

Messaggio

numero

7591

data

16 ottobre 2018

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 12 marzo 2018 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari «Modifica dell'art. 67 “Mozioni” della Legge organica comunale»

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato l'iniziativa parlamentare *12 marzo 2018* presentata nella forma elaborata dal deputato *Raoul Ghisletta e cofirmatari*, con la quale si chiede la modifica dell'art. 67 della Legge organica comunale (LOC) che tratta le mozioni.

I. INTENDIMENTI DELL'INIZIATIVA

Secondo gli iniziativaisti occorre apportare alcune modifiche all'art. 67 LOC “Mozioni”, in particolare al fine di permettere ai Legislativi comunali di trattare le mozioni anche quando le Commissioni del Consiglio comunale non rassegnano il proprio rapporto sulle stesse nei tempi di legge, rispettivamente quando il Municipio non rassegna le proprie osservazioni sul rapporto commissionale relativo ad una mozione nei tempi di legge. Ciò garantirebbe meglio il diritto del consigliere comunale di vedere trattate le mozioni entro tempi ragionevoli. Gli iniziativaisti propongono inoltre altri accorgimenti di cui meglio si dirà in seguito.

II. L'OPINIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLA PROPOSTA DELL'INIZIATIVA

In termini generali

Intendiamo dapprima richiamare l'attenzione sulle innumerevoli modifiche della LOC che si sono susseguite negli ultimi anni.

Essa è infatti stata oggetto di importanti modifiche dal 1987 in poi. Una riforma di rilievo risale al 2000. Un'ulteriore importante revisione della LOC è entrata in vigore il 1. gennaio 2009.

La LOC è stata in seguito modificata a più riprese puntualmente (vedi agli artt. 73, 83, 104 a, 108 a, 133, 134 a, 149, 150, 173, 213 LOC, ecc.).

Ulteriormente negli ultimi anni:

- il 20 aprile **2012** sono entrate in vigore le modifiche concernenti le competenze ad approvare il moltiplicatore comunale (vedi agli artt. 13, 38, 67, 110, 162 e 162 a LOC).

- Il 1. settembre 2014 è entrata in vigore una nuova mini revisione che ha toccato:
 - gli artt. 17, 33, 49, 56, 57, 157 a e 206 LOC - in tema di tenuta della seduta del Consiglio comunale sui preventivi e sui relativi messaggi;
 - l'art. 171 b LOC - base legale per l'implementazione nei Comuni di un sistema di gestione della qualità e della relativa certificazione;
 - gli artt. 98 e 105 LOC - base legale per la gestione della preparazione e lo svolgimento delle sedute di Municipio tramite un sistema di gestione elettronica dei documenti;
 - gli artt. 38, 107, 127, 138, 139, 140, 187 - modifiche procedurali o a seguito dell'entrata in vigore di nuove leggi.
- Il 1. gennaio 2015 è entrata in vigore una modifica degli artt. 75 e 77 a LOC; il 1. marzo 2015 una modifica degli artt. 199 e 200 LOC; il 15 maggio 2015 una modifica degli artt. 36 e 66 LOC e il 1. luglio 2015 una correlata modifica dell'art. 11 a RALOC.
- Il 15 aprile 2016 una modifica dell'art. 145 cpv. 3 LOC.
- Il 1. gennaio 2017 una modifica degli artt. 158, 169, 162 a, 188, 205 LOC; il 1. giugno 2017 una modifica degli artt. 4, 36, 65, 66, 134, 135, 147, 148, 192, 196 c LOC.
- Il 1. gennaio 2018 una modifica degli artt. 30 e 61 LOC; il 1. ottobre 2018 una modifica degli artt. 29, 30, 31 a, 60, 61 LOC.

È poi stato conseguentemente aggiornato il Regolamento di applicazione della Legge organica comunale (RALOC) a svariate riprese.

Nel frattempo sono pendenti ancora due Messaggi che comporteranno ulteriori importanti modifiche della LOC, ovvero quello concernente l'abrogazione della Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (LMSP - Messaggio governativo n. 7433 del 27 settembre 2017) e quello relativo all'introduzione nei comuni ticinesi del modello contabile armonizzato di seconda generazione (MCA2 - Messaggio governativo n. 7553 del 27 giugno 2018).

