ABC
DEL CONSIGLIERE COMUNALE

Repubblica e Cantone Ticino
Sezione degli enti locali

ABC DEL CONSIGLIERE COMUNALE

Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle istituzioni

ABC
DEL CONSIGLIERE COMUNALE

Sezione degli enti locali

ABC DEL CONSIGLIERE COMUNALE

ABC del Consigliere comunale

Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali
Edizione giugno 2012

Autori
ing. Elio Genazzi, Capo Sezione Enti locali
avv. Carla Biasca, Capufficio amministrativo e del contenzioso della Sezione Enti locali
lic. oec. John Derighetti, Capufficio della gestione finanziaria della Sezione Enti locali
avv. Elena Perazzi, Ispettrice della Sezione Enti locali

© Dipartimento delle istituzioni, Sezione degli enti locali (SEL)
Citazione "ABC del Consigliere comunale, Sezione degli enti locali, edizione giugno 2012"

Progetto grafico
plastical - Massagno

Il valore della politica comunale

La consapevolezza dell'importanza di far parte di un Legislativo deve essere un pensiero ricorrente per i consiglieri comunali. Esercitare questa funzione significa cambiare il destino della storia del proprio Comune.

In questi ultimi anni il modo di fare politica è cambiato e si è evoluto, così come il nostro Cantone. Oggi nella gestione della "cosa pubblica" bisogna avere spirito d'iniziativa, una visione ampia e un'ottica strategica nell'affrontare i temi. Nel decidere bisogna tenere in giusta considerazione le possibili ripercussioni nei confronti del proprio Comune, ma anche di quelli limitrofi e di tutta la regione in cui si vive.

Occorre trovare la capacità di esercitare il ruolo di membro del Legislativo comunale con lungimiranza, poiché la politica odierna non può consumarsi e condensarsi nella sola alzata di mano durante la seduta del Consiglio comunale. Si tratta invece di un percorso che inizia nei gruppi di lavoro e nelle commissioni, che getta un attento sguardo verso l'esterno e le collaborazioni tra pubblico e privato, ma soprattutto verso un'imperativa collaborazione tra Comuni circostanti nel risolvere problemi che spesso superano i confini giurisdizionali. La visione della "Città Ticino", ossia la naturale evoluzione socio-economica e territoriale del nostro Cantone, deve partire dal lavoro puntuale e attento svolto nei Legislativi comunali. Lavoro che tiene in giusta considerazione il principio dello stato di diritto, della Democrazia, dello stato sociale e dello spirito federale.

La presente raccolta di informazioni è stata stampata per la prima volta nel 1996 e rivista nel 2001; sono trascorsi oltre dieci anni e si è giustamente posta mano in alcuni punti. Negli anni sono stati infatti numerosi i cambiamenti che hanno portato alla modifica di numerosi articoli della Legge organica comunale, meglio nota come LOC. Il Dipartimento delle istituzioni con la Sezione degli enti locali colgono l'occasione di presentarvi questo nuovo manuale rinnovato nella sostanza e di conseguenza anche nella forma. Esso accompagna la formazione continua dei politici, in particolare quella dei consiglieri comunali, i quali hanno la possibilità di ampliare tematiche di loro competenza, grazie agli specifici corsi offerti in collaborazione con il DECS.

Questo manuale ha come fine quello di aiutare il Consigliere comunale a capire meglio la sua funzione, a conoscere le finalità di leggi e convenzioni, come avvicinarsi alla gestione finanziaria e di quali strumenti dispone per esercitare la sua carica. La conoscenza di prassi e degli strumenti deve concorrere alla vigilanza e al miglioramento della conduzione politica dei nostri Comuni; dobbiamo evitare che

gli stessi assumano finalità contrarie allo spirito positivo e che scivolino nell'abuso.

In questi anni ho notato una maggiore attenzione nell'esercitare la corretta funzione di controllore e decisore nei Legislativi comunali, segno che documenti come questo e i corsi forniti hanno elevato la qualità dei nostri "parlamentari comunali". Il mio auspicio è che questo manuale possa aiutare le persone messesi a disposizione della "cosa pubblica" nel capire meglio i suoi meccanismi e nel far crescere i nostri Enti locali.

Grazie e… buon lavoro!

Norman Gobbi
Consigliere di Stato e Direttore del Dipartimento delle istituzioni

Indice

I. Cenni introduttivi sull'Istituto comunale

1 Premesse

2 I principi fondamentali

3 Dal "Comune patriziale" al "Comune politico"

4 Lo Stato federale a tre livelli

5 Lo svolgimento dei compiti comunali nei decenni passati

6 Dalla collaborazione intercomunale alle aggregazioni: il passato recente e il futuro del Comune

II. Cos'è il Consiglio comunale

1 La composizione e l'elezione del Consiglio comunale

2 La carica di consigliere comunale

3 I gruppi in Consiglio comunale

4 Le Commissioni del Consiglio comunale

5 Le competenze decisionali del Consiglio comunale

SCHEDA II.A Competenze decisionali degli organi comunali nei Comuni con il Consiglio comunale

SCHEDA II.B Tipologia delle competenze del Consiglio comunale secondo l'art. 13 LOC

SCHEDA II.C Deleghe di competenze dal Consiglio comunale al Municipio

SCHEDA II.D Deleghe di competenze dal Municipio ai servizi dell'Amministrazione e agli organi delle aziende municipalizzate

III. Come decide il Consiglio comunale

FASE I **La procedura che conduce alla seduta del Consiglio comunale: il ruolo del Municipio, del Presidente del Consiglio comunale e delle sue Commissioni**

SCHEDA III.A Messaggio municipale

SCHEDA III.B Convocazione delle sedute del Consiglio comunale

SCHEDA III.C Ordine del giorno

SCHEDA III.D Esame delle Commissioni del Consiglio comunale e rapporti commissionali

FASE II **La seduta pubblica del Consiglio comunale: le discussioni e le votazioni, il ruolo del Presidente**

SCHEDA III.E Procedura secondo la clausola d'urgenza

SCHEDA III.F Riunioni pubbliche del Consiglio comunale

SCHEDA III.G Ruolo del Presidente del Consiglio comunale

SCHEDA III.H Collisione in Consiglio comunale

SCHEDA III.I Votazioni in Consiglio comunale

SCHEDA III.L Maggioranze

SCHEDA III.M Sistemi di voto

SCHEDA III.N Controproposte e procedura delle votazioni eventuali

SCHEDA III.O Verbale del Consiglio comunale

FASE III **L'informazione alla cittadinanza sugli atti del Consiglio comunale**

SCHEDA III.P Pubblicazione delle decisioni del Consiglio comunale

IV. Gli strumenti di partecipazione

1 Gli strumenti a disposizione del consigliere comunale

SCHEDA IV.A Interpellanza

SCHEDA IV.B Interrogazione

SCHEDA IV.C Mozione

SCHEDA IV.D Domanda di convocazione del Consiglio comunale da parte di un terzo dei consiglieri comunali

2 Gli strumenti a disposizione del cittadino

SCHEDA IV.E Referendum

SCHEDA IV.F Iniziativa popolare

SCHEDA IV.G Ricorso al Consiglio di Stato

SCHEDA IV.H Istanze di intervento all'Autorità di vigilanza

SCHEDA IV.I Petizione

V. Le Leggi del Comune; lo svolgimento di compiti comunali attraverso soggetti esterni all'amministrazione comunale

1 Le Leggi del Comune

SCHEDA V.A Regolamenti comunali

SCHEDA V.B Ordinanze municipali

2 Lo svolgimento di compiti comunali attraverso soggetti esterni all'amministrazione comunale

SCHEDA V.C Convenzioni

SCHEDA V.D Mandati di prestazione

VI. Come avvicinarsi alla gestione finanziaria del Comune

1 La normativa applicabile e il modello contabile per i Comuni

2 Il preventivo

3 Il credito di investimento

4 Il consuntivo

5 L'esame della gestione e il controllo finanziario

6 La valutazione della situazione finanziaria

7 La pianificazione finanziaria

8 Approfondimenti: investimenti e opere pubbliche

SCHEDA VI.A Approvazione degli investimenti

SCHEDA VI.B Coinvolgimento del Legislativo comunale nell'esecuzione delle opere pubbliche; ruolo dell'Esecutivo

VII. La perequazione finanziaria intercomunale

1 La compensazione finanziaria verticale; l'indice di capacità finanziaria

2 La perequazione delle risorse; il contributo di livellamento

3 La perequazione degli oneri

4 La "perequazione d'urgenza": il contributo supplementare

Indice delle principali abbreviazioni

Cost.	Costituzione federale (RS 101)
Cost. /Ti	Costituzione della Repubblica del Canton Ticino (R 1.1.1.1.)
CCS	Codice civile svizzero (RS 210)
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
LAggr	Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (R 2.1.4.3.)
LCCom	Legge sul consorziamento dei Comuni (R 2.1.4.2.)
LEDP	Legge sull'esercizio dei diritti politici (R 1.3.1.1.)
LMSP	Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (R 2.1.3.1.)
LALIA	Legge d'applicazione della Legge federale contro l'inquinamento delle acque (R 9.1.1.2.)
LALPamb	Legge cantonale di applicazione alla Legge federale sulla protezione dell'ambiente (R 9.2.1.1.)
LALPT	Legge cantonale d'applicazione della Legge federale sulla pianificazione del territorio
LE	Legge edilizia cantonale (R 7.1.2.1.)
LPAmm	Legge di procedura per le cause amministrative (R 3.3.1.1.)
LOC	Legge organica comunale (R 2.1.1.2.)
LPI	Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (R 2.1.2.3.)
Lst	Legge sullo sviluppo territoriale (R 7.1.1.1.)
RALOC	Regolamento di applicazione della Legge organica comunale (R 2.1.1.3.)
Rgfc	Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni (R 2.1.2.1.)
RLE	Regolamento di applicazione della Legge edilizia (R 7.1.2.1.1.)
RLEDP	Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici (R 1.3.1.2.)
RLPI	Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale (R 2.1.2.3.1.)
RISA	Regolamento igiene suolo e abitato (R 6.2.2.1.)

DTF	Decisione del Tribunale federale
ris. gov.	Risoluzione governativa
STA	Sentenza del Tribunale cantonale amministrativo
TF	Tribunale Federale
TRAM	Tribunale cantonale amministrativo

GAT	Giurisprudenza amministrativa ticinese
RDAT	Rivista di diritto amministrativo e tributario
RTiD	Rivista ticinese di diritto

BU	Bollettino ufficiale delle Leggi e degli atti esecutivi
FU	Foglio Ufficiale
R	Raccolta delle Leggi della Repubblica e Cantone del Ticino
RS	Raccolta sistematica del diritto federale

CC	Consiglio comunale
MM	Messaggio municipale
PF	Piano finanziario
ROC	Regolamento organico comunale
ROD	Regolamento organico dei dipendenti

art., artt.	articolo, articoli
cpv., cpvv.	capoverso, capoversi
let., lett.	lettera, lettere
seg., segg.	seguente, seguenti
L	Legge
Reg	Regolamento

I. Cenni introduttivi sull'Istituto comunale

1 Premesse

2 I principi fondamentali

3 Dal "Comune patriziale" al "Comune politico"

4 Lo Stato federale a tre livelli

5 Lo svolgimento dei compiti comunali nei decenni passati

6 Dalla collaborazione intercomunale alle aggregazioni: *il passato recente e il futuro del Comune*

I. Cenni introduttivi sull'Istituto comunale

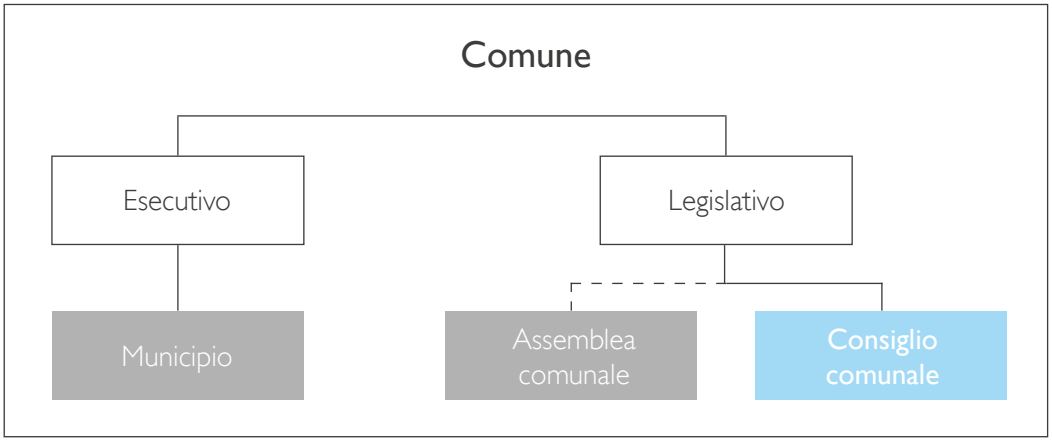
I Premesse

Con la carica di consigliere comunale si assume la responsabilità di rappresentare i propri cittadini nell'organo legislativo comunale.
Per chi è attivamente interessato alla vita del proprio Comune si tratta del primo importante passo nella politica attiva.
Il Consiglio comunale è infatti una palestra di dibattito politico, dove si apprende il confronto con gli altri, la difesa delle proprie idee ed il sostegno delle proprie tesi.
Il tutto deve però avvenire secondo regole stabilite, che nel caso specifico si basano sulla **Legge organica comunale (LOC)**.

Per svolgere adeguatamente una carica pubblica la buona volontà ed il buon senso degli eletti non bastano più. L'attività politica, parimenti a quella privata, è sempre più complessa e richiede decisioni chiare, corrette e tempestive tali da imporre, a chi siede sugli scranni dell'Esecutivo ma anche del Legislativo comunale, un'adeguata preparazione.

In questo senso l'"*ABC del consigliere comunale*" vuole essere un importante strumento di formazione oltre che di supporto del consigliere comunale nello svolgimento della propria mansione. Con tale pubblicazione si intende pure sottolineare l'importanza del mandato pubblico assunto nell'organo chiamato a decidere sulle questioni più importanti della gestione del Comune.

Gli organi comunali



Per meglio comprendere la carica pubblica alla quale si è stati eletti è tuttavia importante soffermarci brevemente sui **principi fondamentali che reggono l'agire del Comune**, ma anche sul **Comune ticinese** più in generale, sulle sue origini e sull'evoluzione del suo ruolo istituzionale.

Non possiamo infine esimerci dall'illustrare seppur in modo succinto le sfide presenti e future, con un accenno particolare al progetto politico delle **aggregazioni comunali,** iniziato sul finire degli anni Novanta e che si protrarrà con tutta probabilità fin verso il 2020.

2 I principi fondamentali

Il Comune è il terzo livello istituzionale nella Confederazione.
Come tale la sua azione si fonda su alcuni **principi fondamentali**. Li possiamo brevemente riassumere nel modo seguente:

2.1 Principio dello *stato di diritto*

Nel loro agire gli organi comunali devono rispettare le Leggi federali e cantonali, così come il Diritto comunale (Regolamenti e Ordinanze); devono inoltre rispettare il principio dell'uguaglianza fra i cittadini e gli altri diritti fondamentali del cittadino.
L'organizzazione comunale è poi sostanzialmente imperniata sul principio della separazione dei poteri e delle competenze fra i propri organi (fra Municipio e Assemblea comunale rispettivamente Consiglio comunale).
Lo stato di diritto garantisce al cittadino la facoltà di impugnare, tramite la via ricorsuale, le decisioni dell'Autorità che contravvengono a questi principi.

