate, mentre i municipali e i collaboratori dell'amministrazione comunale solo qualora ciò si rivelasse utile per l'esecuzione di compiti comunali e la salvaguardia dell'interesse pubblico.

Art. 12

Istruzioni e obblighi

¹ I rappresentanti ricevono formale incarico dal Municipio e sono vincolati al rispetto della strategia dettata dal Comune e alle istruzioni impartite dagli organi comunali.

² I rappresentanti devono agire in ogni caso con diligenza e lealtà, nell'interesse della collettività.

³ In caso di conflitto d'interesse, i rappresentanti sono tenuti ad astenersi da ogni attività e a informare senza indugio il Municipio.

⁴ La revoca dei rappresentanti da parte dell'organo di nomina è possibile in ogni tempo, in caso di mancato rispetto degli obblighi legali, delle istruzioni impartite o – in generale – mancato ossequio dei principi di diligenza e lealtà nel proprio operato.

⁵ Sono riservati le disposizioni di leggi speciali e il diritto federale, in particolare il diritto societario, in particolare per quanto riguarda le attribuzioni inalienabili di competenza esclusiva dell'assemblea degli azionisti, del consiglio di amministrazione, i diritti e gli obblighi dei membri degli organi societari e la durata del mandato.

Art. 13

Remunerazione dei rappresentanti

¹ I rappresentanti del Comune vengono remunerati direttamente dalle partecipate sulla base dei loro statuti e delle rispettive regolamentazioni interne, previa informazione al Municipio.

² La remunerazione dei collaboratori dell'amministrazione comunale deve essere devoluta al Comune, fatta eccezione per il rimborso spese.

³ Non si applicano le disposizioni del Titolo IV del Regolamento comunale della Città di Lugano, concernente onorari, stipendi, diarie e indennità.

TITOLO V

Disposizioni transitorie e finali

Art. 14

Disposizioni transitorie

L'adeguamento degli statuti e della regolamentazione interna delle partecipate deve essere richiesto dai rappresentanti del Comune alle partecipate al più tardi entro 3 mesi dall'entrata in vigore del presente Regolamento, con richiesta di attuazione entro sei mesi.

Art. 15

Abrogazioni, modifiche e riserve

Il presente Regolamento abroga ogni disposizione incompatibile o contraria. Resta riservato il diritto superiore.

Art. 16

Entrata in vigore

Il Municipio fissa la data di entrata in vigore del presente Regolamento, dopo che lo stesso sarà stato approvato dalla competente Autorità cantonale.