

Rapporto

numero

7244 R

data

21 dicembre 2016

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sul messaggio 26 ottobre 2016 concernente la revisione di alcuni articoli della Legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987

I. INTRODUZIONE

con il Messaggio in esame, il Consiglio di Stato dà seguito alla decisione del Gran Consiglio dello scorso 10 maggio, che aveva accolto il rapporto della scrivente Commissione, proponente in sostanza l'accettazione della mozione 8 giugno 2015 del deputato Gianrico Corti e cofirmatari, dal titolo *Aggregazioni e mantenimento della vitalità negli ex Comuni divenuti quartieri o frazioni*. Coglie inoltre l'occasione per proporre la modifica di alcuni aspetti, perlopiù procedurali, della Legge organica comunale (LOC) per i quali, negli ultimi tempi, sono emerse necessità di modifica.

II. LA MOZIONE CORTI

Il citato atto parlamentare proponeva di:

- modificare la LOC affinché risultasse chiaro che in presenza di frazioni o quartieri è responsabilità del Municipio costituire tali organi;
- introdurre, nella LOC medesima, un riferimento esplicito alle Commissioni di quartiere;
- inserire nel Regolamento di applicazione della legge definizione, composizione, modalità di funzionamento e compiti delle Commissioni di quartiere, con facoltà di allargare la partecipazione alla popolazione tramite assemblee di quartiere;
- dedicare a dette Commissioni maggior attenzione, raccogliendo documentazione sul loro funzionamento.

La mozione precisava che scopo della proposta non era di introdurre nuovi vincoli o forme obbligatorie, bensì di fornire suggerimenti affinché i Regolamenti comunali conferissero alle Commissioni di quartiere funzioni non puramente consultive ma anche propositive, ciò che dovrebbe avvenire con la facoltà di concretizzarsi anche tramite la gestione di un piccolo "budget".

III. LA DECISIONE DEL GRAN CONSIGLIO

Come detto, il Gran Consiglio, approvando a larga maggioranza le conclusioni del Rapporto 27 aprile 2016 della scrivente Commissione, ha in sostanza avallato gli obiettivi sopra enunciati. Come indicava il relativo Rapporto, lo scopo è di assicurare un'effettiva partecipazione dei cittadini alla gestione della "cosa pubblica" (ciò che - si aggiungeva -

«sarà tanto più importante in avvenire, dal momento che il numero dei Comuni verrà di molto ridotto rispetto agli oltre 200 che erano ancora al momento in cui è stata adottata la vigente LOC (...) Occorre inoltre considerare che la nuove realtà cancelleranno di fatto le Assemblee comunali: questa forma di democrazia diretta tipicamente elvetica che nel nostro Cantone è già stata vieppiù sostituita da organi rappresentativi, i Consigli Comunali»).

Considerato che la situazione attuale non è del tutto soddisfacente, poiché lascia ai singoli Comuni totale facoltà di istituire - ma anche di non istituire - detti organismi, e per giunta li considera alla stregua di semplici Commissioni municipali da formare in base alla forza elettorale dei vari partiti, il Rapporto riteneva inoltre che «*la questione della rappresentatività, e il timore che nelle nuove realtà di Comuni sempre più "grandi" venga perso o snaturato il legame fra cittadini e territorio, meriti particolare attenzione (onde) evitare che la voce delle realtà locali, di quartiere o di frazione, resti inascoltata*». Ciò che sarebbe inaccettabile poiché, come sottolineato ripetutamente anche dai Consiglieri di Stato responsabili del settore, le "aggregazioni" si differenziano dalle fusioni di cui si parlava in passato, perché le realtà preesistenti non devono esserne cancellate, ma mantenute e le valorizzate.