2.2 Principio dello *stato democratico*

Si basa sul principio secondo il quale il popolo è sovrano. A livello comunale la cittadinanza ha il diritto di eleggere i rappresentanti negli Organi comunali (Consiglio comunale e Municipio), nei Comuni a regime di Consiglio comunale detiene il diritto di iniziativa e di referendum su alcuni oggetti. Nei Comuni in cui sussiste l'Assemblea comunale in seduta pubblica, le competenze di Organo legislativo sono svolte direttamente da quest'Organo.

2.3 Principio dello *stato sociale*

Si tratta del principio secondo cui al cittadino non solo vengono garantiti servizi essenziali quali la distribuzione dell'acqua potabile, la raccolta dei rifiuti, lo smaltimento delle acque, lo sgombero della neve, ma anche dei servizi di carattere sociale atti ad assicurare condizioni di benessere ai propri cittadini. Ne sono degli esempi gli incentivi di politica comunale, quali l'aiuto all'alloggio, le prestazioni complementari, le mense scolastiche, ecc. L'applicazione di questo principio è condizionato in misura marcata dai mezzi finanziari che il Comune ha a disposizione.

2.4 Principio dello *stato federale*

Il Comune è riconosciuto come terzo livello istituzionale. Ne deriva principalmente il riconoscimento dell'esistenza dell'Istituto comunale come tale, nonché dell'autonomia del Comune entro i limiti che la Costituzione e le Leggi gli concedono: a livello locale il Comune è in particolare autonomo nello svolgimento dei compiti che non sono attribuiti né alla Confederazione né al Cantone (*art. 16 Cost./Ti*).

3 Dal "Comune patriziale" al "Comune politico"

L'attuale **Comune politico** ticinese trae la sua origine dal **Comune patriziale**, fino alla fine del XVIII secolo conosciuto come **Vicinìa**. Un primo cambiamento avviene con il Patto di mediazione (1803) che determina la nascita del Comune politico e la formulazione della prima Costituzione cantonale. Si dà avvio al cosiddetto periodo del Comune patriziale, durante il quale l'esercizio dei diritti politici e l'ottenimento della cittadinanza rimangono tuttavia subordinati all'appartenenza ad un Patriziato.

In realtà, malgrado l'avvento del Comune politico, nei primi anni del XIX secolo il **Patriziato** mantiene il proprio predominio ed è l'unico vero fruitore dei beni patrimoniali. Un svolta importante avviene con la Costituzione del 1835, con la quale si sancisce la divisione di ruolo fra Comune patriziale e Comune politico. Si tratta tuttavia di un cambiamento soltanto formale, in quanto permangono forti legami che di fatto impediscono l'acquisizione di una maggiore autonomia da parte del Comune politico.

L'effettiva emancipazione del Comune politico si concretizza soltanto successivamente, entro la fine degli anni '50:

- con la divisione patrimoniale tra Comune politico e Comune patriziale (nel 1858 con la Legge organica comunale del 1854);
- con l'abolizione dell'appartenenza al Patriziato quale presupposto per l'esercizio dei diritti politici (nel 1858);
- con l'abolizione dell'appartenenza al Patriziato quale presupposto per l'acquisizione dell'attinenza.

Attraverso la divisione patrimoniale dei due Enti, al Comune viene attribuito tutto quanto serve all'universalità degli abitanti, in particolare gli acquedotti, le fontane pubbliche, le strade, le piazze, i cimiteri, le scuole, le infrastrutture destinate ad accogliere i poveri, ecc.; mentre al Patriziato rimane il cosiddetto "patrimonio godibile" costituito da boschi, pascoli, alpi e terreni.

Il ruolo e la funzione del Comune politico, dalla seconda metà dell'800 in poi, subisce una progressiva evoluzione nel senso che a tutti i cittadini viene vieppiù garantita un'equità di trattamento indipendentemente dall'appartenenza al Patriziato; al Comune sono poi attribuiti l'insieme dei compiti pubblici generali verso la collettività. Il Comune assume dunque a tutti gli effetti la connotazione dell'ente pubblico dotato di personalità giuridica e di un territorio proprio, così come ora prevede l'*articolo 1 della Legge organica comunale (LOC)*, ovvero:

> ***art. 1***
> *Il Comune è una corporazione di diritto pubblico, con personalità giuridica e territorio proprio, autonoma nei limiti stabiliti dalla costituzione e dalle leggi.*

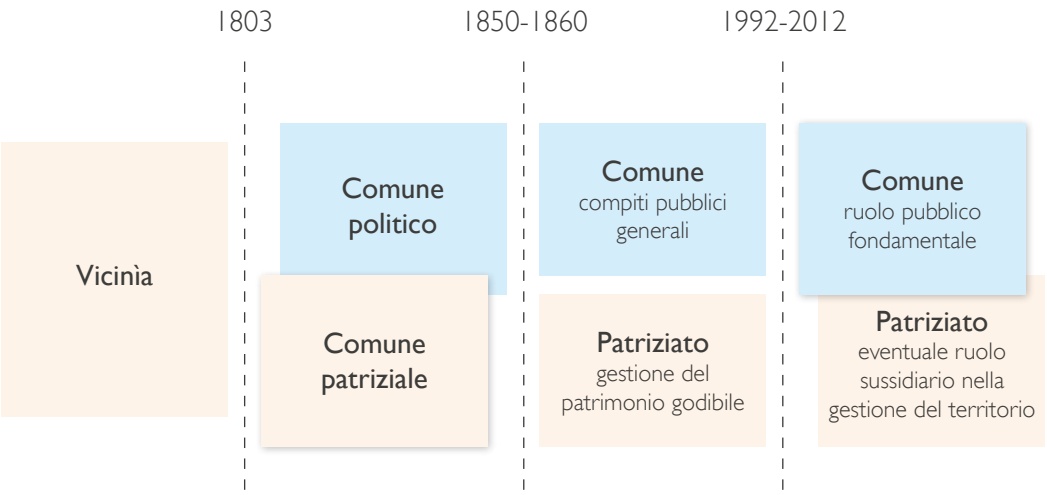
Per anni il Patriziato continua per contro a mantenere il proprio primato sulla proprietà territoriale. Tale situazione subisce tuttavia un importante declino dopo la metà del secolo scorso, con l'avvento della modernizzazione ed il progressivo abbandono della vita rurale. Quest'evoluzione nella seconda metà del '900 impone al Patriziato un importante sforzo di adattamento alla nuova realtà seguendo, con l'adozione della Legge organica patriziale del 1992, la via dell'apertura all'interesse collettivo, ossia non circoscritto ai soli Patrizi. Con questo importante passo il Patriziato assume lo statuto di "*ente pubblico a tutti gli effetti i cui patrizi si impegnano a mantenere e rendere attivo*".

Il principio è stato per altro introdotto nella Costituzione cantonale del 1997 (*cfr. art. 22 Cost. cant.*):

> *Patriziato*
> *art. 22*
> [1] *Il Patriziato è un ente di diritto pubblico, proprietario di beni di uso comune. Esso è autonomo nei limiti fissati dalla legge.*
>
> [2] *Il Cantone favorisce la collaborazione del Patriziato con i Comuni e con altri enti per l'utilizzazione razionale dei beni patriziali nell'interesse comune.*

Il principio di collaborazione fra Comune e Patriziato è poi stato concretizzato con la revisione 2012 della Legge organica patriziale, che ha formalmente istituito il **Fondo per la gestione del territorio** con l'intento di ulteriormente riconoscere al Patriziato un importante ruolo nella gestione del territorio a livello locale.

Con questi cambiamenti il Patriziato, pur mantenendo intatta la propria specificità di ente autonomo di diritto pubblico, a dipendenza delle possibili intese con il Comune può essere chiamato a svolgere una posizione sussidiaria a quest'ultimo. Da questo punto di vista l'esistenza del Comune risulta fondamentale, mentre quella del Patriziato può essere definita utile, ma non necessariamente obbligatoria.

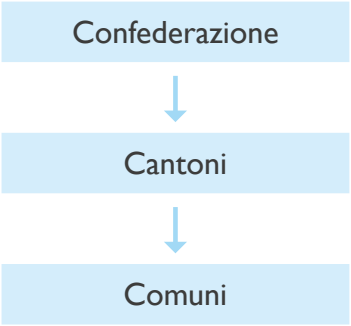


Di pari passo nel corso degli ultimi decenni il Comune ha progressivamente assunto il ruolo di erogatore di servizi. Per affrontare le nuove esigenze i Comuni, a fronte di compiti sempre più diversificati e complessi sono stati chiamati a riorganizzarsi, dotandosi di strumenti performanti in grado di garantire maggiore efficacia ed efficienza alla propria azione, sul principio del "New public management". L'obiettivo è stato quello di ottimizzare le prestazioni contenendone i costi e misurando nel contempo il grado di soddisfazione dell'utenza.

4 Lo Stato federale a tre livelli

La Svizzera è contraddistinta per la sua organizzazione federalista basata su di una ripartizione dei compiti politici su tre livelli istituzionali: **Confederazione**, **Cantoni** e **Comuni**. I Cantoni, in qualità di stati membri della Confederazione, beneficiano di un'ampia autonomia. Sebbene in misura meno marcata, anche i Comuni hanno una loro riconosciuta autonomia nei confronti del Cantone.

I tre livelli dello Stato federale



In base al principio federalista le competenze istituzionali sono ponderatamente ripartite sui tre livelli istituzionali.

Esse sono definite nelle **Costituzioni** (federale e cantonali) e precisate nelle **Leggi** (federali e cantonali) e nei **Regolamenti** (cantonali e comunali).

In particolare alla Confederazione compete la politica degli affari esteri ed in materia di sicurezza, le dogane ed i dazi nonché la pianificazione del territorio e la sua protezione.

La sanità, l'istruzione e la cultura sono per contro degli ambiti sui quali i Cantoni hanno un ampio margine di manovra. Importanti compiti pubblici sono lasciati alle competenze dei Cantoni, ma anche dei Comuni, i quali dispongono di grande autonomia e sono in grado di promuovere le soluzioni più adatte alle esigenze locali, dimostrando nel contempo una grande vicinanza ai cittadini ed all'economia.

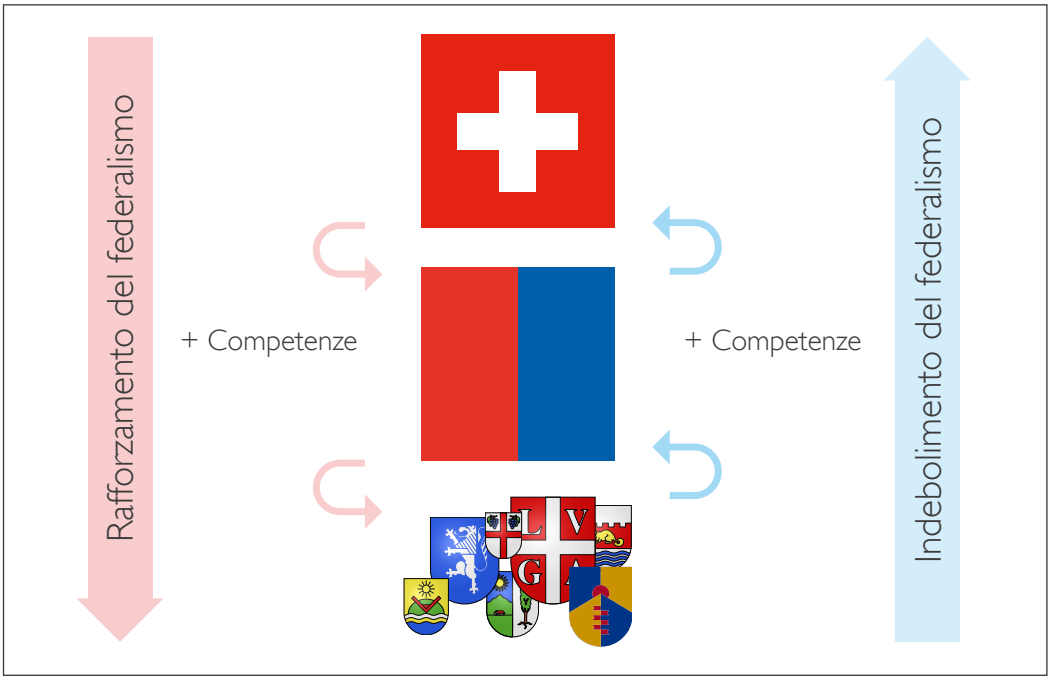
La struttura federalista svizzera risale al 1848 ed è oggi retta da una solida tradizione fortemente ancorata nella popolazione. La particolarità del federalismo elvetico è basata sulla volontà di assicurare l'unità in un paese diviso dagli steccati morfologici, linguistici e religiosi.

Il **federalismo** non è tuttavia esente da minacce, soprattutto causate dall'indebolimento strutturale dei due livelli istituzionali inferiori, sempre più spesso confrontati con la globalizzazione economica, ma anche sociale e la concorrenza interna ed esterna.

La mobilità delle persone e delle imprese aumenta, i problemi sono sempre più complessi, le attività economiche si concentrano negli agglomerati urbani e di conseguenza s'impone sempre più la ricerca di soluzioni a livello superiore con un'inevitabile riduzione dell'autonomia locale.

L'eccessiva frammentazione e, spesso la mancanza di una massa critica sufficiente, tende ad indebolire i Comuni, ma anche gli stessi Cantoni che si vedono costretti a cercare un nuovo assetto istituzionale. Ne consegue la necessità di unire le forze attraverso delle aggregazioni. Si tratta di un processo ormai ampiamente in atto per i Comuni, mentre per i Cantoni di tanto in tanto se ne sente parlare, soprattutto al nord delle Alpi e nella Svizzera occidentale.

Il Ticino é inevitabilmente isolato, a nord dal Gottardo ed a sud dalla frontiera. Tuttavia un'eventuale riorganizzazione dei Cantoni, da non escludere a priori, potrebbe ulteriormente indebolirlo nei rapporti con gli altri Cantoni e nel contesto federalista.



La sopravvivenza del federalismo elvetico dipende dalla capacità di Comuni rispettivamente Cantoni di garantire l'assunzione efficace delle proprie competenze

Il rafforzamento dei Comuni, e per certi aspetti anche dei Cantoni, è comunque un processo inevitabile ai fini del federalismo. È infatti evidente, come mostra lo schema precedente, che l'indebolimento del Cantone piuttosto che del Comune va a scapito dell'attuale sistema in quanto ha quale effetto uno spostamento di competenze e quindi di autonomia, dall'ente inferiore a quello superiore. Sarebbe oggi impensabile far fronte a tale problema non pensando alla necessità di una riorganizzazione istituzionale, che nel caso dei Comuni va risolta con l'aggregazione e che potrebbe valere, per quanto non ancora così evidente, anche nel caso dei Cantoni. È fatale, ma un sano federalismo potrà essere garantito soltanto se Comuni e Cantoni sapranno pienamente assumersi con efficienza ed efficacia il loro ruolo e le loro competenze!