Per una riforma totale e radicale della Legge organica comunale (LOC) occorrerà verosimilmente ancora attendere qualche tempo. Ad esempio, l'evoluzione del processo aggregativo in relazione ai Comuni con meno di 300 abitanti darà indicazioni più attendibili sulla necessità di confermare o meno (e in quali termini) il "consistente pacchetto" di articoli del Titolo II Capitolo II concernente le Assemblee comunali (artt. 11-41 LOC).

Ad ogni buon conto il numero delle recenti modifiche è, come visto, consistente. Altre stanno sopraggiungendo.

È evidente che per i Comuni è impegnativo assimilare questi "continui" cambiamenti legislativi e metterli in atto, nonostante il supporto della Sezione degli enti locali che emana circolari informative a seguito di ogni modifica di legge (<https://www4.ti.ch/di/sel/comuni/circolari-e-direttive/>).

È pacifico che quando sono necessari allineamenti al diritto superiore o risoluzioni di chiare incongruenze occorre procedere senza indugio.

Tuttavia, in altre circostanze ci sembra legittimo chiedersi se non bisogna avere un approccio un po' prudente di fronte a prospettive di nuove modifiche della LOC.

In linea di principio, un puntuale problema d'applicazione in un solo Comune non dovrebbe necessariamente indurre a modifiche di legge: dovrebbero piuttosto esserci diffuse criticità manifestatesi in maniera rilevante in più realtà locali.

D'altro canto modificando una legge - in particolare su aspetti procedurali interconnessi - sussiste anche il rischio di risolvere sì un problema, ma di crearne altri.

Come si vedrà in seguito suggeriamo quindi di soprassedere ad un'ampia modifica dell'art. 67 LOC, il cui iter di trattazione è già piuttosto articolato e lungo.

Ciò detto, ci sembra tuttavia importante sottolineare che, contestualmente al progetto di riforma Ticino 2020, è in avvio una riflessione sul Comune di domani.

In questa sede - oltre a riflettere sul suo ruolo e sugli strumenti (organizzativi, gestionali e legislativi, ecc.) necessari per esercitarlo appieno - occorrerà perlomeno interrogarsi sull'idoneità degli odierni strumenti partecipativi offerti ai cittadini (ma anche ai membri dei legislativi). Ciò se l'obiettivo è quello di incentivarli ad essere e a sentirsi di più parte attiva, costruttiva e viva del proprio Comune, e di meno lontani, su posizioni di disaffezione e di critica talvolta ad oltranza verso quest'ultimo.

Questa riflessione - ad ampio respiro - potrà se del caso anche portare ad una revisione dell'attuale assetto legislativo.

La proposta dell'iniziativa e le valutazioni in merito del Consiglio di Stato

L'iniziativa propone in sostanza quanto segue:

- permettere ai Legislativi comunali di trattare le mozioni anche quando una Commissione del Consiglio comunale non rassegna il proprio rapporto su una mozione nei termini di legge (su proposta del mozionante all'ufficio presidenziale), rispettivamente quando il Municipio non rassegna le proprie osservazioni sul rapporto commissionale relativo ad una mozione nei termini di legge (il Legislativo delibererebbe in tal caso la seduta successiva allo scadere dei termini).
- Introdurre l'obbligo per i Municipi di rassegnare, oltre al preavviso sul merito della proposta della mozione, anche un preavviso tecnico sulla ricevibilità della stessa.
- Qualora il Municipio non intendesse esprimere un preavviso sul contenuto della mozione - possibilità questa già prevista dalla legge - esso dovrà perlomeno fornire i motivi al Consiglio comunale per cui non intende esprimersi.
- Permettere alla Commissione del Consiglio comunale di proporre un controprogetto alla mozione.
- Dare più tempo al Municipio per formulare le proprie osservazioni al rapporto commissionale (da due a sei mesi), ritenuto tuttavia che, come visto sopra, se il termine non fosse rispettato il Consiglio delibererebbe sulla mozione alla successiva seduta anche senza osservazioni municipali.

Non riteniamo di dare preavviso positivo alla totalità delle proposte di modifica dell'art. 67 LOC avanzate con l'iniziativa in questione. Ciò per le ragioni che spiegheremo in seguito.