Considerata altresì un'innovazione introdotta dalla Commissione aggregazioni e avallata dal Gran Consiglio lo scorso 21 marzo, decretando l'aggregazione del Bellinzonese, ovvero che tali organismi abbiano anche carattere propositivo, il Rapporto della Legislazione concludeva chiedendo al Consiglio di Stato di elaborare in tempi brevi «una proposta di modifica dell'art. 4 della LOC come segue:

¹ *La parte di un Comune costituita da un aggregato di case abitate, topograficamente distinto e separato dal capoluogo, costituisce una frazione, ~~se il regolamento comunale le attribuisce tale qualità.~~ **Il Regolamento comunale le elenca.***

² ***Nell'ambito di aree urbane,** il regolamento comunale può parimenti prevedere una suddivisione per quartieri, definendone i confini.*

³ *L'organizzazione delle frazioni e dei quartieri, **laddove prevista,** è disciplinata dal Regolamento comunale. I relativi organi - **Commissioni e assemblee** - hanno funzione consultiva **e propositiva,** riservato il diritto di ottenere risposta da parte del municipio nei tempi previsti dal regolamento comunale. **Il regolamento comunale stabilisce inoltre la composizione e le modalità di designazione di detti organismi. Può inoltre prevedere la possibilità che siano dotati di un budget finanziario autonomo.***

⁴ *Il numero e la denominazione delle frazioni e dei quartieri possono essere variati con la procedura prevista per la modifica del Regolamento comunale.»*

IV. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Messaggio in esame, come detto, è del 26 ottobre 2016. Dopo una premessa sugli obiettivi delle "aggregazioni" comunali, nella quale vien riconosciuto tra l'altro che «*espandendo i confini istituzionali dei Comuni si sono affacciati alcuni legittimi interrogativi, fra cui la garanzia del mantenimento della prossimità fra cittadino e autorità comunale, così come l'attenzione alle esigenze di tutte le componenti del comprensorio del nuovo comune*», il Governo precisa che con tale messaggio il Consiglio di Stato intende dar seguito alle citate indicazioni del Parlamento, aggiungendo che «*la proposta di modifica (...) tiene senz'altro conto delle legittime preoccupazioni dei mozionanti, fatte proprie dal Gran Consiglio (...) senza tuttavia venir meno al principio di una sostanziale autonomia locale in materia*».

In linea con lo spirito della mozione, le considerazioni e i suggerimenti della Commissione della legislazione - fatti propri dal Parlamento -, il Consiglio di Stato propone le seguenti modifiche dell'art. 4 LOC (parte nuova in grassetto):

Art. 4 - Suddivisioni

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
<p>¹La parte di un comune costituita da un aggregato di case abitate, topograficamente distinto e separato dal capoluogo, costituisce una frazione, se il regolamento comunale le attribuisce tale qualità.</p> <p>²Il regolamento comunale può parimenti prevedere una suddivisione per quartieri, definendone i confini.</p> <p>³L'organizzazione delle frazioni e dei quartieri è disciplinata dal regolamento comunale. I relativi organi hanno funzione consultiva, riservato il diritto di ottenere risposta da parte del municipio nei tempi previsti dal regolamento comunale.</p> <p>⁴Il numero e la denominazione delle frazioni e dei quartieri possono essere variati con la procedura prevista per la modifica del regolamento comunale.</p>	<p>¹La parte di un comune costituita da un aggregato di case abitate, topograficamente distinto e separato dal capoluogo, costituisce una frazione, se il regolamento comunale le attribuisce tale qualità. Il Regolamento comunale elenca le frazioni.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³L'organizzazione delle frazioni e dei quartieri, se prevista, è disciplinata dal regolamento comunale. I relativi organi hanno funzione consultiva e propositiva negli ambiti di loro pertinenza, riservato il diritto di ottenere risposta dal municipio nei tempi previsti dal regolamento comunale.</p> <p>⁴Invariato.</p> <p>⁵Il Regolamento comunale può inoltre prevedere la possibilità che detti organi siano dotati di un budget finanziario e ne disciplina le modalità.</p>

Siccome fra gli intenti dei mozionanti vi era anche la richiesta di sistematizzare i possibili modelli organizzativi inerenti all'organizzazione dei quartieri/frazioni, il Messaggio rinvia al modello elaborato dalla Sezione degli enti locali, consultabile nel sito web <http://www4.ti.ch/di/sel/comuni/organizzazione-e-funzionamento>).