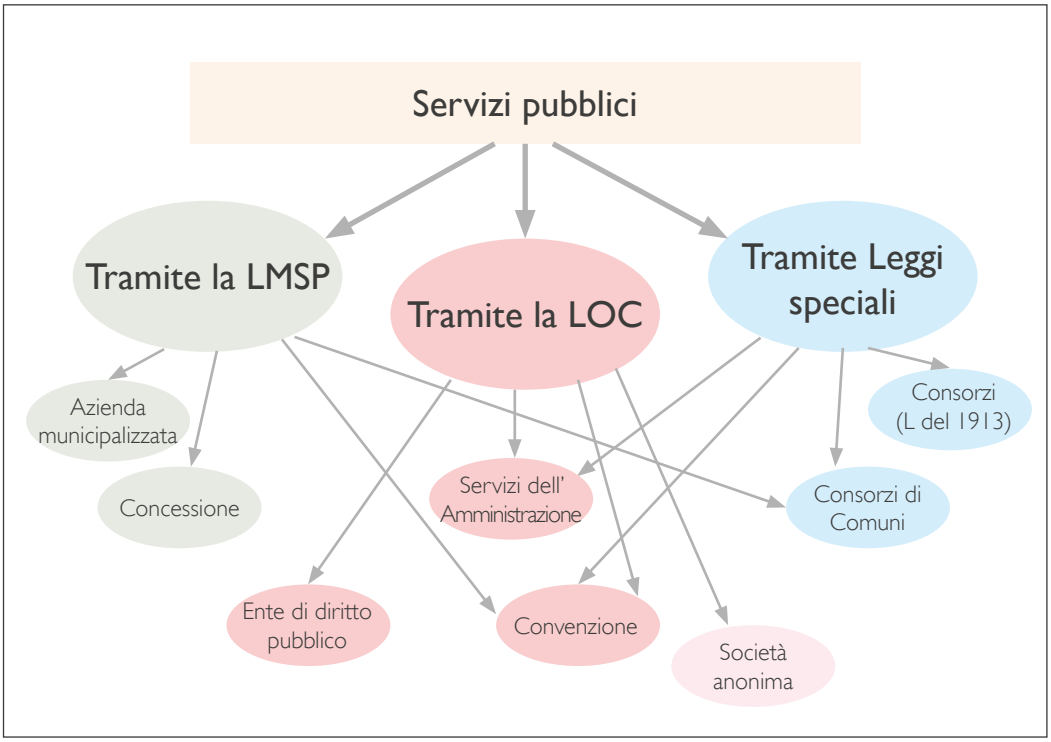
5 Lo svolgimento dei compiti comunali nei decenni passati

Per lungo tempo la gestione dei servizi locali è stata una peculiarità esclusiva dei Comuni, che nell'ambito di specifici servizi, quali l'approvvigionamento idrico ed elettrico, sin dall'inizio del '900, si sono organizzati in base alla "Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici" costituendo delle **Aziende municipalizzate** proprie o esternando, sotto forma di **concessione** ad altri specifici compiti di natura pubblica.
L'esplicita delega di compiti comunali era unicamente possibile nell'esecuzione, gestione e manutenzione di opere di pubblica utilità in ambito di premunizione territoriale, realizzate d'intesa fra enti pubblici, parapubblici ed anche privati da specifici **Consorzi**, definiti del 1913, in riferimento all'anno di approvazione della relativa base legale ("*Legge sui consorzi*"), tuttora vigente.

È solo a partire dagli anni '70, con l'avvento della pianificazione territoriale ed il progressivo sviluppo economico del Cantone determinato dall'aumento della mobilità sul territorio, che alcuni compiti pubblici assumono una dinamica sovracomunale, tale da richiedere l'adozione di misure di collaborazione esclusiva fra più Comuni. Ne consegue l'adozione della "*Legge sul consorziamento dei Comuni*" del 21 febbraio 1974, sulla base della quale si fonda il **Consorzio di Comuni**. Per quanto non sempre garanti dei principi della democrazia, i Consorzi sono stati essenziali nel superamento degli steccati comunali ed hanno sin qui permesso la soluzione di problematiche fondamentali, soprattutto nell'ambito dello smaltimento delle acque residuali, della raccolta dei rifiuti, dell'approvvigionamento idrico, ma anche delle scuole e delle case per anziani, che la maggior parte dei Comuni non sarebbe stata in grado di affrontare singolarmente.

Nel frattempo lo svolgimento di attività d'interesse pubblico anche al di fuori del Comune è divenuta più ampia. Al di là della collaborazione intercomunale gestita attraverso i **Consorzi di Comuni**, si sono imposte viepiù negli ultimi anni forme di gestione dei servizi non più fondate soltanto sul diritto pubblico ma anche sul quello privato.

Nel 2009, nell'ambito di una revisione parziale della LOC, in virtù dei nuovi *artt. 193 e seguenti*, si è ulteriormente rafforzata e estesa la possibilità per i Comuni di ricorrere a soggetti esterni per lo svolgimento di compiti di natura pubblica. In particolare si è introdotto il nuovo strumento dell'**Ente autonomo di diritto comunale**; è stata inoltre codificata nella LOC la base legale esplicita per l'agire dei Comuni attraverso organismi non solo di diritto pubblico, ma pure di diritto privato (vedi in particolare le **Società anonime**).



L'ampio scenario delle forme vigenti per l'organizzazione dei servizi pubblici

6 Dalla collaborazione intercomunale alle aggregazioni: il passato recente e il futuro del Comune

Gli strumenti della collaborazione intercomunale hanno il pregio di garantire l'erogazione di compiti che il singolo Comune non è in grado di svolgere autonomamente. Tuttavia essa limita l'autonomia del Comune stesso, generalmente costretto ad operare sulla base di intese che spesso e volentieri si basano su dei compromessi. Senza poi dimenticare che, soprattutto nell'ambito delle attività svolte dai Consorzi, viene meno la possibilità per i cittadini di dire la loro. Vi è inoltre il rischio di subire le scelte della maggioranza degli altri Comuni, limitando o addirittura, per certi versi, annientando l'autonomia comunale.

È pertanto vero che la collaborazione intercomunale permette ai Comuni sottodimensionati di conseguire gli obiettivi economici assicurando dei servizi a costi sopportabili; ma è altrettanto vero che ciò, oltre ad accrescere l'apparato burocratico, comporta per la collettività un elevato costo sociopolitico legato alla perdita di democrazia.

Per ridare ai Comuni il loro giusto ruolo, il Cantone ha avviato negli anni '90 e persegue tuttora un ampio processo aggregativo.

In poco più di dieci anni il numero dei Comuni è passato da 247 (1995) a 147 (2012). Il processo, sin'ora basato su iniziative prevalentemente provenienti dal basso, potrebbe subire un ulteriore rilancio con la probabile adozione voluta dal Gran Consiglio ticinese nel 2011 (vedi la revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni) del Piano cantonale delle aggregazioni. Il Piano è uno strumento strategico ambizioso, il cui scopo è di definire su basi di equilibrio territoriale e socioeconomico quella che si vorrebbe diventi la geografia istituzionale dei futuri Comuni!

Con il PCA si intende poter **garantire al Comune del ventunesimo secolo un duplice indirizzo**:

- da una parte mettendo in atto **un Comune "minimo" per funzionare**. Ciò significa che esso deve, come minimo:
  - disporre di un'organizzazione sufficientemente strutturata;
  - fornire in maniera diretta ed autonoma i compiti di base essenziali quali le **scuole comunali**, l'**ufficio tecnico**, la **squadra operai**, la **sicurezza locale**, i **servizi sociali** per i giovani, gli anziani e le fasce deboli;
  - garantire la propria **autonomia finanziaria**, seppur con l'ausilio di un sistema perequativo equilibrato;
  - offrire una sufficiente **vitalità democratica** basata sul confronto interno e su di un adeguato ricambio delle cariche politiche;
  - fungere da sufficiente incentivo per stimolare lo svolgimento di attività a più ampio respiro nell'ambito della **cultura**, dello **sport** e del **tempo libero** più in generale, onde rafforzare e garantire il **senso d'appartenenza e di identità locale**.
- dall'altra rendendo **il Comune "funzionale" in rapporto alla propria realtà territoriale e socio-economica**, che si traducono in particolare nella capacità:
  - di garantire e sostenere attraverso misure attive un adeguato **equilibrio nel sistema territoriale** locale;
  - di assumere uno specifico ruolo a favore dello **sviluppo socio-economico** locale e regionale, sostenendo con specifiche misure, la capacità imprenditoriale delle aziende operanti;
  - di difendere l'**occupazione locale** e di favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.

II. Cos'è il Consiglio comunale

1 La composizione e l'elezione del Consiglio comunale

2 La carica di consigliere comunale

3 I gruppi in Consiglio comunale

4 Le Commissioni del Consiglio comunale

5 Le competenze decisionali del Consiglio comunale

Approfondimenti:

SCHEDA II.A Competenze decisionali degli organi comunali nei Comuni con il Consiglio comunale

SCHEDA II.B Tipologia delle competenze del Consiglio comunale secondo l'art. 13 LOC

SCHEDA II.C Deleghe di competenze dal Consiglio comunale al Municipio

SCHEDA II.D Deleghe di competenze all'Amministrazione comunale e agli organi delle Aziende municipalizzate

II. Cos'è il Consiglio comunale

Cos'è il Consiglio comunale?

È l'organo legislativo del Comune, sostitutivo dell'Assemblea comunale, in tutti i Comuni dove è stato costituito in conformità dell'art. *17 cpv. 1 della Costituzione cantonale (Cost. /Ti) e dell'art. 42 cpv. 1 della Legge organica comunale (LOC)*.

1 La composizione e l'elezione del Consiglio comunale

1.1 La composizione del Consiglio comunale

art. 17 Cost/Tl; art. 42 cpv. 1 LOC

L'istituzione del Consiglio comunale è possibile in tutti i Comuni che contano almeno 300 abitanti. Il numero dei membri[1], da stabilire tramite il Regolamento organico comunale, può variare da un minimo di 15 ad un massimo di 60.
I Comuni con più di 5'000 abitanti devono però avere un Consiglio comunale composto da almeno 30 membri.

[1] **Modifica del numero dei membri del Consiglio comunale**
(art. 9 cpv. 3 LOC; art. 10 cpv. 2 LOC)
Entro i parametri da 15 a 60, è possibile procedere in ogni momento a variare il numero dei membri seguendo la procedura per la modifica del Regolamento organico comunale.
Si osserva che le decisioni relative alla modifica del numero dei membri del Consiglio comunale hanno comunque effetto solo a partire dal successivo quadriennio amministrativo (*art. 10 cpv. 2 LOC*).

1.2 L'elezione del Consiglio comunale e il diritto di eleggibilità

art. 10 LOC; art. 93 e segg. Legge sull'esercizio dei diritti politici

1.2.1 Elezione del Consiglio comunale

Il Consiglio comunale, così come il Municipio, è eletto:

- ogni quattro anni[1]
- nel mese di aprile, in una data fissata di volta in volta dal Consiglio di Stato
- con il sistema di voto proporzionale.

Nell'elezione del Consiglio comunale (*art. 93 LEDP*) la ripartizione dei seggi fra i gruppi si effettua in base al **quoziente elettorale**, costituito dalla somma dei voti di partito conseguiti (voti emessi e non emessi), divisa per il numero dei membri del Consiglio comunale. Ogni partito ha diritto a tanti consiglieri comunali quante volte il quoziente elettorale è contenuto nel numero dei voti da esso conseguiti; le liste che non hanno raggiunto il quoziente non partecipano alla ripartizione; i seggi non assegnati per quoziente intero vengono attribuiti ai partiti aventi le maggiori frazioni.

L'art. 93a LEDP, tramite scelta di Regolamento comunale, permette poi ai partiti di organizzare le proprie liste con **circondari elettorali**, come per il Gran Consiglio. Per le liste organizzate secondo il sistema dei circondari si garantisce a ogni circondario almeno un eletto, se raggiunge un determinato quoziente. Nei Comuni i circondari elettorali corrispondono di solito ad ex Comuni entrati a far parte di un nuovo Comune dopo aggregazione.

Per la ripartizione dei seggi nell'elezione del Consiglio comunale:
vedi *Manuale elezioni comunali, edizione 2012*, pubblicato dal Dipartimento delle istituzioni, Ufficio votazioni e elezioni, pag. 129 e segg. Il manuale è visionabile in http://www.ti.ch/elezioni.

[1] **Proroga delle elezioni comunali generali nei comprensori di aggregazione**
Nei Comuni oggetto di una procedura di aggregazione, il Consiglio di Stato a determinate restrittive condizioni può decidere di prorogare le elezioni generali degli organi comunali, se l'entrata in funzione del nuovo Comune è prevista entro un anno dalle elezioni generali.

2 La carica di consigliere comunale

2.1 Chi può essere eletto alla carica di consigliere comunale

art. 43 LOC

Alla carica di consigliere comunale sono eleggibili tutti i cittadini del Comune che hanno diritto di voto.

La carica è incompatibile (*art. 43 cpv. 2 LOC*) con quella di
- Consigliere di Stato
- Municipale o supplente[1]
- Dipendente del Comune o delle sue Aziende[2] (**ad eccezione dei docenti**).

2.2 L'obbligo di assumere la carica; la dichiarazione di fedeltà; l'obbligo di partecipare alle sedute

art. 168 LEDP; artt. 46, 47, 53 LOC

Quando eletto un cittadino non può di principio può rinunciare alla carica a meno che non vi ostino ragioni di salute o altri giustificati motivi. L'assunzione e l'esercizio della carica da parte di ogni consigliere comunale sono infatti premesse importanti perché il Consiglio comunale e le sue Commissioni possano funzionare. Ciò vale sia per gli eletti che per i subentranti. Il consigliere eletto deve quindi presentarsi alla seduta costitutiva, o ad una successiva seduta, e assumere la carica.

La legge prevede una multa fino a fr. 5'000.-- a chi si rifiuta senza motivo giustificato di assumere la carica.

---

[1] **Incompatibilità tra la carica di municipale e quella di consigliere comunale**
Si osserva che in caso di elezione contemporanea alla carica di municipale e di consigliere comunale occorre optare per una delle cariche (*art. 124 LOC; art. 113 LEDP*), entro 5 giorni dalla proclamazione dei risultati. La dichiarazione di fedeltà equivale all'opzione.

[2] **Incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e quella di dipendente del Comune o delle Aziende**
Per quanto riguarda la facoltà per i cittadini nominati dal Comune con funzioni accessorie di far parte del Consiglio comunale (*art. 43 cpv. 3 LOC*), un'elencazione esaustiva di queste situazioni non risulta praticamente possibile.
La vigente prassi considera fondamentale che si tratti di funzioni secondarie, per le quali si può escludere che vi sia una situazione secondo la quale il consigliere comunale esercitando la carica assuma il ruolo di controllore di se stesso. Le funzioni devono poi essere temporanee ovvero limitate nel tempo, indipendentemente dal grado di occupazione.

L'assunzione della carica avviene con **la dichiarazione di fedeltà** alla costituzione e alle Leggi, tramite la firma dell'attestato che viene sottoposto in occasione della seduta costitutiva o eventualmente in una successiva seduta.
La rinuncia alla carica, per ragioni di salute o per altri giustificati motivi, deve seguire la procedura delle dimissioni (vedi punto seguente).