Nella tabella sottostante sono messe a confronto le singole modifiche ai capoversi dell'art. 67 LOC proposte dall'iniziativa con quelle invece suggerite dallo scrivente Consiglio in questa sede, seguite da un commento al riguardo. Le stesse sono anche riprese nell'Allegato.

Art. 67 LOC Mozioni

Attuale LOC	Proposta dell'iniziativa (in grassetto)	Proposta del presente rapporto (in grassetto)
¹ Ogni consigliere può presentare per iscritto, nella forma della mozione, proposte su oggetti di competenza del Consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno; è esclusa la proposta di moltiplicatore o di modifica del medesimo.	Invariato	Invariato
² Esse devono essere immediatamente demandate per esame ad una commissione permanente o speciale, ritenuta la facoltà del municipio di allestire entro il termine di sei mesi: a) un preavviso scritto oppure b) un messaggio a sostegno della proposta. Il municipio, che non intende esprimere un preavviso o proporre un messaggio, deve fare dichiarazione in tal senso nel termine di tre mesi.	² Esse devono essere immediatamente demandate per esame ad una commissione permanente o speciale, ritenuto l'obbligo del municipio di allestire: a) un preavviso scritto sulla ricevibilità della mozione entro il termine di un mese b) un preavviso scritto sul contenuto della mozione entro il termine di sei mesi: Il municipio, che non intende esprimersi, deve fare dichiarazione in tal senso nel termine di tre mesi, spiegandone i motivi.	Invariato
³ Se la mozione è demandata ad una commissione speciale il mozionante ne farà parte; in ogni caso ha diritto di essere sentito.	Invariato	Invariato
⁴ Il municipio in ogni fase della procedura deve collaborare con la commissione fornendo la necessaria documentazione e assistenza.	Invariato	Invariato
⁵ Il rapporto della commissione deve essere presentato entro il termine di sei mesi, a partire dalla scadenza dei termini di cui al cpv. 2.	⁵ Il rapporto della commissione deve essere presentato entro il termine di dodici mesi dalla presentazione della mozione.	⁵ Il rapporto della commissione deve essere presentato entro il termine di dodici mesi dalla presentazione della mozione. La commissione può proporre nel suo rapporto emendamenti marginali alla mozione; il regolamento di applicazione ne disciplina le modalità.
⁶ Il municipio deve esprimersi in forma scritta sulle conclusioni della commissione entro due mesi	⁶ La commissione può proporre nel rapporto un controprogetto alla mozione: il consiglio comunale delibera sul controprogetto e sulla mozione, se il mozionante non la ritira.	Invariato

	<p>⁷ Il municipio deve esprimersi in forma scritta sulle conclusioni della commissione entro sei mesi. Scaduto infruttuoso il termine, il consiglio comunale delibera nella successiva sessione.</p>	
	<p>⁸ Se la commissione non rispetta il termine di cui al cpv. 5, il mozionante può chiedere all'ufficio presidenziale che il consiglio comunale deliberi sulla mozione nella successiva sessione. Il municipio può esprimere un preavviso scritto sulla mozione.</p>	

Commento

cpv. 2

Si propende per tralasciare un obbligo per il Municipio, come proposto con l'iniziativa, di pronunciarsi in prima battuta sulla sola proponibilità entro un mese dalla ricezione della mozione.

Si ritiene che ciò complicherebbe un iter già articolato. Da una parte può infatti essere complesso anche esprimersi in tempi brevi sulla sola proponibilità.

Propendiamo invece per un unico rapporto come ora, ove il Municipio si esprime, oltre che sul merito, anche sulla proponibilità se fosse necessario. Ciò potrebbe essere specificato nel Regolamento di applicazione della LOC (RALOC).

Il Municipio potrà comunque decidere di non esprimersi per nulla, come previsto dalla legislazione attuale, segnalandolo entro tre mesi.

A questo proposito inserire nella legge l'obbligo per il Municipio di spiegare i motivi nel caso in cui decidesse di non esprimersi non ci pare strettamente indispensabile. Se non risultano dalla comunicazione municipale, le ragioni potranno semmai essere sempre richieste dai commissari o in seduta di Consiglio comunale anche tenuto conto dell'obbligo di collaborazione già previsto al cpv. 4.

cpv. 5 e 6

Viene ripresa la proposta di inserire un termine generale di dodici mesi a partire dalla presentazione della mozione per presentare il rapporto commissionale.

