

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
	22 febbraio 2017	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 19 settembre 2016 presentata nella forma generica da Henrik Bang e cofirmatari per la modifica dell'art. 90 della Legge organica comunale (LOC) "Mai più dicasteri cimitero"

I. INTRODUZIONE

Con atto parlamentare nella forma generica, il collega Henrik Bang, con i colleghi Giorgio Fonio e Nicola Pini, solleva la questione delle modalità di composizione dei dicasteri nell'attività dei Municipi, con la conseguente necessità di completare l'art. 90 LOC affinché emerga l'indicazione di costituire Dicasteri tra di loro proporzionati per oneri e tendenzialmente equivalenti per importanza.

All'origine dell'iniziativa, in realtà, vi è una singolare e a dire il vero, oggettivamente, anomala situazione venutasi a creare all'indomani delle elezioni comunali 2016 nel Comune di Taverna-Torricella, con l'assegnazione a un membro rieletto in Municipio (titolare nel precedente quadriennio di alcuni dicasteri, illustrati nel catalogo del piano dei conti) di un dicastero ex novo, dapprima inesistente, evidentemente riduttivo, definito "cimitero". Ne è seguito un contenzioso. Il tema ha avuto anche ampio rilievo nei media, non solo della Svizzera italiana.

La singolarità del caso, peraltro già presente in un altro Comune del Cantone (vicenda con diverso esito), ha indotto i colleghi deputati a una verifica delle disposizioni legali vigenti, con la preoccupazione di offrire norme che, in generale, colmassero una eventuale lacuna. Da qui la giustificazione e la loro motivazione:

«La prassi, seguendo i concetti della democrazia, indica che il Municipio istituisce dicasteri di importanza tendenzialmente equivalente e che spesso si approfitta delle competenze personali di ogni singolo Municipale per il bene comune nello spirito della concordanza.

Riteniamo che la formazione e composizione dei dicasteri debba essere equilibrata per l'importanza politica, economica, e strategica per il Comune. Senza mettere in discussione l'autonomia del Comune, è nell'interesse del Comune medesimo e della sua migliore amministrazione verso i propri cittadini, costituire al suo interno una suddivisione proporzionata di oneri fra dicasteri».

II. LE INDICAZIONI DI EROS RATTI

La LOC attualmente in vigore è frutto di una ampia revisione (messaggio n. 2954 del 2 luglio 1985) che occupò il Parlamento per parecchie sedute (dall'11 al 13 febbraio 1987). È datata 10 marzo 1987. Nello stesso anno, in settembre, Eros Ratti iniziò a pubblicare il

suo ampio, voluminoso e dettagliato contributo sul Comune: tre volumi, complessivamente 2251 pagine, il primo nel 1987, il secondo nel 1988 e il terzo nel 1990.

Il secondo tomo è prevalentemente dedicato al Municipio e alla sua attività. Linguaggio semplice, didattico. A pagina 983 si sofferma sul tema Dicasteri (definizione-diciture, art. 90 LOC, art.18 RALOC):

*«I dicasteri, a livello comunale, sono considerati **suddivisioni** dell'apparato amministrativo il cui scopo principale è quello di agevolare l'esame degli oggetti di competenza del Municipio.*

Questa suddivisione permette altresì di agevolare l'esercizio e il controllo dell'attività dell'amministrazione comunale da parte del Municipio e dei suoi membri.

I dicasteri più ricorrenti ancora oggi sono quelli:

- dell'amministrazione
- dell'educazione
- dell'igiene
- delle costruzioni
- del lavoro, polizia e militare
- delle finanze
- dell'agricoltura e forestale

*A seconda delle esigenze locali, delle caratteristiche e dell'importanza del Comune, del modo di vedere le cose e di organizzarsi da parte dei singoli Municipi, del numero dei membri componenti questi ultimi, ecc., i **dicasteri** possono essere ulteriormente suddivisi o anche istituiti con altre diciture o definizioni.*

Non è raro quindi trovare presso i nostri Comuni i dicasteri:

- della cultura
- del culto
- del turismo
- delle opere sociali
- del cimitero
- dell'assistenza e previdenza sociale
- dei servizi pubblici o delle aziende
- degli stabilimenti comunali
- dei musei, cultura e tempo libero
- degli impianti sportivi e turistici
- della polizia e pompieri
- dell'alloggio e dell'economia.