Altre proposte di modifica

Come detto in entrata, il Consiglio di Stato coglie l'occasione della revisione su cui ci siamo soffermati per proporre la modifica di altri aspetti della LOC per i quali sono emerse necessità di modifica. I cambiamenti riguardano:

- i rapporti di lavoro con i dipendenti comunali (artt. 134 e 135 LOC);
- le contravvenzioni (artt. 147 e 148);
- le ordinanze municipali (art. 192);
- ordini alle autorità locali (art. 196 c).

Ecco le modifiche proposte:

Art. 134 - Provvedimenti disciplinari

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
<p>¹La violazione di doveri d'ufficio da parte dei dipendenti comunali, la trascuranza e la negligenza nell'adempimento delle mansioni loro assegnate, sono punite dal municipio con i seguenti provvedimenti disciplinari, riservata l'azione penale:</p> <ul style="list-style-type: none">a) l'ammonimento;b) la multa fino a fr. 500.--;c) il collocamento temporaneo in situazione provvisoria;d) il trasferimento ad altra funzione;e) la sospensione dall'impiego con privazione totale o parziale dello stipendio per un periodo massimo di tre mesi;f) la sospensione per un tempo determinato dell'assegnazione degli aumenti ordinari di stipendio;g) l'assegnazione temporanea a una classe inferiore dell'organico;h) la destituzione.	<p>¹Invariato.</p>
<p>²Tali misure sono applicabili anche nei casi dell'art. 133.</p>	<p>²Invariato.</p>
<p>³L'applicazione delle sanzioni disciplinari è preceduta da un'inchiesta. Al dipendente viene data conoscenza dell'accusa mossagli e dei risultati dell'inchiesta. Egli può farsi assistere da un procuratore. Le sanzioni sono motivate e comunicate per scritto all'interessato con l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso.</p>	<p>³Invariato.</p>
<p>⁴Il Municipio può sospendere anche immediatamente dalla carica e privare totalmente o parzialmente dello stipendio, oppure trasferire provvisoriamente ad altra funzione, il dipendente nei confronti del quale è stata aperta un'inchiesta disciplinare. Al dipendente va garantito il diritto di essere sentito, riservata l'urgenza. La decisione provvisoria, debitamente motivata e con l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso, è notificata immediatamente all'interessato. Contro la decisione è data facoltà di ricorso entro trenta giorni al Consiglio di Stato, la cui decisione è impugnabile dinnanzi al Tribunale cantonale amministrativo. I ricorsi non hanno effetto sospensivo.</p>	<p>⁴Il Municipio può sospendere anche immediatamente dalla carica oppure trasferire provvisoriamente ad altra funzione il dipendente nei confronti del quale è stata aperta un'inchiesta disciplinare. Al dipendente va garantito il diritto di essere sentito, riservata l'urgenza. La decisione provvisoria, debitamente motivata e con l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso, è notificata immediatamente all'interessato. Contro la decisione è data facoltà di ricorso entro quindici giorni al Consiglio di Stato, la cui decisione è impugnabile dinnanzi al Tribunale cantonale amministrativo entro il medesimo termine. I ricorsi non hanno effetto sospensivo.</p>

Osservazioni

Il cambiamento di cui al cpv. 4 è motivato dal fatto che in base alla Legge sulla procedura amministrativa (LPAm) - per esigenze di tempistica legate alla natura delle procedure e delle decisioni cautelari - il termine di ricorso contro le misure provvisorie è di regola di 15 giorni. Ci si allinea dunque a questo termine. La facoltà di privare totalmente o parzialmente il dipendente dello stipendio quando è in atto una procedura disciplinare è invece tolta, allo scopo di allinearsi all'analoga disposizione della LORD.