Anche la partecipazione alle sedute di Consiglio comunale è obbligatoria. Se il consigliere comunale si sottrae senza valido motivo e in modo continuato ai suoi doveri di partecipazione, il Presidente del Consiglio comunale segnala il suo comportamento all'Autorità di vigilanza, che può sanzionare l'interessato.

2.3 Dimissioni e rinuncia alla carica: la procedura da seguire

art. 45 LOC; art. 15 RALOC

A parte i casi ove la sostituzione avviene in modo automatico (trasferimento di domicilio, sopravvenuta incompatibilità, decesso), le dimissioni dalla carica, **motivate**, devono essere trasmesse al Municipio che le farà proseguire al Consiglio comunale. La decisione di quest'organo deve avvenire sulla base del preavviso di una sua Commissione, di regola la Commissione delle petizioni.

La procedura da seguire in caso di dimissioni e di rinuncia alla carica da parte di un consigliere comunale o di un subentrante ad inizio o in corso di legislatura è la seguente:

- il Municipio sottopone al Consiglio comunale con breve messaggio municipale le dimissioni o la rinuncia alla carica
- le dimissioni sono preavvisate, secondo l'usuale iter, da una Commissione del Legislativo (solitamente Commissione delle petizioni) con un rapporto commissionale
- il Consiglio comunale Legislativo decide in merito nell'ambito di una specifica trattanda; esso ha un margine di giudizio piuttosto ampio.

In caso di dimissioni o di rinuncia alla carica, una volta definitivamente accettate le stesse da parte del Consiglio comunale, subentra il subentrante sulla stessa lista[1].

[1] **Subingresso, liste esaurite**
Se durante il periodo di elezione un seggio diviene vacante nel Consiglio comunale, subentra il candidato del gruppo a cui apparteneva il dimissionario e che ha ottenuto nelle elezioni generali il maggior numero di voti: è in pratica il primo dei subentranti. Se la lista dei subentranti è esaurita o nel caso in cui le elezioni sono avvenute in forma tacita, il Municipio assegna ai proponenti un termine non prorogabile di trenta giorni per designare il subentrante. La procedura è stabilita dall'*art. 70 LEDP* nel dettaglio.

3 I gruppi in Consiglio comunale

art. 73 cpv. 2, 3 e 4 LOC

Vi è l'obbligo di costituzione dei gruppi in Consiglio comunale. Costituiscono gruppo almeno tre consiglieri eletti sulla stessa lista. Possono essere costituiti gruppi misti unicamente fra consiglieri di liste che non raggiungono almeno tre consiglieri comunali. Consiglieri che non costituiscono gruppo non possono aggiungersi ad altri gruppi. I Gruppi sono di regola coordinati da un Capogruppo e sono in pratica gli attori politici del Consiglio comunale.

4 Le Commissioni del Consiglio comunale

4.1 Quali sono le Commissioni del Consiglio comunale

4.1.1 Le Commissioni permanenti

art. 68 LOC

Le Commissioni permanenti sono nominate ogni quattro anni dal CC, nella seduta costitutiva (*artt. 13 cpv. 1 let. q e art. 68 cpv. 1 LOC*). Si tratta della Commissione della gestione prevista dalla LOC e delle altre Commissioni permanenti previste dal Regolamento comunale.

- Commissione della gestione
  art. 72 LOC; art. 171 a LOC; art. 172 e segg. LOC; art. 10 RALOC; art. 30 Rgfc

  La Commissione si pronuncia:
  - sul preventivo
  - sulle proposte per oggetti che richiedono una decisione dell'Assemblea o del Consiglio comunale in virtù dell'*art. 13 LOC*, a meno che l'esame non rientri nella competenza esclusiva di un'altra Commissione; in questo caso la Commissione può comunque pretendere di pronunciarsi sugli aspetti finanziari
  - sul consuntivo

Per quanto attiene al preventivo e al consuntivo: la Commissione della gestione controlla la gestione finanziaria e la tenuta dei conti; essa esperisce verifiche secondo le modalità previste dal Regolamento sulla gestione finanziaria e contabilità dei Comuni e da direttive dell'autorità superiore.
Per il controllo dell'esattezza formale e materiale dei conti consuntivi il Comune affida un mandato ad un organo di controllo esterno, che redige un rapporto all'indirizzo del Municipio. La Commissione della gestione prende visione del rapporto peritale e può chiedere informazioni supplementari.

- Altre Commissioni permanenti
  art. 68 LOC; Regolamenti comunali

  Sono stabilite dal Regolamento comunale, che deve pure prevedere per quali oggetti sono competenti.
  Le Commissioni di solito previste dai Regolamenti comunali: Commissione opere pubbliche, Commissione delle petizioni o della legislazione.

4.1.2 Le Commissioni speciali

art. 69 LOC

Possono essere nominate in ogni tempo dal Consiglio comunale per l'esame di oggetti particolari. Di solito le Commissioni speciali vengono designate per l'esame di mozioni (*art. 67 cpv. 2 LOC*) oppure per messaggi dai contenuti molto particolari. Occorre però tenere in considerazione che le Commissioni del Consiglio comunale non sono Commissioni di studio con ruolo propositivo. Il loro ruolo è quello di esame delle proposte dei messaggi municipali o formulate con mozione.

4.2 Ruolo delle Commissioni del Consiglio comunale

art. 56 LOC

Hanno lo scopo di **esaminare**, **discutere e infine preavvisare** in un rapporto all'indirizzo del Consiglio comunale messaggi, mozioni, iniziative, petizioni all'indirizzo del Legislativo. Il loro ruolo è quello di approfondire le proposte contenute in questi atti e dare la loro indicazione al Consiglio comunale sull'approvazione o meno della proposta contenuta nei medesimi.
Salvo i casi dove è domandata l'urgenza, i messaggi non possono venire discussi e votati, se non dopo esame e preavviso di una Commissione del Consiglio comunale (*art. 56 cpv. 2 LOC*).

A differenza delle Commissioni municipali il loro compito non è di natura propositiva, ovvero studiare problemi, trovare e avanzare soluzioni. Pur riservato il loro diritto di proporre modifiche (controproposte), il loro ruolo è sostanzialmente quello di esaminare proposte di messaggi municipali.

4.3 La composizione delle Commissioni

art. 68 cpv. 2 e 3 LOC; art. 73 cpv. 1, 5 e 6 LOC

Il Regolamento comunale stabilisce il numero dei membri (vedi però anche *art. 68 cpv. 2 LOC*), le forme di convocazione e il funzionamento delle Commissioni.
La loro composizione è vincolata[1] al criterio della ripartizione proporzionale tra i gruppi di cui si compone il CC (*art. 73 cpv. 1 e 5 LOC*).

Nelle Commissioni devono essere rappresentati proporzionalmente i gruppi di cui si compone il Consiglio comunale, secondo questa formula:

$$\frac{\text{numero membri gruppo} \times \text{numero membri Commissione}}{\text{numero membri del Consiglio comunale}}$$

Il fatto di costituire gruppo non dà la garanzia di avere un rappresentante nelle Commissioni. Piuttosto dà un diritto a partecipare al calcolo del riparto secondo la formula esposta sopra.
I membri delle Commissioni sono designati nella seduta costitutiva del Consiglio comunale; in caso di sostituzione in occasione di una seduta successiva.

Non vi è alcuna votazione se i gruppi propongono nominativi equivalenti al numero di membri a cui hanno diritto; la votazione in CC interviene se le proposte di un gruppo sono di più di questo numero. Le proposte degli altri gruppi si ritengono invece acquisite.

Secondo l'*art. 76 cpv. 6 LOC* i gruppi possono sostituire i membri nelle Commissioni nel corso della legislatura, quand'anche i membri non fossero d'accordo.

Per la composizione delle Commissioni speciali valgono le stesse regole di composizione delle Commissioni permanenti (vedi però il caso particolare della nomina di una Commissione speciale per l'esame di una mozione, quando il mozionante non fa parte di un gruppo del Consiglio comunale - cfr. Parte IV – SCHEDA IV.C).

[1] **Criteri vincolanti**
Non è possibile distanziarsi dai criteri di suddivisione proporzionale stabiliti dall'*art. 73 LOC*, attraverso scelta di Regolamento o puntuale.

4.4 La designazione delle Commissioni competenti

art. 10 RALOC

Compete al Municipio designare la Commissione a cui sottoporre per preavviso i messaggi municipali. Nella designazione esso deve rispettare le competenze stabilite dalla LOC (*artt. 72 e 172 LOC*), inoltre dal Regolamento comunale.
In particolare il Municipio deve tener conto che la Commissione della gestione, oltre che sui conti, deve attivarsi su tutti i messaggi le cui proposte hanno conseguenze finanziarie per il Comune.
Su questo genere di messaggi vi è quindi una competenza della Commissione della gestione ad esaminare gli aspetti finanziari, in parallelo alla Commissione competente per oggetto secondo quanto stabilito dal Regolamento comunale[1].
Se il MM è attribuito a più di una Commissione, le Commissioni possono allestire un rapporto congiunto oppure allestire due rapporti distinti.

5 Le competenze decisionali del Consiglio comunale

5.1 Competenze dell'Assemblea a scrutinio popolare nei Comuni a regime di Consiglio comunale

art. 42 cpv. 2 LOC; art. 13 LOC; Leggi speciali

Secondo l'*art. 9 LOC* gli organi del Comune **amministrano il Comune secondo i rispettivi attributi stabiliti dalla Legge**.
L'attribuzione delle competenze stabilita dalla Legge (dalla LOC o da Leggi speciali) non è modificabile, riservato quanto stabilito dagli *artt. 9 cpv. 4 e 5 LOC* e *13 cpv. 2 LOC*.

1 **Competenze della Commissione della gestione in caso di competenza esclusiva secondo Regolamento comunale di altre Commissioni**
art. 172 cpv. 3 let. b LOC; art. 10 cpv. 2 RALOC
Vi sono Regolamenti comunali che prevedono che le Commissioni da esso previste (ad esempio la Commissione delle petizioni o la Commissione opere pubbliche) abbiano competenza esclusiva sugli oggetti loro sottoposti.
Anche in questo caso non è però possibile escludere del tutto la Commissione della gestione. Infatti l'*art. 172 cpv. 3 let. b LOC* prevede che la medesima può comunque pretendere di pronunciarsi sugli aspetti finanziari, segnalandolo secondo le modalità previste dall'*art. 10 cpv. 2 LOC*.

Il Consiglio comunale in seduta pubblica esercita le competenze previste dall'*art. 13 cpv. 1 LOC*, inoltre tutte le competenze che Leggi speciali attribuiscono al Legislativo comunale. Nei Comuni a regime di Consiglio comunale l'Assemblea comunale – ovvero l'insieme dei cittadini svizzeri domiciliati inoltre i cittadini svizzeri all'estero aventi diritto di voto secondo le leggi cantonali e federali – mantiene però le competenze nella forma dell'Assemblea a scrutinio popolare, stabilite dalla Legge sull'esercizio dei diritti politici (LEDP) e dalla Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976.
L'Assemblea a scrutinio popolare ha pure competenze in tema di referendum e di iniziativa in materia comunale (*art. 75 e 76 e segg. LOC*). Essa è pure chiamata in causa nelle procedure di aggregazione, in particolare in occasione delle votazioni consultive (*art. 6 LAggr*).

Approfondimenti:

Competenze decisionali degli organi comunali nei Comuni con il Consiglio comunale
» SCHEDA II.A

Tipologlia delle competenze del Consiglio comunale Secondo l'*art. 13 LOC*
» SCHEDA II.B

Deleghe di competenze dal Consiglio comunale al Municipio
» SCHEDA II.C

Deleghe di competenze all'Amministrazione comunale e agli organi delle Aziende municipalizzate
» SCHEDA II.D

SCHEDA II.A Competenze decisionali degli organi comunali[1] nei Comuni con il Consiglio comunale

Assemblea comunale

Detiene:

- le competenze stabilite dalla *Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 (LEDP)* e dalla *Legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976*, per le quali è convocata nella forma dello scrutinio popolare;
- le competenze sulle domande di referendum e di iniziativa in materia comunale (*artt. 75 e 76 e segg. LOC*). In virtù della Costituzione cantonale (*art. 14 cpv. 4 Cost./TI*) nei Comuni con il Consiglio comunale è infatti obbligatoriamente previsto il diritto di iniziativa e di referendum in materia comunale;
- le competenze in materia di votazioni consultive nei processi aggregativi (*art. 6 LAggr*).

Consiglio comunale

Detiene:

- le competenze elencate dall'*art. 13 cpv. 1 LOC* o in norme di Leggi speciali[2];
- secondo l'*art. 13 cpv. 1 let. r LOC* esercita tutte le competenze che non sono conferite dalla Legge ad altro organo comunale. Si tratta di una competenza generale residua a favore del Consiglio comunale (presunzione di competenza a favore dell'organo legislativo);

1 **Commissioni e organi del Comune**
La Commissione della gestione, le altre Commissioni del Legislativo, le Commissioni dell'Esecutivo e il Presidente del Legislativo non sono da considerare veri e propri organi del Comune.

2 **Esempi di competenze del Consiglio comunale secondo Leggi speciali**
art. 7 e segg. Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (LMSP)
art. 4 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr)
art. 27 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst)
art. 18 e segg. Legge di applicazione della legge federale contro l'inquinamento delle acque (LALIA)

- le competenze in materia di domande di iniziativa (*art. 76 e segg. LOC*);
- le competenze in materia di iniziativa e di referendum dei Comuni (*art. 147 LEDP*).

Sono riservate le deleghe al Municipio in base all'*art. 13 cpv. 2 LOC* e all'*art. 147 cpv. 2 LEDP*, attraverso scelta di Regolamento comunale (cfr. SCHEDA II.C)

Il Municipio

Il Municipio è competente quando un articolo di Legge (LOC o Legge speciale) lo indica espressamente come organo competente. Si dice pertanto che l'Esecutivo comunale dispone di competenze enumerate.
Nel caso in cui la LOC o altre Leggi stabiliscano ad esempio che "il Comune decide", la competenza è come regola del Consiglio comunale (*art. 13 cpv. 1 let. r LOC*).