*Un'indicazione estremamente utile circa le diciture dei "dicasteri" è oggi data dal nuovo art. 18 del RALOC il quale, **senza imposizioni particolari, afferma tuttavia che di regola i dicasteri corrispondono alle categorie indicate nel piano dei conti.***

La regola, già collaudata in parecchi comuni ticinesi e oggetto di pubblicazioni specialistiche, indica quali dicasteri i seguenti:

- amministrazione
- sicurezza e polizia
- educazione
- cultura e tempo libero
- igiene e sanità
- assistenza sociale
- traffico
- sistemazione del territorio e protezione dell'ambiente
- economia pubblica
- finanze».

Ne consegue che già nel 1988 (28 anni fa) si sottolineava una norma, che seppur "di regola", veniva adottata: far corrispondere i dicasteri alle categorie indicate nel piano dei conti. Questa citazione è utile per le considerazioni e la conclusione che ne seguirà.

III. LA PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

In data 18 ottobre 2016 il Governo ha espresso in una sua lettera alla Commissione della legislazione la sua opinione.

Ne citiamo la conclusione: **«La finalità dell'iniziativa, ovvero il garantire che nei Comuni vi sia una ripartizione "proporzionata" dei Dicasteri, è certo condivisibile. Anche se non espressamente menzionata nella legge, questa deve giocoforza essere stata una premessa alla base delle scelte del legislatore del 1987(...). Va però anche riconosciuto che la soluzione LOC attuale - che nella ripartizione non prevede vincoli stretti di "equilibrio" e "proporzione" fra i Dicasteri, ma privilegia scelte autonome dei Municipi - è alla fine ancora preferibile»**. Ciò, aggiunge il Governo, perché **«l'inserire obblighi tassativi rischia di innescare contenziosi più frequenti rispetto a quelli molto sporadici che generano oggi gli artt. 90 LOC e 18 RALOC. Forzatamente occorrerebbe infatti inserire nella LOC concetti giuridici generici e indeterminati pur vincolanti, quale quello della ripartizione "equilibrata o proporzionata" dei Dicasteri e quello "dell'importanza politica, economica e strategica del Comune, ecc. V'è da mettere in conto che in più di un Comune potrebbero sorgere domande, contestazioni e ricorsi difficilmente risolvibili su cosa significhi, nel contesto locale, ripartizione "equa" o "proporzionata"»**.

IV. OSSERVAZIONI SULL'INIZIATIVA PARLAMENTARE E SULLA PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, insomma, condivide la finalità dell'iniziativa. Tuttavia non giudica opportuno modificare la legge, poiché potrebbe essere fonte di problemi maggiori. Detto altrimenti, lascia trasparire che nella legge vi è qualcosa di incompleto, ma ciò che gli iniziattivisti chiedono, anziché risolvere, complicherebbe le cose.

Se è pur vero che l'inserimento di *«concetti giuridici generici e indeterminati pur vincolanti»* nella LOC potrebbe ingenerare problemi di interpretazione, è altrettanto vero che il Municipio, quale organo collegiale, deve poter operare in armonia sulla base di una ripartizione equilibrata dei Dicasteri.

Ma soprattutto a questo punto è necessario chiarire, nell'insieme di un'Amministrazione comunale, quali definizione e contenuto devono avere i comparti che la compongono, cioè i Dicasteri. O meglio spostare l'attenzione sui Dicasteri e chiedersi se la legge che li menziona come tali sia sufficiente oppure, per evitarne un utilizzo fonte di contenziosi, non sia opportuno aggiungere indiscutibili precisazioni.

Nella lettera del Consiglio di Stato si fa riferimento a quanto probabilmente ha animato lo spirito del "legislatore del 1987". In realtà, scorrendo le copiose pagine del verbale del Gran Consiglio, che a partire dalla seduta di martedì 10 febbraio 1987 iniziò la trattazione del messaggio n. 2954 (Revisione della Legge organica comunale, 2 luglio 1985), non vi è traccia, negli interventi dei deputati, di questo genere di preoccupazioni.