Art. 135

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
<p>¹ I rapporti d'impiego con i dipendenti del comune devono essere disciplinati dal regolamento comunale o dal regolamento organico dei dipendenti.</p> <p>² Oltre alle disposizioni della presente legge il regolamento deve stabilire le funzioni, i requisiti per la nomina, gli stipendi, gli obblighi e i doveri di servizio, le prestazioni sociali e la prestazione di cauzioni.</p> <p>³ In deroga alle disposizioni di questo titolo, i comuni possono adottare le disposizioni della LORD.</p>	<p>¹ Invariato.</p> <p>² Oltre alle disposizioni della presente legge il regolamento stabilisce le funzioni, i requisiti per le assunzioni, le classi di stipendio, gli obblighi e i doveri di servizio, le prestazioni sociali e la prestazione di cauzioni. Il Regolamento può prevedere una delega al Municipio per il disciplinamento delle funzioni, dei relativi requisiti e classificazioni mediante ordinanza.</p> <p>³ In deroga alle disposizioni non vincolanti di questo titolo, i comuni possono adottare le disposizioni della LORD.</p>

Osservazioni

cpv. 1 Con la modifica proposta si intende dar seguito alle richieste di alcuni Comuni che, in materia di rapporti di lavoro con i propri dipendenti, vorrebbero poter adottare un modello simile a quello previsto dall'ordinamento cantonale, specie per quanto riguarda l'elenco delle funzioni, i relativi requisiti e la loro classificazione entro le classi di stipendio fissate dal Regolamento, secondo il modello della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti (LORD), del Regolamento concernente le funzioni e le classificazioni dei dipendenti dello Stato e della Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti (LStip). Al riguardo, il Messaggio rileva che con i "processi aggregativi" in atto, le esigenze, anche relative al disciplinamento dei rapporti di lavoro con i dipendenti comunali, possono legittimamente avvicinarsi a quelle del Cantone. È quindi opportuno che i modelli adottati da quest'ultimo possano essere assunti anche a livello comunale.

cpv. 2 Si tratta di una via che gli organi comunali possano intraprendere mediante norme di Regolamento. Se non avvertono necessità in tal senso, i Comuni possono continuare con l'odierno modello, per cui funzioni e classificazioni sono definite direttamente dal ROD o dal ROC.

cpv. 3 È integralmente confermato. Si rileva che i Comuni, in deroga alle disposizioni del Titolo III della LOC, possono già ora adottare le disposizioni della LORD. Nel 1995, in occasione delle modifiche delle norme riguardanti i dipendenti pubblici cantonali (norme di

carattere rilevante anche per quei Comuni che si richiamano, nei loro rapporti con i propri dipendenti, all'ordinamento in vigore presso lo Stato), è stata concessa ai Comuni, la possibilità di adottare le disposizioni della LORD che disciplinano la durata e lo scioglimento del rapporto d'impiego. Successivamente si è ritenuto opportuno proporre un rimando integrale alla LORD per favorire i piccoli Comuni che, pur avendo regolamenti propri, faticano a seguire l'evoluzione giurisprudenziale in materia.