Competenze municipali sono ad esempio stabilite:

- nella LOC, agli artt. 106, 107, 110 LOC
- in Leggi speciali, ad esempio:
  - art. 7 e segg. L sulla scuola dell'infanzia e sulla scuola elementare
  - art. 12 R sull'igiene del suolo e dell'abitato
  - art. 4 e segg. Legge edilizia cantonale
  - art. 55 Legge sullo sviluppo territoriale
  - artt. 30 e segg. L sulle strade

SCHEDA II.B Tipologia delle competenze del Consiglio comunale secondo l'art. 13 LOC[1]

Competenze legislative

- *art. 13 cpv. 1 lett. a LOC* adotta i Regolamenti comunali, li abroga, li modifica o ne sospende l'applicazione
- *art. 13 cpv. 1 lett. d LOC* adotta e modifica il piano regolatore, in particolare per quel che attiene all'adozione delle norme in materia edilizia contenute nel PR

Competenze in materia di vigilanza generale sulla gestione comunale

- *art. 13 cpv. 1 let. b LOC* esercita la sorveglianza sull'Amministrazione comunale

in particolare in concomitanza con le competenze di cui:

- *art. 13 cpv. 1 lett. c LOC* approva il preventivo del Comune e delle Aziende municipalizzate e il fabbisogno da coprire con l'imposta; stabilisce il moltiplicatore d'imposta comunale
- *art. 13 cpv. 1 lett. f LOC* esamina ogni anno i conti consuntivi del Comune e delle sue Aziende e delibera sulla loro approvazione

1 **Deliberazioni extra LOC del Consiglio comunale**
Non di rado i Consigli comunali, nell'ambito di una trattanda di un Consiglio comunale già convocato o di una seduta convocata ad hoc, discutono oggetti che direttamente o indirettamente concernono gli interessi del Comune o della sua popolazione, sui quali **non** hanno tuttavia competenze decisionali vere e proprie. Per prassi tal genere di trattande o sedute vengono definite **extra LOC**. Le prese di posizione che vengono emesse in occasione delle stesse non sono vere e proprie decisioni formali del Consiglio comunale, contro le stesse non si può ricorrere ai sensi degli *artt. 208 e segg. LOC*. Sono piuttosto prese di posizione politiche. Per le formalità procedurali da seguire in occasione delle medesime: la LOC è silente in merito; per prassi si indica di riferirsi alle norme che regolano le sedute ordinarie.
Esempio di una trattanda extra LOC: si sta discutendo a livello cantonale sulla realizzazione di una strada cantonale, che avrà ripercussioni paesaggistiche, di traffico, ecc. sul territorio comunale. Il Consiglio comunale emette una presa di posizione politica, con la quale rende attendo il Cantone sui disagi che la realizzazione della strada potrebbe comportare per la popolazione locale.

Competenze in materia di gestione finanziaria

- *art. 13 cpv. 1 lett. c*: approva il preventivo del Comune e delle Aziende municipalizzate e il fabbisogno da coprire con l'imposta; stabilisce il moltiplicatore d'imposta comunale ai sensi dell'*art. 162 e seg. LOC*

- *art. 13 cpv. 1 lett. f*: esamina ogni anno i conti consuntivi del Comune e delle sue aziende e delibera sulla loro approvazione

inoltre anche nell'ambito delle seguenti decisioni il Consiglio comunale prende decisioni di politica finanziaria:

- *art. 13 cpv. 1 lett. e*: autorizza le spese di investimento

- *art. 13 cpv. 1 lett g*: decide l'esecuzione delle opere pubbliche sulla base di preventivi e di progetti definitivi e accorda i crediti necessari

- *art. 13 cpv. 1 lett. h*: autorizza segnatamente l'acquisizione, la donazione, la successione, la permuta, l'affitto, la locazione

- *art. 13 cpv. 1 lett. i*: approva la costituzione di fideiussioni, l'accensione di ipoteche, la costituzione in pegno di beni mobili

- *art. 156 cpv. 3 e 4*: discute il piano finanziario così come le sue modifiche di rilievo

Competenze in tema di politica degli investimenti del Comune

- *art. 13 cpv. 1 lett. e*: autorizza le spese di investimento

- *art. 13 cpv. 1 lett. g:* decide l'esecuzione delle opere pubbliche sulla base di preventivi e di progetti definitivi, accorda i crediti necessari

- *art. 13 cpv. 1 lett. h:* autorizza segnatamente l'acquisizione, la donazione, la successione, la permuta, l'affitto, la locazione

- *art. 13 cpv. 3*: fissa il termine entro il quale il credito di cui alle lettere e e g dell'*art. 13 cpv. 1* decade se non è utilizzato

Competenze relative ai beni del Comune

- *art. 13 cpv. 1 lett. h*: autorizza segnatamente l'acquisizione, la donazione, la successione, la permuta, l'affitto, la locazione
- *art. 13 cpv. 1 lett. i*: approva la costituzione di fideiussioni, l'accensione di ipoteche, la costituzione in pegno di beni mobili, l'alienazione o il cambiamento di destinazione dei beni comunali

Competenze politiche o di altra natura

- *art. 13 cpv. 1 lett. l*: autorizza il Municipio a intraprendere o a stare in lite, a transigere o a compromettere; sono riservate le procedure amministrative
- *art. 13 cpv. 1 lett. n*: accorda l'attinenza comunale[1]
- *art. 13 cpv. 1 lett. o*: nomina i delegati del Comune nei consorzi giusta le norme della Legge sul consorziamento dei Comuni e dei singoli statuti consortili
- *art. 13 cpv. 1 lett. p*: nomina con sistema proporzionale i delegati del Comune negli enti di diritto pubblico o privato di cui il Comune è parte; sono riservati i casi di competenza municipale
- *art. 13 cpv. 1 lett. q*: nomina ogni quattro anni, nella seduta costitutiva, la Commissione della gestione e le altre Commissioni previste dal Regolamento
- *artt. 77 e 77 a LOC*: decide in materia di iniziativa comunali
- *art. 147 LEDP*: decide in materia di iniziativa e referendum dei Comuni

La clausola generale di competenza

- *art. 13 cpv. 1 let. r*: esercita gli attributi che non sono dalla Legge conferiti ad altro organo comunale[2].

1 Natura della procedura di concessione dell'attinenza comunale
Il Tribunale federale ha avuto più volte modo di affermare che la procedura in questione non rappresenta una atto di natura prevalentemente politica, ma costituisce piuttosto una vera e propria decisione amministrativa, che deve essere preceduta da una procedura in cui sono rispettate garanzie procedurali formali e materiali, quali ad esempio il diritto di essere sentito del richiedente (cfr. DTF 129 I 217 e 129 I 232).

2 Presunzione di competenze a favore del Legislativo comunale
Fatta salva qualche eccezione vige la clausola generale, per la quale quando non è chiara la competenza del Municipio, vi è una presunzione di competenze a favore del Consiglio comunale. Ne può essere il caso ad esempio quando la Legge specifica unicamente una competenza del Comune.

SCHEDA II.C Deleghe di competenze dal Consiglio comunale al Municipio

art. 13 cpv. 2 LOC; art. 5a RALOC; Regolamento comunale

Obiettivi della delega

Lo scopo della delega è quello di conferire facoltà decisionali al Municipio in determinati ambiti di competenza del Legislativo, così da favorire decisioni più rapide e secondo un iter semplificato.

Competenze delegabili e limiti di delega

Secondo l'*art. 13 cpv. 2 LOC* sono delegabili competenze in materia:

- di spese di investimento (*art. 13 cpv. 1 let. e LOC*)
- di realizzazione di opere pubbliche (*art. 13 cpv. 1 let. g LOC*)
- di acquisizione, donazione, successione, ecc. di beni comunali (*art. 13 cpv. 1 let. h LOC*)
- di autorizzazione a intraprendere e a stare in lite, a compromettere, ecc. (*art. 13 cpv. 1 let. l LOC*)

e pure

- competenze in tema di convenzioni (*art. 193a LOC*).

Ciò nel rispetto dei limiti finanziari stabiliti dall'*art. 5a RALOC*.

Base legale per la delega

La delega a favore del Municipio deve essere stabilita nel Regolamento comunale, che dovrà posizionarsi entro i parametri fissati dall'*art. 5a RALOC*. Il Legislativo comunale potrà fissare limiti più restrittivi.

Controllo da parte del Legislativo

La verifica del Consiglio comunale dovrà principalmente avvenire in concomitanza con l'***esame sui conti consuntivi***. Si ricorda che seppur decise in delega le spese di cui alle *lett. e, g, h, i dell'art. 13 cpv. 1 LOC* e per le convenzioni vanno iscritte nel conto investimenti.

SCHEDA II.D Deleghe di competenze dal Municipio ai servizi dell'Amministrazione e agli organi delle Aziende municipalizzate

artt. 9 cpv. 4 e 5 LOC; artt. 7 e 8 LEDP; art. 13 LE

Obiettivi della delega

L'obiettivo delle deleghe secondo l'*artt. 9 cpv. 4 e 5 LOC* è quello di offrire uno strumento operativo che permetta ai Comuni di incentrare l'attività dell'Esecutivo sulle questioni fondamentali e strategiche. Ciò a vantaggio dell'efficacia decisionale e operativa di questo organo.

Quindi:

- lo strumento della delega deve contribuire ad uno sgravio dell'Esecutivo da decisioni minori, che condizionano la sua attività in ambiti più fondamentali. La delega deve concorrere ad una gestione della cosa pubblica basata su una più razionale ripartizione delle competenze gestionali e decisionali fra organo politico (Municipio) e servizi dell'Amministrazione comunale.

Competenze delegabili

In base all'*art. 9 cpv. 4 LOC* vi sono le seguenti facoltà di delega:

- *Delega per spese di gestione corrente*[1]

  Esempi
  - spese per uscite destinate ad acquisti di materiale, combustibile, infrastrutture, ecc.
  - spese per stampati, inserzioni, abbonamenti, per la promozione minore di attività culturali, aiuti ad associazioni, ecc.
  - spese per interventi di manutenzione ordinaria
  - spese per studi e progetti di massima, i cui oneri rientrano nella gestione corrente, ecc.

  I limiti finanziari delle deleghe per spese di gestione corrente, così come le indicazioni sul tipo di spesa, sono da fissare nel Regolamento comunale o nella relativa Ordinanza. La LOC non stabilisce criteri in merito, privilegiando un discorso di autonomia comunale.

Inoltre

- *Delega di competenze decisionali amministrative fondate sulla LOC*

  È concessa una facoltà di delega di **competenze decisionali amministrative che la LOC attribuisce in modo non esclusivo al Municipio** e che non necessariamente comportano spese. È implicita la facoltà di delega per gli affari correnti.
  La delega implica la resa e la firma delle decisioni da parte del/dei funzionari autorizzati.

  Esempi
  - deleghe per gli atti, compresi quelli esecutivi, nell'ambito delle procedure di incasso di tasse/imposte e per le decisioni di abbandono di tributi
  - deleghe in tema di gestione del debito e della liquidità
  - deleghe di gestione dei beni comunali (autorizzazione ad occupare il suolo pubblico, ecc.)
  - deleghe in tema di applicazione dei Regolamenti comunali in tema di aiuti e sussidi locali, ecc.

1 **Limiti della delega**
Non sono comprese nella possibilità di delega per spese di gestione corrente: la delega per spese d'investimento (cfr. art. 13 let. e, g, i LOC) e per le decisioni di principio sui beni comunali (art. 13 let. h LOC). La delega all'Amministrazione per le spese comporta anche la delega alla conclusione dei relativi contratti, incluso il potere di rappresentanza del Comune verso l'esterno.

Inoltre:

- *Delega di singole competenze decisionali stabilite da Leggi speciali, non attribuite in modo vincolante al Municipio*

  È infine prevista una possibilità di delega ai servizi dell'Amministrazione di singole competenze decisionali municipali stabilite da ***Leggi speciali, che non sono attribuite in modo vincolante al Municipio.***
  All'*art. 9 cpv. 4 LOC* è quindi inserita una clausola che costituisce la **base legale generale** per la delega nell'ambito di Leggi settoriali. In quest'ambito la LOC costituisce *lex specialis* rispetto alle Leggi settoriali.
  La delega è quindi possibile per decisioni previste da Leggi speciali, anche se queste non la prevedono espressamente e indicano unicamente una competenza dell'Esecutivo comunale.
  Posta la base legale generale nella LOC è una questione di interpretazione puntuale stabilire se la delega ai servizi sia ammissibile per le singole decisioni previste da Leggi speciali. La stessa è pertanto da escludere non tanto perché Leggi speciali indicano come competente il Municipio, quanto piuttosto se la delega è esclusa da un'interpretazione del testo e dello spirito delle norme puntualmente in discussione.

  Esempi
  Leggi speciali (che già prevedono una delega nel senso dell'*art. 9 cpv. 4 LOC*):
  - artt. 7 e 8 Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998
  - art. 13 Legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991.

Destinatari della delega

Destinatari possono essere (lista non esaustiva)[1]:
- il Segretario comunale
- i Servizi dell'Amministrazione quali l'Ufficio tecnico, la Polizia comunale, l'Ufficio contabilità, ecc. e/o i relativi funzionari dirigenti
- le Commissioni amministratrici delle Aziende municipalizzate, i direttori delle Aziende e/o i relativi funzionari
- il Direttore delle scuole comunali, ecc.

1 **Destinatari della delega ai sensi dell'*art. 9 cpv. 4 e 5 LOC***
La delega, così come prevista dall'*art. 9 cpv. 4 e 5 LOC* non è per contro stata pensata a favore dei singoli Capidicastero; per loro vale quanto stabilito dall'*art. 90 cpv. 4 LOC*.

Base legale per la delega a livello comunale

Nel Regolamento organico comunale occorre stabilire la base legale perché il Municipio possa ricorrere alla delega all'Amministrazione.
Il Regolamento può fissare in esteso direttamente i contenuti della delega.
Esso potrà però anche limitarsi ad una enunciazione generale, demandando ad Ordinanza municipale la fissazione di ambiti e limiti finanziari della delega.

Facoltà di impugnazione

Le decisioni formali dell'Amministrazione comunale sono passibili di reclamo al Municipio, la cui decisione potrà essere oggetto di ricorso, nei modi e nelle forme previste dalla LOC (*art. 208 e segg.*), dalla *LPAmm* (*art. 43 e segg.*) o da Leggi speciali (vedi ad esempio Legge edilizia e Legge sulle commesse pubbliche). Per quanto riguarda il termine di reclamo contro le decisioni rese su delega: esso va stabilito dal Regolamento comunale.

Il controllo conseguente alla delega

Per un proficuo e corretto uso dello strumento della delega è determinante il controlling sull'esercizio della stessa. Compete in primis al Municipio imbastire un'efficace impostazione del medesimo, che permetta di raggiungere lo scopo per cui la delega è voluta e nel contempo consenta però un monitoraggio costante sul suo esercizio da parte dell'Amministrazione.
L'Esecutivo è infatti il responsabile ultimo della corretta espletazione delle competenze delegate, attraverso controlli del collegio, dei Capidicastero o per il tramite di persone responsabili designate (*art. 9 cpv. 5 LOC*).

L'esercizio della delega è uno degli aspetti di verifica nell'ambito del controllo interno (cfr. *art. 171 b LOC* – Parte VI - Cap. 5).