Nel 2017 il Ticino, a seguito di vari processi di aggregazione, presenterà un quadro di 117 Comuni. Rispetto agli anni Ottanta, quando ve n'erano 247, ciò significa una diminuzione di oltre la metà.

Gli enti pubblici locali, pur nel rispetto del concetto di autonomia, sono sempre più orientati a una organizzazione amministrativa e contabile e di suddivisione per aree di azione che si rifà al modello standard, già presente ad esempio nella pubblicazione di Ernst Buschor e Enrico Rondi (*Gestione e pianificazione finanziaria negli enti pubblici* ed. Banca dello Stato del Canton Ticino, luglio 1985, pag. 11).

Classificazione funzionale (compiti principali)

0 Amministrazione generale	5 Previdenza sociale
1 Sicurezza pubblica	6 Traffico
2 Educazione	7 Protezione dell'ambiente e sistemazione del territorio
3 Cultura e tempo libero	8 Economia pubblica
4 Sanità	9 Finanze e imposte

Nel 1989, a cura dell'allora Dipartimento dell'Interno, fu messa a disposizione dei Comuni in due volumi la pubblicazione *Manuale di contabilità dei Comuni ticinesi*, allo scopo di attuare progressivamente il Modello contabile armonizzato.

Il Consiglio di Stato, in una successiva lettera di delucidazioni alla Commissione della legislazione del 15 novembre 2016 precisa:

*«Il MCA (ndr. Modello contabile armonizzato) prevede una numerazione dei conti secondo le tre citate suddivisioni: quella per genere di conto e quella funzionale sono date dal modello e sono vincolanti per tutti i Comuni. Quella **Istituzionale** (detta anche **Per dicastero**) è invece **scelta liberamente** dai Comuni secondo la propria organizzazione amministrativa (dicasteri, sezioni, uffici, centri costo, ecc.) ed ha lo scopo di permettere ai centri di responsabilità di valutare i propri risultati d'esercizio. È questa, di regola, la base per la ripartizione dei Dicasteri.*

In taluni casi, quando non ci sono particolari esigenze tecniche e politiche, i Comuni possono far corrispondere la suddivisione Istituzionale con quella Funzionale; quest'ultima è suddivisa in 10 capitoli (funzioni o compiti) da 0 a 9, a loro volta suddivisi in sotto funzioni a 2 e 3 cifre (vedi anche risposta n. 1).

In relazione ai Dicasteri istituiti in seno ad un Esecutivo comunale, è ovviamente possibile assegnare più settori del Piano dei conti a un singolo municipale. Non sempre infatti il numero dei settori in cui è suddiviso il Piano di conti di un Comune corrisponde al numero dei membri di Municipio».

Se grandi progetti possono eventualmente suggerire a un'amministrazione locale la momentanea istituzione di un'area specifica d'intervento, non si spiega e difficilmente si comprende l'"adozione" a livello di dicastero di una minima parte di un tutto, come il caso che ha originato l'atto parlamentare, ovvero la "creazione" di un dicastero cimitero.

Il Municipio, ripetiamolo, è un organo collegiale, come le decisioni che prende, mirando all'equilibrio e all'armonia. Possibili dissidi, litigi, incomprensioni (ma a volte anche incapacità di singoli municipali) vanno di certo affrontati e risolti. Assegnare a taluni municipali la responsabilità di settori chiaramente limitati, fatti assurgere al rango di dicastero, alimentano unicamente le polemiche. Mescolarli o confonderli con l'adozione e assegnazione di responsabilità a taluni municipali di settori chiaramente limitati, assurti al rango di "dicasteri", non ha alcun legame, per il bene pubblico, con una buona amministrazione. Salvo palesare un danno di immagine all'istituzione comunale in quanto tale.

Accostare a una realtà del genere la limpida affermazione (art. 90 cpv 1 LOC) «*Il municipio è tenuto ad istituire dicasteri per agevolare l'esame degli oggetti di sua competenza*» mostra tutto il suo evidente stridore.

Richiamarsi nella fattispecie all'autonomia comunale è in altre parole fuorviante.

Proprio perché il Cantone (e per esso il Dipartimento competente e la Sezione enti locali) veglia sul buon funzionamento degli enti locali e come tale è presente nella LOC (vedi ad esempio l'art. 171 Norme per i libri contabili e i conti e l'art.215 Bilancio patrimoniale. Fondi di riserva), come pure in altre disposizioni vincolanti.