art. 147 Procedura. a) rapporto di contravvenzione

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
<p>¹Il rapporto di contravvenzione deve indicare i fatti, il luogo, la data e il periodo in cui le infrazioni sono avvenute e le norme di legge o di regolamento violate.</p> <p>²Il municipio lo intima al denunciato assegnandogli un termine perentorio di quindici giorni per le osservazioni scritte.</p> <p>³È applicabile, per il resto, la legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013.</p>	<p>¹Invariato.</p> <p>²Il municipio, riservate le facoltà delegate secondo la presente legge e il regolamento comunale, lo intima al denunciato assegnandogli un termine perentorio di quindici giorni per le osservazioni scritte.</p> <p>³Invariato.</p>

art. 148 Procedura. b) decisione

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
<p>¹Accertata la violazione il municipio infligge la multa; nella decisione devono essere richiamati:</p> <p>a) il rapporto di contravvenzione;</p> <p>b) i motivi della multa;</p> <p>c) l'indicazione delle norme di legge o di regolamento violate e di quella che reprime la trasgressione;</p> <p>d) l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso.</p> <p>²La decisione di multa è impugnabile dinnanzi al Consiglio di Stato.</p> <p>³Contro la decisione del Consiglio di Stato è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo.</p> <p>⁴La decisione di abbandono del procedimento contravvenzionale dev'essere notificata al denunciato.</p>	<p>¹Accertata la violazione il municipio infligge la multa; nella decisione devono essere richiamati:</p> <p>a) il rapporto di contravvenzione;</p> <p>b) i motivi della multa;</p> <p>c) l'indicazione delle norme di legge o di regolamento violate e di quella che reprime la trasgressione;</p> <p>d) l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso.</p> <p>Sono riservate le facoltà delegate secondo la presente legge e il regolamento comunale per multe fino a fr. 100.--.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Invariato.</p> <p>⁴Invariato.</p>

Osservazioni

art. 147 cpv. 1 e art. 148 cpv. 1

Prendendo spunto da una richiesta di alcuni Comuni medio-grandi s'inserisce la facoltà, tramite scelta di Regolamento comunale, di delegare all'amministrazione dell'intimazione dei rapporti di contravvenzione, risp. dell'applicazione delle multe di competenza comunale fino a fr. 100.--.

Si tratta di una delega ai sensi dell'art. 9 cpv. 4 e 5 LOC.

La scelta di optare per una simile delega è potestativa e compete esclusivamente alla collettività locale, tramite scelta di Regolamento comunale.

Art. 192 - Ordinanze

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
<p>¹Il municipio può emanare ordinanze per disciplinare materie di competenza propria o delegata da leggi o da regolamenti.</p> <p>²Le ordinanze sono esposte all'albo comunale per un periodo di quindici giorni durante il quale è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato contro le disposizioni in esse contenute.</p>	<p>¹Invariato.</p> <p>²Le ordinanze sono esposte all'albo comunale per un periodo di trenta giorni durante il quale è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato contro le disposizioni in esse contenute.</p>

Osservazioni

Il termine di esposizione delle ordinanze municipali è fissato in 30 giorni, allineandolo a quello ricorsuale (art. 213 cpv. 2 LOC).

Art. 196c - Inchiesta amministrativa: provvedimenti dell'Autorità di vigilanza

Versione attuale	Nuova versione (parte nuova in grassetto)
<p>¹L'autorità di vigilanza può adottare provvedimenti particolari o annullare le risoluzioni degli organi comunali, allorquando, cumulativamente:</p> <p>a) l'agire degli organi locali violi manifestamente norme della Costituzione, di leggi o di regolamenti;</p> <p>b) lo impongano importanti e preponderanti interessi collettivi.</p> <p>Le misure possono essere precedute da un'inchiesta amministrativa e impartite con la comminatoria dell'art. 292 Codice penale svizzero.</p> <p>²La facoltà di annullare le risoluzioni degli organi comunali si prescrive nel termine di cinque anni dalla loro crescita in giudicato. È riservata ai terzi l'azione di risarcimento.</p>	<p>¹L'autorità di vigilanza può adottare provvedimenti particolari o annullare le risoluzioni degli organi comunali, allorquando, cumulativamente:</p> <p>a) l'agire degli organi locali violi manifestamente norme della Costituzione, di leggi o di regolamenti;</p> <p>b) lo impongano importanti e preponderanti interessi collettivi.</p> <p>Le misure possono essere precedute da un'inchiesta amministrativa.</p> <p>²Invariato.</p>

Osservazioni

cpv. 1 Viene corretta un'incongruenza all'attuale cpv. 1. È in particolare tolta la facoltà della comminatoria dell'art. 292 LOC, che non può essere indirizzata ad autorità e neppure, secondo la dottrina, a corporazioni di diritto pubblico.