ABC
DEL CONSIGLIERE COMUNALE

III. Come decide il Consiglio comunale: dal messaggio municipale alla risoluzione del Consiglio comunale

Fase I
La procedura che conduce alla seduta del Consiglio comunale: il ruolo del Municipio, del Presidente del Consiglio comunale e delle sue Commissioni

Approfondimenti:

SCHEDA III.A	Messaggio municipale
SCHEDA III.B	Convocazione delle sedute del Consiglio comunale
SCHEDA III.C	Ordine del giorno
SCHEDA III.D	Esame delle Commissioni del Consiglio comunale e rapporti commissionali

Fase II
La seduta pubblica del Consiglio comunale: le discussioni e le votazioni, il ruolo del Presidente

Approfondimenti:

SCHEDA III.E Procedura secondo la clausola d'urgenza
SCHEDA III.F Riunioni pubbliche del Consiglio comunale
SCHEDA III.G Ruolo del Presidente del Consiglio comunale
SCHEDA III.H Collisione in Consiglio comunale
SCHEDA III.I Votazioni in Consiglio comunale
SCHEDA III.L Maggioranze
SCHEDA III.M Sistemi di voto
SCHEDA III.N Controproposte e procedura delle votazioni eventuali
SCHEDA III.O Verbale del Consiglio comunale

Fase III
L'informazione alla cittadinanza sugli atti del Consiglio comunale

Approfondimenti:

SCHEDA III.P Pubblicazione delle decisioni del Consiglio comunale

III. Come decide il Consiglio comunale

Fase I
La procedura che conduce alla seduta del Consiglio comunale: il ruolo del Municipio, del Presidente e delle sue Commissioni

Il Municipio

formula all'indirizzo del Consiglio comunale una proposta motivata di decisione tramite

Messaggio municipale
Il messaggio è trasmesso **a tutti i consiglieri comunali** almeno 30 giorni prima della seduta e, contemporaneamente, alle competenti **Commissioni del Consiglio comunale**

» SCHEDA III.A

Il Presidente del Consiglio comunale
convoca la seduta del Consiglio comunale, d'intesa con il Municipio

» SCHEDA III.B

la convocazione deve indicare l'**ordine del giorno**

» SCHEDA III.C

Le Commissioni del Consiglio comunale
esprimono il proprio preavviso sulla proposta del Messaggio municipale entro il termine di 7 giorni prima della seduta tramite **rapporti commissionali**

» SCHEDA III.D

L'iter non viene del tutto seguito quando viene attuata
la procedura secondo la clausola dell'urgenza

» SCHEDA III.E

Fase II
La seduta del Consiglio comunale: le discussioni e le votazioni, il ruolo del Presidente

La seduta del Consiglio comunale

è pubblica

» SCHEDA III.F

ed è diretta dal Presidente

» SCHEDA III.G

Il Consiglio comunale non può deliberare se non è presente la **maggioranza assoluta** dei suoi membri (*art. 54 LOC*) e delibera solo sugli oggetti all'**ordine del giorno** o su quelli per cui è stata votata l'**urgenza**

» SCHEDA III.E

Il consigliere comunale non può prendere parte alla discussione e al voto quando è in una situazione di **collissione di interesse**

» SCHEDA III.H

La partecipazione del Municipio alle sedute è vincolata all'obbligo della **collegialità** (*art. 55 cpv. 2 e 3 LOC*): il Sindaco e i Municipali possono prendere parte alla discussione **solo a nome del Municipio** e a sostegno delle proposte municipali.

Il Municipio partecipa alle sedute in corpore o con una sua delegazione, senza diritto di voto.

Le votazioni in Consiglio comunale

» SCHEDA III.I

Le maggioranze

» SCHEDA III.L

I sistemi di voto

» SCHEDA III.M

Le controproposte e la procedura delle votazioni eventuali

» SCHEDA III.N

Il verbale del Consiglio comunale

» SCHEDA III.O

Fase III
L'informazione alla cittadinanza sugli atti del Consiglio comunale

La convocazione delle sedute del Consiglio comunale avviene con avviso all'albo comunale (*art. 51 cpv. 1 LOC*)

» SCHEDA III.B
» SCHEDA III.C

La seduta del Consiglio comunale è pubblica (art. 55 cpv. 1 LOC)

» SCHEDA III.F

I messaggi e i rapporti scritti delle Commissioni sono atti pubblici; essi sono consultabili in Cancelleria dalla cittadinanza o da altre persone interessate durante le ore di apertura della Cancelleria, nel periodo che va dal licenziamento dei messaggi fino a quando la decisione del CC diviene definitiva (*art. 11 RALOC*).

I messaggi possono inoltre essere pubblicati sul sito Internet del Comune (*art. 11a RALOC*).

Le decisioni del Consiglio comunale sono rese pubbliche

» SCHEDA III.P

SCHEDA III.A Messaggio municipale

Cos'è il messaggio municipale (MM)

È l'atto dalla cui emanazione parte tutta la procedura di decisione del Legislativo. Quasi tutte le decisioni di un Consiglio comunale scaturiscono infatti dal licenziamento di un MM. Fanno eccezione i casi in cui è votata l'urgenza (*art. 59 LOC*), quando vi è una convocazione del Consiglio comunale su richiesta di un terzo dei consiglieri comunali (*art. 50 cpv. 1 let. b LOC*) o quando il Consiglio comunale decide su una mozione (*art. 67 LOC*).

Il MM è il documento scritto (*art. 56 cpv. 1 LOC*) con il quale il Municipio sottopone le proprie proposte al Consiglio comunale su oggetti che la LOC (*art. 13*) o altre Leggi speciali attribuiscono alle competenze dell'organo legislativo. La proposta municipale esprime la volontà del Municipio come collegio; non è ammessa la presentazione di messaggi di maggioranza e di minoranza.

Come deve essere strutturato

Il MM ha lo scopo di orientare in modo esauriente i consiglieri comunali, affinché possano discutere e deliberare sui vari oggetti con la maggior conoscenza e consapevolezza possibile. Da qui l'esigenza di una precisa, motivata e completa illustrazione degli oggetti nei loro particolari e di una chiara e univoca proposta di deliberazione (parte del dispositivo del MM). I consiglieri comunali devono potersi fare un'idea precisa e completa sui diversi aspetti tecnici e politici alla base di un MM. In un MM non è ammissibile la presentazione di due o più proposte in alternativa.

Che cosa deve contenere

- una parte di **spiegazioni o motivazioni**: dove è riportata una descrizione esauriente della situazione, dei fatti, dei presupposti e di eventuali basi legali che stanno alla base della proposta municipale. Questa parte è detta anche parte dei **considerandi** del MM.

  Il messaggio con cui si propone la realizzazione di **opere pubbliche**, secondo l'*art. 13 cpv. 1 lett. g LOC*, deve basarsi su *progetti* e **preventivi definitivi** dell'opera. È compito del Consiglio comunale e delle sue Commissioni accertare che questa condizione sia realizzata. Secondo la giurisprudenza in materia per progetto definitivo va inteso un progetto elaborato anche nei particolari, supportato da un preventivo con margine di errore massimo di +/-10%, pronto per essere

realizzato dopo l'allestimento dei capitolati necessari. Definitivo è quindi un progetto che ha già superato lo stadio del semplice progetto di massima (vedi anche Parte VI - SCHEDE VI.A e VI.B).
Non occorre però che abbia raggiunto il grado di maturazione e affinamento che caratterizza i progetti esecutivi[1]:
L'art. 164 b LOC prevede inoltre che i messaggi con proposte di investimento rilevanti per rapporto all'importanza del bilancio del Comune debbano contenere indicazioni sulle conseguenze finanziarie. Sono tali gli investimenti con le spese indicate all'*art. 15 Rgfc*.
Ciò ha lo scopo di rafforzare l'informazione al Legislativo, con l'obiettivo di rendere le decisioni sulle spese di investimento più ponderate. Le indicazioni devono riguardare gli oneri finanziari conseguenti all'investimento, le altre spese derivanti dallo stesso (costi di manutenzione e gestione, necessità di aumento del personale, ecc.), eventuali ricavi ad essa legati (affitti, tasse, ecc.), conciliabilità dell'investimento con il Piano Finanziario;

- un **dispositivo finale** di risoluzione: una precisa proposta di deliberazione che viene sottoposta al Consiglio comunale.
  In materia di opere pubbliche l'*art. 155 cpv. 3 LOC* prescrive che il Legislativo ad opera conclusa, nella risoluzione finale di approvazione dei conti consuntivi, dia scarico al Municipio.
  Il **dispositivo di approvazione** dei conti consuntivi dovrà contenere un punto apposito per ogni investimento liquidato, da approvare (se non vi è un sorpasso di credito) a **maggioranza semplice** (vedi anche Parte VI - Cap. 3).
  L'*art. 13 cpv. 3 LOC* prevede infine obbligatoriamente che il dispositivo di risoluzione concernente le decisioni del Consiglio comunale secondo l'*art. 13 cpv. 1 lett.* e e *g LOC* contenga la scadenza del credito[2].

1 **Messaggio con proposta di credito quadro – *art. 164a LOC***
I Comuni hanno pure a disposizione lo strumento del credito quadro (*art. 164a LOC*).
Esso è stato pensato per la realizzazione di opere per loro natura suddivisibili in diverse tappe di esecuzione. La decisione sulle stesse richiede ogni volta la valutazione di elementi tecnici e finanziari di base spesso simili fra loro, oppure una valutazione preliminare valida per tutte. Il credito quadro è pertanto adatto per decisioni in settori quali la realizzazione di interventi che devono seguire una determinata impostazione e un programma definiti o definibili preventivamente (vedi ad esempio la manutenzione importante e il rifacimento di infrastrutture d'urbanizzazione).
La richiesta del credito quadro deve fare oggetto di un messaggio municipale, che seguirà l'usuale iter di trattazione dei messaggi municipali. Il dispositivo di risoluzione del messaggio dovrà indicare quanto previsto dall'art. *164a cpv. 2 LOC*.
Le verifiche del Legislativo sull'utilizzo del credito quadro dovranno principalmente avvenire in occasione dell'esame sui conti. L'utilizzo dello strumento ha effetti che si proiettano su un lasso di tempo più lungo rispetto all'usuale iter di stanziamento di crediti per singole realizzazioni. Esso presuppone quindi una situazione chiara e definita sin dall'inizio, che esclude con buona sicurezza che possano intervenire modifiche d'ordine progettuale e finanziario e che mutano i parametri iniziali alla base della decisione del Consiglio comunale (vedi anche Parte VI - Cap. 3 - 3.5).

2 **Scadenza del credito – *art. 13 cpv. 2 LOC***
Normalmente si ritiene che il credito è usato in tempi utili, quando entro la sua scadenza vi è l'inizio effettivo dei lavori (vedi anche Parte VI - Cap. 3).

Termine di licenziamento dei messaggi municipali, trasmissione e consultazione degli stessi

Il MM va licenziato almeno **30 giorni** prima della seduta del Consiglio comunale (*art. 56 cpv. 1 LOC*); esso diventa a quel momento un atto pubblico.
Entro quel termine di giorni i MM vanno consegnati alla posta, rispettivamente consegnati a domicilio o se così deciso trasmessi per posta elettronica (*art. 11a RALOC*).
È data facoltà al Municipio di trasmettere i messaggi municipali in formato elettronico ai consiglieri comunali che accettano tali modalità di invio (*art. 11a cpv. 1 RALOC*).

I messaggi possono inoltre essere consultati dai cittadini e da altre persone interessate durante le ore di apertura della cancelleria, nel periodo che va dal licenziamento dei messaggi fino a quando la decisione del legislativo diviene definitiva (*art. 11 RALOC*).

Il ritiro e il rinvio del MM

I messaggi, ad eccezione di quelli sui conti, possono essere ritirati prima della deliberazione del Consiglio comunale (*art. 57 cpv. 1 LOC*).
Ciò significa che il Municipio può ritirare il messaggio anche solo un attimo prima che il Presidente del CC metta la relativa proposta in votazione. Se non in casi del tutto eccezionali, non è invece possibile il ritiro dei messaggi sui conti; sugli stessi deve piuttosto obbligatoriamente determinarsi il Consiglio comunale.

Con una decisione a maggioranza semplice, il Consiglio comunale può rinviare i MM al Municipio (*art. 57 cpv. 2 LOC*).

SCHEDA III.B Convocazione delle sedute del Consiglio comunale

La seduta costitutiva

art. 46 LOC

È convocata dal Municipio entro **30 giorni** dalla proclamazione dei risultati delle elezioni. È aperta dal consigliere più anziano per età.

Trattande di una seduta costitutiva:

- costituzione dell'Ufficio presidenziale provvisorio
- dichiarazione di fedeltà e firma del relativo attestato da parte dei consiglieri comunali eletti (*art. 47 LOC*)
- nomina dell'Ufficio presidenziale per il primo anno di legislatura (*art. 48 LOC*)
- nomina della Commissione della gestione e delle altre Commissioni permanenti previste dal Regolamento organico comunale (*art. 13 cpv. 1 let. q LOC* e *art. 73 LOC*)
- nomina dei delegati del Comune nei Consorzi e negli altri Enti di diritto pubblico o privato di cui il Comune è parte (*art. 13 cpv. 1 lett. o* e *p LOC*)
- mozioni e interpellanze.

Nel corso della seduta costitutiva possono essere presentate interpellanze e mozioni. Non sono però ammesse altre deliberazioni. Non è in particolare possibile votare nel merito di mozioni, rispettivamente procedere all'esame di trattande con la clausola dell'urgenza (*art. 59 cpv. 1 ultima frase LOC*).

Sessioni ordinarie

art. 49 LOC

Il Municipio sollecita la convocazione delle sessioni ordinarie, alla data prevista dal Regolamento comunale tenendo conto dei termini dell'*art. 49 LOC*.
Le sessioni ordinarie sono le due sessioni annuali in cui vi sono all'ordine del giorno i conti consuntivi (**prima sessione ordinaria**) e preventivi (**seconda sessione ordinaria**) (*art. 49 cpv. 1 LOC*). In occasione dell'apertura della prima seduta ordinaria vi è pure il rinnovo dell'Ufficio presidenziale (*art. 48 cpv. 2 LOC*).

Termini delle sedute ordinarie

Le sedute ordinarie devono tenersi alla data prevista dal Regolamento comunale entro i termini previsti dall'*art. 49 LOC*:

- la prima sessione ordinaria entro il 30 aprile
- la seconda sessione ordinaria entro il 31 dicembre

Il Presidente d'intesa con il Municipio può per giustificati motivi prorogare di due mesi al massimo i termini di cui sopra. In caso di disaccordo sulla data decide il Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato su istanza può eccezionalmente prorogare oltre tali termini (*art. 49 cpv. 4 e 5 LOC*).

Convocazione delle sedute ordinarie

Le modalità sono quelle previste dall'*art. 51 LOC*: vedi anche SCHEDE III.C e III.G.

Sessioni straordinarie

art. 50 LOC

Le sessione straordinarie sono le sessioni in cui non vi sono all'ordine del giorno i conti comunali. La convocazione di sessioni straordinarie è sollecitata:

- dal Municipio quando lo ritiene opportuno (*art. 50 cpv. 1 let. a LOC*);
- da almeno un terzo dei consiglieri comunali con domanda scritta e motivata al Presidente; la domanda di convocazione deve concernere un oggetto di competenza del Consiglio comunale secondo l'*art. 13 cpv. 1 LOC* o Leggi speciali (*art. 50 cpv. 1 let. b LOC*)[1]. Il Presidente decide sulla regolarità e la ricevibilità della domanda, fissa la data della sessione e ordina la convocazione (*art. 50 cpv. 2 LOC*).

Modalità di convocazione

Le modalità di convocazione delle sessioni straordinarie sono le stesse che per le sessioni ordinarie (*art. 51 LOC* – vedi anche SCHEDE III.C e III.G).

1 **Domanda di convocazione della seduta da parte di un terzo dei consiglieri comunali (*art. 50 cpv. 1 let. b LOC e cpv. 3*)**
L'accoglimento da parte del Consiglio comunale dell'oggetto per cui i consiglieri hanno chiesto la convocazione della seduta ha di regola quale conseguenza che l'oggetto è rinviato al Municipio, che deve elaborare un messaggio municipale nel senso proposto. Il messaggio municipale segue poi l'usuale procedura di trattazione.