Per quanto concerne la possibilità di presentare un controprogetto da parte della Commissione incaricata di allestire il rapporto, osserviamo quanto segue.

In linea di principio si condivide la proposta di permettere alle Commissioni incaricate dell'esame di formulare delle controproposte a quella della mozione.

Attualmente questa possibilità non è formalmente prevista. Per prassi vengono tuttavia già ammesse modifiche marginali a completamento della mozione.

Riteniamo però più opportuno parlare di emendamento e non di controprogetto, utilizzando così il termine in uso per i messaggi municipali (cfr. art. 38 LOC).

Inoltre, come da prassi adottata finora, propendiamo per permettere solamente degli emendamenti marginali alla mozione, che la modifichino in alcuni punti non sostanziali o la

completino (vedi definizioni art. 14 a RALOC). Aprire anche agli emendamenti sostanziali aggiungerebbe infatti ulteriori passi procedurali all'attuale iter, appesantendolo (vedasi al proposito il complicato iter valido per le modifiche sostanziali delle proposte contenute nei messaggi municipali - art. 38 cpv. 2 LOC).

La procedura riguardante gli emendamenti marginali verrebbe specificata nel RALOC e ricalcherebbe quella per gli emendamenti ai messaggi municipali di cui all'art. 38 LOC. Qualora il mozionante non ritirasse la mozione, poiché non d'accordo con gli emendamenti proposti dalla Commissione, il Consiglio comunale voterebbe sui due testi secondo la procedura delle votazioni eventuali.

Tenuto conto anche delle considerazioni ai cpv. 7 e 8 (vedi sotto), non riteniamo necessario aumentare da due a sei mesi il termine per la presentazione del preavviso al rapporto commissionale da parte del Municipio.

cpv. 7 e 8

Le Commissioni del Legislativo hanno in particolare il compito di esaminare e approfondire le proposte derivanti da mozioni o messaggi municipali e di presentare un rapporto al Consiglio comunale, affinché quest'ultimo possa determinarsi con cognizione di causa sull'oggetto in votazione.

Riteniamo che aprire la possibilità per il Legislativo di esprimersi anche senza il rapporto della Commissione incaricata, e in ultima analisi anche senza il preavviso municipale sia insidioso e da evitare. Mancherebbe infatti un tassello importante nella formazione della volontà dei consiglieri e si creerebbe inoltre una differenza - a nostro avviso non giustificata - con la procedura di trattazione dei messaggi municipali; questi ultimi infatti non possono di principio essere votati in Consiglio comunale senza il rapporto commissionale (vedi art. 56 cpv. 2 LOC - a meno che non sia votata la clausola dell'urgenza; si veda inoltre la particolare trafila per i conti comunali all'art. 175 LOC).

A nostro parere è dunque sconsigliabile permettere di votare in Consiglio comunale senza rapporto commissionale e/o preavviso municipale quando Commissione e Municipio non rispettano i termini previsti.

Qualora il Municipio o la Commissione reiteratamente non rispettassero i termini di legge - intralciando di fatto l'iter delle mozioni - e non vi fosse modo di sbloccare la situazione a livello locale, vi è pur sempre la via della segnalazione all'Autorità di vigilanza per risolvere la puntuale situazione di impasse.

III. CONCLUSIONE

Per le ragioni esposte, il Consiglio di Stato suggerisce di accogliere solo in parte le proposte degli iniziativaisti, aderendo piuttosto alle proposte formulate nel presente rapporto (vedi anche proposta di articolo di legge nell'allegato).

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

organica comunale del 10 marzo 1987; modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 16 ottobre 2018 n. 7591 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 è così modificata:

Art. 67 cpv. 5

⁵Il rapporto della commissione deve essere presentato entro il termine di dodici mesi dalla presentazione della mozione. La commissione può proporre nel suo rapporto emendamenti marginali alla mozione; il regolamento ne disciplina le modalità.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio Stato stabilisce la data di entrata in vigore.