IV. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

Per quanto riguarda la parte "principale" del Messaggio, ossia le Commissioni di quartiere, la scrivente Commissione ritiene di poterne senz'altro raccomandare l'accettazione. Benché la formulazione del Consiglio di Stato non ricalchi esattamente quella del Rapporto adottato dal Gran Consiglio nella seduta del 10 maggio u.s, la formulazione del Messaggio governativo propone affinamenti che, oltre a essere più precisi dal punto di vista giuridico ed eliminando altresì qualche rischio di fraintendimento, ne rispettano largamente lo spirito, motivo per cui riteniamo che sia da considerare soddisfacente.

Lo stesso si può dire per il cpv. 3, dove il Messaggio sottolinea che il ruolo propositivo attribuito a dette Commissioni non consente loro di intervenire in modo vincolante nel processo decisionale degli organi comunali (ciò che peraltro non è mai stata intenzione né del citato Rapporto commissionale, né della mozione cui si riferiva), ma solo di formulare proposte che potranno avere valenza e peso politici pari a quelli di una petizione. Importante ci sembra comunque la conferma del diritto di risposta nei tempi stabiliti dal Regolamento comunale, affinché al Municipio rimanga il vincolo a chinarsi sulle questioni portate alla sua attenzione da Commissioni o Assemblee di quartiere. È una garanzia affinché quest'ultime possano esercitare appieno il loro ruolo di antenna sul territorio.

Anche l'attribuire i criteri di organizzazione e designazione delle Commissioni di quartiere al Regolamento comunale (ciò che risponde peraltro a quanto indicato nel nostro Rapporto del 27 aprile) trova il nostro consenso senza riserve. Condividiamo pure l'opinione del Consiglio di Stato che trova limitante parlare esplicitamente di «*Commissioni e Assemblee*», poiché qualche Comune potrebbe designare per esempio dei "delegati" di quartiere/frazione, anziché istituire Commissioni vere e proprie. Trattandosi di questioni di pertinenza comunale, non abbiamo riserve al proposito, pur auspicando che quella appena citata sia l'eccezione e non la regola.

Rileviamo infine con piacere l'aggiunta di un nuovo cpv. 5, che concretizza l'idea di dotare gli organi di quartiere/frazione di un proprio budget, da stabilire nell'ambito del Regolamento comunale e da controllare in sede di esame dei conti consuntivi.

Per quanto riguarda invece le altre modifiche della LOC proposte nel Messaggio in esame, non abbiamo osservazioni particolari. Ci limitiamo a constatare che - come espresso nel Messaggio stesso e come abbiamo riportato, per l'essenziale, in calce alle tabelle che riassumono le proposte - si tratta perlopiù di modifiche di carattere formale, che mirano ad allineare le disposizioni della LOC a quelle vigenti in altre leggi (LORD, Legge di procedura amministrativa, Legge stipendi ecc.), oppure a rispondere a precise richieste dei Comuni direttamente interessati. Riteniamo perciò di poterne raccomandare l'accoglimento.

V. CONCLUSIONI

Per i motivi indicati e le considerazioni espresse, la scrivente Commissione propone al Gran Consiglio di accettare il Messaggio governativo n. 7244 del 26 ottobre 2016 e il relativo Disegno di legge così come presentati.

Per la Commissione della legislazione:

Franco Celio, relatore

Agustoni - Bignasca (con riserva) - Corti -

Delcò Petralli - Ferrara - Galusero - Gendotti -

Giudici - Lepori - Minotti - Rückert - Viscardi