Schema convocazione sedute ordinarie e straordinarie del Consiglio comunale

art. 49 LOC
Il Municipio

sollecita la convocazione delle **sessioni ordinarie del CC** alla data prevista dal Regolamento comunale, nel rispetto dei termini dell'*art. 49 LOC.*

art. 50 cpv. 1 lett. a LOC
Il Municipio

sollecita la convocazione delle **sessioni straordinarie** del CC, se lo ritiene opportuno.

art. 50 cpv. 1 lett. b LOC
I consiglieri comunali

con domanda scritta e motivata al Presidente, sottoscritta da 1/3 dei consiglieri, può essere chiesta la convocazione di una **sessione straordinaria del CC**, per esaminare e trattare oggetti di competenza del Consiglio comunale.

art. 51 LOC
Il Presidente del Consiglio comunale

convoca le sessioni ordinarie e straordinarie del CC d'intesa con il Municipio. In caso di disaccordo sulla data prevale l'opinione del Presidente (*art. 51 cpv. 1 LOC*).
Modalità di convocazione: avviso all'albo comunale e comunicazione personale scritta al singolo consigliere con un preavviso di 7 giorni, riservata l'urgenza *art. 51 cpv. 2, 3 LOC.*

art. 50 cpv. 2 LOC
Il Presidente del Consiglio comunale

decide su regolarità e proponibilità della domanda; fissa, previo accordo con il Municipio, la data della sessione e convoca il CC; in caso di disaccordo sulla data decide il Presidente.

art. 50 cpv. 3 LOC e *art. 38 cpv. 2 LOC*

Le deliberazioni adottate dal Legislativo convocato ai sensi dell'*art. 50 cpv. 1 lett. b LOC* sono assoggettate alla procedura di rinvio dell'*art. 38 cpv. 2 LOC.*

SCHEDA III.C Ordine del giorno

Cos'è l'ordine del giorno

Il Legislativo, se non è votata l'urgenza, può deliberare solo sugli oggetti all'ordine del giorno (*art. 59 cpv. 1 LOC*).

L'ordine del giorno è l'elenco degli argomenti sottoposti per discussione e per decisione al Legislativo ai sensi dell'*art. 13 LOC* e di Leggi speciali[1].
Il testo delle trattande deve essere redatto in modo da potere individuare con chiarezza e precisione gli oggetti in discussione; formulazioni generiche non sono ammissibili.
Alla fine di ogni seduta, ordinaria e straordinaria, deve essere prevista obbligatoriamente la trattanda *mozioni ed interpellanze*, riservata alla presentazione di interpellanze e mozioni.
L'ordine del giorno è parte integrante della convocazione del Consiglio comunale (*art. 51 cpv. 1 LOC*).

Modifiche dell'ordine del giorno

Il Consiglio comunale può variare l'ordine di successione delle trattande con decisione a maggioranza semplice dei suoi membri; non vi è infatti obbligo per il Legislativo di discutere gli oggetti nell'ordine proposto dal Municipio.

1 **Sedute o trattande consultive del Consiglio comunale, destinate alla discussione di temi di interesse collettivo locale (sedute o trattande "extra LOC") - vedi anche** Parte II - SCHEDA II.B
Le sedute del Consiglio comunale non sono la sede voluta e pensata dal Legislatore per un dibattito informale sulle diverse problematiche di importanza locale, senza quindi l'emissione di decisioni. I membri del Consiglio comunale hanno però la facoltà di incontrarsi con l'obiettivo di discutere in merito ai diversi problemi che direttamente o indirettamente concernono il Comune; tale diritto deriva dal principio costituzionale della libertà di opinione e di riunione. Non di rado pertanto i consiglieri comunali, in occasione di una seduta già convocata per altri oggetti oppure di una seduta convocata ad hoc, discutono oggetti che concernono gli interessi del Comune o della sua popolazione, sui quali tuttavia il Consiglio comunale non ha competenze decisionali vere e proprie. A queste riunioni o discussioni non può però essere riconosciuta valenza di seduta pubblica o trattanda vera e propria del Consiglio comunale ai sensi della LOC. Si parla quindi sovente di "sedute o trattande extra LOC". Alle relative prese di posizione non può nemmeno essere riconosciuta natura di decisioni formali del Legislativo, impugnabili secondo gli *artt. 208 e segg. LOC*. Le stesse possono però avere un peso politico nel contesto locale.
Esempio di una trattanda extra LOC: si sta discutendo a livello cantonale sulla realizzazione di una strada cantonale, che avrà ripercussioni paesaggistiche, di traffico, ecc. sul territorio comunale. Un gruppo del Consiglio comunale vorrebbe che se ne parli in occasione dell'imminente seduta del Consiglio comunale già convocata; vorrebbe poi che quest'organo emetta una sua presa di posizione in merito.
Per l'inserimento di una trattanda extra LOC nell'ordine del giorno di una seduta già convocata si richiede una decisione a maggioranza del Consiglio comunale. Per la convocazione di una seduta ad hoc possono invece essere presi quale riferimento i disposti dell'*art. 50 cpv. 1 let. b 2 LOC*.

Il Consiglio comunale può autorizzare l'inserimento di nuove trattande volte ad una deliberazione del Consiglio comunale ai sensi dell'*art. 13 LOC* o di Leggi speciali, solo attraverso la procedura dell'urgenza, prevista dall'*art. 59 cpv. 1 LOC* (vedi SCHEDA III.E).

Competenza ad allestire l'ordine del giorno

L'ordine del giorno è allestito dal Municipio, tenuto fra l'altro conto degli obblighi di legge . Il Presidente del Consiglio comunale non ha diritti particolari sull'allestimento dell'ordine del giorno.
Egli di principio non ha diritto di togliere trattande dall'ordine del giorno o di imporre nuove trattande per cui non vi è ancora messaggio municipale.
La sua posizione ha piuttosto preminenza in riferimento alla data della convocazione delle sedute.

Trasmissione dell'ordine del giorno

L'ordine del giorno va trasmesso ai consiglieri comunali quale parte integrante della convocazione. Valgono le regole dell'*art. 51 LOC*.

SCHEDA III.D Esame delle Commissioni del Consiglio comunale e rapporti commissionali

Ruolo, competenze, composizione e designazione delle Commissioni del Consiglio comunale

cfr. Parte II - Cap. 4

Funzionamento e esame delle Commissioni

L'organizzazione delle Commissioni e dei relativi lavori, fatte salve alcune regole di base, non è regolata dalla LOC.
È piuttosto nel Regolamento comunale che devono essere fissate le principali regole di funzionamento delle Commissioni, quali i ruoli in seno alle stesse (Presidente, Segretario, relatori, ecc.), i termini di convocazioni, ecc.
Fanno poi stato le modalità che ogni Commissione decide nel suo interno per l'organizzazione del proprio lavoro.
Le Commissioni possono inoltre prendere disposizioni puntuali su come affrontare i singoli oggetti, ad esempio prevedendo che a singole sedute partecipino i membri del Municipio o terzi (vedi progettisti, ecc.).

Regole stabilite dalla LOC per le sedute commissionali

Quorum per le sedute

Le sedute delle Commissioni sono valide se è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri (*art. 70 cpv. 1 LOC*).

Verbale

Le Commissioni devono tenere un verbale delle riunioni (*art. 70 cpv. 3 LOC*). Dal verbale deve risultare in modo chiaro l'esito delle deliberazioni in Commissione sui vari oggetti. Da tenere infatti in considerazione che per la LOC vi è un rapporto

valido, necessario poter procedere alla discussione e alla votazione in CC sull'oggetto, se la relativa conclusione è sottoscritta dalla maggioranza dei **presenti** in seduta (*art. 70 cpv. 2 LOC*). Questo si evince dal verbale commissionale.

Diritto di ispezione degli atti da parte delle Commissioni

Le Commissioni hanno il diritto di visionare gli atti (*art. 105 cpv. 2 LOC*) concernenti l'oggetto (messaggio, mozione, ecc.) su cui sono chiamate a formulare il loro preavviso tramite rapporto commissionale. L'obiettivo è quello di permettere ad ogni Commissione di assumere, anche mediante la consultazione di incarti, ecc., tutte le informazioni necessarie per poter preavvisare con conoscenza di causa l'oggetto che le è sottoposto.
Tale diritto si estende esclusivamente ai documenti pertinenti con quell'oggetto. È poi esclusa la consultazione del verbale di Municipio.

Il diritto di consultazione sussiste durante il periodo che intercorre tra l'invio del messaggio o l'assegnazione della mozione e la consegna del rapporto scritto.
Il diritto di consultazione è un diritto della Commissione è non del singolo commissario o consigliere comunale. Quest'ultimo in quanto tale non può quindi accedere individualmente e autonomamente agli atti del Comune. Le modalità di consultazione devono piuttosto essere stabilite in Commissione (vedi consultazione al completo, tramite una delegazione o singoli commissari).
Visti i suoi compiti la Commissione della gestione ha un diritto di consultazione più ampio rispetto alle altre Commissioni.

Obbligo di discrezione da parte dei commissari

I membri della Commissione della gestione sono vincolati all'obbligo di discrezione e riserbo (*art. 172 cpv. 2 LOC*). Analogamente tale obbligo è esteso ai membri delle altre Commissioni per dati riservati di cui vengono a conoscenza nell'esercizio del loro mandato di commissari.

Contenuti e proposte del rapporto commissionale

Il rapporto commissionale (*art. 71 LOC*) esprime, dopo l'esame della Commissione, il preavviso di quest'ultima sull'oggetto che le è stato sottoposto mediante messaggio municipale (oppure mozione, ecc.).
Il rapporto deve di solito contenere una parte di spiegazioni; termina poi con le conclusioni della Commissione sull'oggetto, ove la stessa dovrebbe dare una chiara indicazione al Consiglio comunale.

Le conclusioni del rapporto possono quindi prevedere:

- una proposta di accettazione o di rifiuto della proposta del messaggio municipale (o della mozione – *art. 67 LOC*, ecc.)
- o una proposta di modifica (altrimenti detta emendamento o controproposta) rispetto alla proposta municipale – cfr. SCHEDA III.N
- oppure una proposta di rinvio del messaggio municipale (*art. 57 cpv. 2 LOC*).

Se nel termine utile non è depositato il rapporto (o il rapporto di maggioranza) delle Commissioni preposte all'esame, il Consiglio comunale non può votare sull'oggetto. Fa eccezione il caso del voto con la clausola dell'urgenza (SCHEDA III.E).

Rapporti di maggioranza e di minoranza

Possono essere presentati più rapporti per Commissione preposta, dei quali almeno uno - il **rapporto di maggioranza** - deve esprimere il parere della maggioranza dei commissari presenti alla seduta commissionale in cui sono state discusse le conclusioni della Commissione sull'oggetto. Fa quindi stato la posizione dei commissari espressa in questa seduta.
In caso di parità decide il voto del presidente o di chi ne fa le veci (*art. 70 cpv. 2 LOC*).

Vi possono poi essere uno o più rapporti di minoranza, per i quali valgono le stesse norme applicabili ai rapporti di maggioranza (*art. 13 RALOC*).

Facoltà dei commissari in sede di sottoscrizione dei rapporti

Il commissario può:

- firmare o non firmare il rapporto
- firmare con riserva; in questo caso egli dovrebbe sciogliere la riserva durante la seduta del CC motivando la sua posizione.

Termine di consegna del rapporto commissionale

Il rapporto commissionale deve essere depositato in Cancelleria almeno **7 giorni** prima della seduta del CC. La Cancelleria trasmette immediatamente i rapporti al Municipio e ai singoli consiglieri comunali (*art. 71 cpv. 1 e 2 LOC*). Immediatamente significa consegnati il giorno stesso o al massimo la mattina successiva alla posta, rispettivamente portati a domicilio dei consiglieri.
È data facoltà al Municipio di trasmettere i rapporti commissionali in formato elettronico ai consiglieri comunali che accettano tali modalità di invio (*art. 11 a cpv. 1 RALOC*).

I rapporti possono inoltre essere consultati dai cittadini e da altre persone interessate durante le ore di apertura della cancelleria, nel periodo che va dal licenziamento dei messaggi fino a quando la decisione del legislativo diviene definitiva (*art. 11 RALOC*).

Mancata consegna del rapporto sui conti da parte della Commissione della gestione

L'*art. 175 cpv. 2 LOC* stabilisce che se la Commissione della gestione non fosse in grado di presentare un rapporto sui conti riferisce i motivi al Legislativo; questo stabilisce un nuovo termine non superiore al mese per il rapporto; di ciò il Municipio dà sollecita informazione all'Autorità superiore.

SCHEDA III.E Procedura secondo la clausola d'urgenza

Che cos'è la procedura secondo la clausola d'urgenza

L'urgenza consiste nella possibilità di **eccezionalmente** discutere e deliberare su oggetti non previsti all'ordine del giorno di una seduta del CC (*art. 59 cpv. 1 LOC*).

L'urgenza viene di regola richiesta dal Municipio.
Con la concessione dell'urgenza il Consiglio comunale, fatte tutte le valutazioni e riflessioni del caso, data la presenza di eventi eccezionali accetta in sostanza di discutere e deliberare su un oggetto, il cui iter di trattazione non ha rispettato tutti i passi e i tempi previsti usualmente dalla LOC.

Modalità di voto in caso di richiesta della clausola d'urgenza

Il Consiglio comunale vota in due fasi:

- in una prima fase si pronuncia a **maggioranza qualificata** sulla concessione dell'urgenza, ovvero sull'inserimento di una nuova trattanda all'ordine del giorno
- in caso di accoglimento dell'urgenza, il Consiglio comunale discute e vota poi nel merito della trattanda inserita all'ordine del giorno[1].

Quando è corretto chiedere l'urgenza

È corretto chiedere l'urgenza quando vi sono **motivi gravi** che impongono **inderogabilmente** una decisione immediata su un oggetto da parte del Consiglio comunale, senza rispettare tutti i tasselli e i tempi dell'usuale procedura LOC. Ne è il caso quando vi è un'impellenza di portata tale da non permettere di seguire l'intero iter di deliberazione di quest'organo (messaggio e esame commissionale rispettando i termini di legge).
La giurisprudenza ha avuto modo di ribadire come la richiesta dell'inserimento di una trattanda con la clausola dell'urgenza debba rispettare criteri estremamente restrittivi; va quindi usata eccezionalmente quando vi è pericolo di pregiudizio agli

1 **Trattanda già all'ordine del giorno**
Può capitare che un oggetto sia all'ordine del giorno; tuttavia che il Municipio non abbia potuto rispettare il termine di 30 giorni per il licenziamento dei messaggi e le Commissioni quello di 7 giorni per il deposito del rapporto. Anche in questo caso si chiede il voto della clausola dell'urgenza per la conferma della trattanda all'ordine del giorno, il cui oggetto non ha ossequiato tempi e modalità previsti dal normale iter LOC.

interessi del Comune. Questo per evitare che vengano adottate decisioni senza una debita informazione e preparazione.

Di rilievo ancora il fatto che l'urgenza non può essere chiesta per le mozioni e nella seduta costitutiva del Consiglio comunale (*art. 59 cpv. 1 LOC*).