Soprattutto vale la pena di menzionare nella sua completezza l'art. 26 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni:

Art. 26 Piano dei conti (art. 171 e 215 cpv. 1 L)

¹*Il piano contabile comprende il bilancio, il conto di gestione corrente, il conto degli investimenti e il conto di chiusura.*

²*Il piano contabile è suddiviso in categorie: le classi, i gruppi, i conti e i sottoconti. Il Dipartimento delle Istituzioni (in seguito: Dipartimento) emana le direttive per uniformare le tre categorie.*

³*I comuni ripartiscono il conto amministrativo per funzioni. Il Dipartimento emana i criteri per l'armonizzazione della ripartizione funzionale.*

⁴*Il piano contabile deve essere preventivamente approvato dalla Sezione degli enti locali.*

Ne consegue quale chiaro e logico legame, quanto ci indica l'art.18 cpv. 1 (RALOC):

TITOLO IV Il municipio

Art. 18 Dicasteri (art. 90 legge)

¹*I dicasteri sono stabiliti e assegnati dal municipio all'inizio di ogni quadriennio. Gli stessi corrispondono, di regola, alle categorie indicate nel piano dei conti.*

Naturalmente a nessuno sfugge quanto pure nella LOC è precisato, vale a dire che il Municipio si compone di un numero dispari di membri, scelti fra i cittadini del Comune, ritenuto **un massimo di sette**.

Da cui deriva pure che rispetto al piano contabile (definito anche piano o ripartizione funzionale) dal quale vengono di regola stabiliti i Dicasteri, vale a dire dieci settori già indicati e individuati nel 1985, fatalmente ad alcuni municipali toccheranno le responsabilità di più d'uno di essi.

Nell'allegato sono presentate, scelte a caso e a titolo d'esempio, le descrizioni per un certo numero di Comuni ticinesi: accanto al nome del Comune, fra parentesi, il numero dei membri del Municipio. Inoltre le denominazioni dei dicasteri denotano scelte che non si scostano nella sostanza da quanto normalmente indicato ad esempio nell'*Annuario statistico* o nel classificatore a schede *ABC del Consigliere comunale* (ed. Dipartimento delle istituzioni/SEL 2001).

Rispetto al tema che ci occupa (altro esempio), può interessare sapere che una città di grandi dimensioni come Lugano, a seguito di una recente riforma, ha individuato sette aree di responsabilità, assegnate ciascuna a uno dei suoi sette municipali. Queste le denominazioni: Istituzioni, Consulenza e gestione, Immobili, Sicurezza e spazi urbani, Formazione, sostegno e socialità, Cultura, sport e eventi, Sviluppo territoriale.

Nella pubblicazione dei conti tuttavia ha mantenuto la ripartizione funzionale, come segue:

0 Amministrazione	5 Previdenza sociale
1 Sicurezza pubblica	6 Traffico
2 Educazione	7 Protezione dell'ambiente e sistemazione del territorio
3 Cultura e tempo libero	8 Economia pubblica
4 Salute pubblica	9 Finanze e imposte

IV. CONCLUSIONI

Per la forza insita in una legge, considerando positivamente quanto emerge nell'atto parlamentare in esame, anziché tradurlo come nelle intenzioni degli iniziativaisti, si propone comunque di modificare l'art. 90 LOC (Dicasteri) al cpv. 1 con una frase che segue il primo enunciato, con un concetto che indichi come «**i dicasteri corrispondono, di regola, alle categorie indicate nel piano dei conti**».

Lasciamo alla valutazione del Consiglio di Stato se togliere oppure lasciare l'inserito «di regola», ritenuto che prassi consolidata e situazione generale reale di fatto mostrano una comune accettazione di questo modus operandi.

Poiché quanto viene proposto deriva quasi pari pari dall'art. 18 cpv. 1 RALOC, consigliandone la sua eliminazione da questa sede, si propone al Consiglio di Stato un'adeguata sostituzione con ulteriori precisazioni utili a delimitare la costituzione dei dicasteri.

Per la minoranza della Commissione della legislazione:

Gianrico Corti, relatore
Celio - Delcò Petralli - Ferrara (con riserva) -
Galusero - Lepori