SCHEDA III.F Riunioni pubbliche del Consiglio comunale

Sedute pubbliche

art. 55 cpv. 1 LOC

Le sessioni sono aperte a tutti i cittadini.
Il pubblico assiste tuttavia in silenzio alle discussioni e alle deliberazioni; al cittadino è dunque precluso un intervento diretto nella discussione[1].
Per il resto l'*art. 8 RALOC* stabilisce che il Regolamento comunale deve prevedere le modalità di pubblicità.
Il Regolamento deve in particolare regolare la partecipazione del pubblico e degli organi d'informazione; inoltre l'uso di apparecchi per la registrazione e la riproduzione del suono e dell'immagine.

Esempio di articolo di Regolamento comunale

art. …
Pubblicità delle sedute del Consiglio comunale

[1] La seduta del Consiglio comunale è pubblica.

[2] Il pubblico assiste in silenzio nello spazio ad esso riservato.

[3] Gli organi di informazione accreditati dal Municipio partecipano alla seduta negli spazi a loro riservati; registrazioni o riproduzioni di suono e immagini devo essere preannunciate al Presidente ed ottenere il suo consenso, previa consultazione dei Capigruppo.

Vedi anche SCHEDA III.P in tema di pubblicazione delle risoluzioni del Consiglio comunale.

1 **Partecipazione attiva di terzi alla seduta del Consiglio comunale**
È considerata tale la partecipazione di periti, tecnici e progettisti, ecc. ai lavori del Consiglio comunale, chiamati ad esempio dal Municipio a fornire delucidazioni ai consiglieri comunali su questioni tecniche, finanziarie o pianificatorie durante la seduta medesima. Secondo prassi, che si fonda su decisioni del Tribunale amministrativo e del Consiglio di Stato, vale il principio dell'inopportunità della presenza e della partecipazione attiva di un estraneo alle sedute del legislativo. In particolare se gli interventi dei terzi hanno potuto influire in modo illegittimo sulla volontà dei singoli consiglieri comunali in relazione all'oggetto posto in deliberazione, la stessa è passibile di annullamento in caso di ricorso. Quando necessario è piuttosto consigliabile indire sedute informative qualche giorno prima della seduta vera e propria del Consiglio comunale.

SCHEDA III.G Ruolo del Presidente del Consiglio comunale

La carica di Presidente

La carica di Presidente del Consiglio comunale ha una componente onorifica. La proposta alla carica di Presidente e la sua elezione sono infatti spesso il riconoscimento di capacità, preparazione, ecc. dimostrati dal prescelto. La funzione comporta quindi compiti di rappresentanza: il Presidente è il primo cittadino del Comune.
La Legge attribuisce però anche determinate competenze al Presidente. Egli è colui che "conduce" il Legislativo a decidere.
Secondo la LOC, egli ha un ruolo nella convocazione, nell'impostazione, nella coordinazione e nella conduzione del consesso, attraverso le diverse tappe procedurali LOC.[1]

Designazione dell'Ufficio presidenziale

art. 48 LOC; art. 6 RALOC

L'Ufficio presidenziale è costituito da un Presidente, uno o due Vice-Presidenti secondo quanto stabilito dal Regolamento comunale e due scrutatori. Le cariche non sono obbligatorie.
Esso viene designato ogni anno la prima volta nella seduta costitutiva, successivamente in occasione della **prima sessione ordinaria** (la seduta con i conti consuntivi).
La nomina del Presidente compete al Legislativo comunale. Il Regolamento comunale può prevedere regole per la designazione del Presidente.
In caso di assenza del Presidente egli è sostituito dal Vice-Presidente e in assenza di questi da uno scrutatore (*art. 6 RALOC*).

Compiti di Legge del Presidente

Prima di una seduta del Legislativo

- Convocazione e preparazione delle sedute ordinarie e straordinarie
  art. 51 LOC
  Il **Presidente** convoca le sessioni ordinarie e straordinarie del Legislativo **d'intesa**

1 **Contestazioni contro l'agire del Presidente**
Contro l'operato del Presidente del Consiglio comunale non è possibile avviare procedura di ricorso; è però possibile la segnalazione all'Autorità superiore di vigilanza in caso di violazione grave (*art. 194 e segg. LOC*).

con il Municipio, con avviso all'albo comunale e comunicazione personale scritta ad ogni consigliere comunale, **con l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ordine del giorno**. In caso di disaccordo sulla data prevale l'opinione del Presidente (vedi anche SCHEDE III.B e III.C).
Salvo in caso di urgenza da riconoscersi dal Presidente e dal Municipio, la convocazione deve avvenire con un preavviso di **7 giorni**; in caso di urgenza la convocazione deve pervenire entro il giorno antecedente la seduta (*art. 51 cpv. 2 e 3 LOC*)[1].

- Convocazione della seduta su domanda di 1/3 dei consiglieri comunali
  art. 50 cpv. 1 let. b e cpv. 2
  Il **Presidente** riceve e decide sulla regolarità e proponibilità della domanda di un terzo dei consiglieri comunali di riunire il Consiglio comunale.
  D'accordo con il Municipio fissa la data della sessione e ne ordina la convocazione. Valgono al riguardo i termini di convocazione dell'*art. 51 cpv. 2 e 3 LOC*. In caso di disaccordo sulla data prevale l'opinione del Presidente.

Durante la seduta del Legislativo

Il Presidente dirige la seduta del Consiglio comunale e lo conduce a decidere sugli oggetti all'ordine del giorno. In particolare il Presidente durante la seduta:

- si occupa della **conduzione vera e propria** della seduta del Consiglio comunale
  artt. 55, 26 e 27 LOC
  Il Presidente mette in discussione gli oggetti, dà la parola a chi la richiede, coordina gli interventi, mette in votazione gli oggetti, ecc. Egli segue al riguardo le disposizione della LOC (*art. 55 cpv. 2 e 3, art. 61 LOC, art. 9 RALOC*) e quanto prescrive il Regolamento comunale sui tempi e la frequenza degli interventi.
  Il Presidente mantiene l'ordine e vigila affinché ci siano le condizioni per cui ognuno possa esprimersi; richiama chi provoca disordini, reprime gli interventi contrari all'etica; ammonisce, espelle i perturbatori; sospende le sedute, ecc.
  Persistendo i disordini il Presidente può sospendere o sciogliere l'adunanza; in tal caso egli è tenuto a far rapporto al Consiglio di Stato per i provvedimenti del caso (*art. 55 cpv. 4, art. 27 cpv. 3 LOC*)

1 Aggiornamento di una seduta
Capita che in una seduta non possa essere esaurito l'ordine del giorno. In tal caso la seduta viene aggiornata ad altra data. L'atto di convocazione spesso già indica la data della seduta aggiornata. È così garantito il rispetto del termine di 7 giorni dell'*art. 51 cpv. 2 LOC*. Caso contrario la nuova data va fissata tenendo conto del termine di 7 giorni previsto in questo articolo, riservati i casi d'urgenza.

- **vigila sulla legalità** delle deliberazioni, in particolare per quanto attiene agli aspetti di forma
  art. 55 cpv. 4, art. 27 cpv. 1 LOC
  - è attento al rispetto dei quorum di presenza e dell'obbligo di partecipazione dei consiglieri comunali (*art. 53 LOC, art. 54 LOC* – cfr. anche Parte II - Cap.2)
  - fa applicare correttamente i disposti sulla collisione (*artt. 64, 32 LOC* – vedi SCHEDA III.H)
  - mette correttamente ai voti le proposte, seguendo le procedure di legge (*artt. 57, 59, 60 LOC, 9 RALOC* – SCHEDE III.I, III.M, III.N); presta attenzione alle norme sulle maggioranze (*art. 61 LOC* - SCHEDA III.L)
- **riceve** gli atti indirizzati al Legislativo e al Municipio dai consiglieri comunali (mozioni, interpellanze, ecc.)
- **informa** i consiglieri su questioni di pertinenza del Consiglio comunale
- gestisce la **partecipazione di terzi**: del pubblico, della stampa, di "altri terzi".

Dopo la seduta del Legislativo

Il Presidente:

- è competente per **le pubblicazioni** delle risoluzioni del Consiglio comunale
  art. 74 LOC
  Giusta l'*art. 74 LOC*, il Presidente entro cinque giorni pubblica all'albo comunale le risoluzioni del Consiglio comunale con l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso, nonché dei termini per l'esercizio del diritto di referendum (vedi anche SCHEDA III.P)[1]
- segnala i casi di competenza all'Autorità superiore
- quando un consigliere comunale si sottrae, senza legittimo motivo, in modo deliberato e continuo ai doveri della propria carica (*art. 53 cpv. 4 LOC*)
- in assenza reiterata del quorum per deliberare (*art. 54 cpv. 4 LOC*).

1 Pubblicazioni in ambito di PR – *artt. 27 Lst e 36 RLst*
Per quanto concerne il PR, l'*art. 27 nuova Legge sullo sviluppo territoriale (Lst)* dispone che il Municipio proceda alla sua pubblicazione presso la Cancelleria comunale per il periodo di trenta giorni, previo avviso personale ai proprietari. Per il PR vi è quindi una duplice pubblicazione. La prima, immediatamente dopo la risoluzione del Consiglio comunale, è volta a permettere l'esercizio del diritto di referendum (*art. 75 LOC*) e di ricorso per violazione dei disposti della LOC. La seconda pubblicazione, da effettuarsi successivamente dopo la scadenza inutilizzata dei termini di ricorso e referendum, è volta a permettere l'impugnazione davanti al Consiglio di Stato e poi al Tribunale cantonale amministrativo del contenuto vero e proprio del PR (*art. 36 RLst*).

Fra una seduta e l'altra

- il Presidente può avere un ruolo politico: egli ha compiti di rappresentanza verso la cittadinanza

- può inoltre essere chiamato ad assumere un ruolo di riferimento verso l'Autorità cantonale, in relazione alle decisioni del Legislativo o all'attività dei suoi gremii. Non è però riconosciuto al Presidente di rappresentare giuridicamente il Comune verso l'esterno. Il ruolo di rappresentanza è piuttosto del Municipio. Egli non è pertanto legittimato a ricorrere come Presidente contro le decisioni degli organi comunali.

SCHEDA III.H Collisione in Consiglio comunale

La norma di Legge

Secondo l'*art. 32 LOC*, valido anche per il Consiglio comunale in virtù del rimando dell'*art. 64 LOC*:

[1] Un cittadino non può prendere parte alle discussioni e al voto su oggetti che riguardano il suo personale interesse o quello di suoi parenti, secondo l'*art. 83*.

[2] Il cpv. 1 non si applica in sede di procedura di revisione totale del piano regolatore ad eccezione delle deliberazioni su singoli aspetti.

[3] …

[4] L'interesse di un ente di diritto pubblico e di un gremio o ente di diritto privato con scopi ideali e privi di fini economici non determina la collisione di interessi nei suoi membri.

[5] La collisione esiste invece per gli amministratori e i dipendenti con funzioni dirigenziali di persone giuridiche aventi scopo di lucro.

Scopo della norma è quello di evitare un'interferenza di interessi privati nella gestione della cosa pubblica, ovvero nell'esame degli oggetti che il Legislativo e le sue Commissioni devono operare e nelle decisioni che devono prendere.

Quando è data una situazione di collisione

Deve sussistere:

- **un interesse personale privato del consigliere comunale**[1]: è necessario che l'oggetto in discussione tocchi direttamente la sfera dei suoi interessi personali (*art. 32 cpv. 1 LOC*). La presenza di interessi personali deve essere valutata

1 **Caso particolare: la procedura di modifica di Piano regolatore – *art. 32 cpv. 2 LOC***
L'applicazione dell'*art. 32 cpv. 1 LOC* in sede di procedura di approvazione del PR facilmente potrebbe condurre ad un'impossibilità decisionale del Legislativo, in particolare in Comuni di dimensioni ridotte dove spesso i consiglieri comunali sono anche proprietari di terreni. L'*art. 32 cpv. 2 LOC* stabilisce che non è data collisione per i membri del Legislativo, quando sono chiamati a prendere decisioni di fondo riguardanti il PR. Una situazione di collisione va invece ammessa, se occorre prendere risoluzioni su aspetti particolare e di dettaglio, toccanti direttamente e principalmente i diritti di detti membri (*art. 32 cpv. 2 LOC seconda parte*); ne è in particolare il caso quando sono proposte modifiche di PR ristrette e puntali oppure nelle revisioni generali quando si affrontano aspetti puntuali soprattutto nelle fasi decisionali preliminari.

caso per caso, tenendo conto dei contenuti e delle caratteristiche concrete della decisione che il Legislativo deve prendere. L'oggetto deve concernere il membro quale privato cittadino; esso deve cioè riguardare i suoi privati interessi: principalmente quelli economici, ma pure quelli ideali, affettivi, ecc.
L'interesse è quindi presunto quando la decisione è atta a procurare al consigliere comunale vantaggi o ad arrecargli svantaggi di natura giuridica, economica, ideale e anche meramente fattuale. A tale scopo la situazione personale del consigliere deve essere legata all'oggetto in trattazione da un legame diretto e più intenso di quello generico concernente la collettività.

Alla situazione di interesse personale è equiparata quella che concerne la sfera dei diritti di coniuge, partner registrato, convivente di fatto, genitori e figli, fratelli, suoceri con generi e nuore, zii e nipoti consanguinei, a partire dal 1.1.2012 pure di cognati (*art. 83 LOC – art. 32 cpv. 1 seconda parte LOC*).

È pure data una situazione di collisione quando è in discussione:

- **un interesse di persone giuridiche o simili con scopo di lucro**
  La collisione è realizzata in relazione a oggetti inerenti a persone giuridiche o simili, quando il consigliere comunale è azionista, membro del Consiglio di amministrazione, amministratore delegato, ecc. Parimenti se il consigliere è dipendente con funzioni dirigenziali (*art. 32 cpv. 5 LOC*), ovvero direttore, dipendente con diritto di firma o che altrimenti detiene un potere decisionale nell'ambito di società; in genere si tratta di persone che possono avere un interesse personale in relazione alle decisioni concernenti l'organismo privato.
  Anche in questo caso la presenza di una situazione di collisione va valutata caso per caso.

Non sussiste invece collisione quando vi è:

- **un interesse di un ente pubblico, di un gremio o ente di diritto privato con scopi ideali e privo di fini economici**
  Non è data collisione per membri di organi di enti pubblici, quali Patriziati, Consorzi, ecc., con riferimento a decisioni concernenti questi enti. Non vi è neppure collisione di interessi in relazione a amministratori di Enti privati o gremi che non perseguono scopi di lucro. Si pensi in particolare ad Associazioni secondo il Codice civile svizzero (tali sono sovente le società locali a scopo ricreativo, sportivo, ecc.), a gruppi di lavoro, ecc. i cui scopi e obiettivi sono di natura collettiva e ideale.

Conseguenze

Il consigliere comunale in situazione di collisione, pur potendo rimanere in sala durante la seduta di Consiglio comunale, non può prendere parte né alla discussione né al voto in occasione della trattanda il cui oggetto lo concerne.
Il consigliere non può nemmeno prendere parte alle discussioni e al voto in occasione dei lavori delle Commissioni del Consiglio comunale che trattano l'oggetto.

Esempi di situazioni

È in discussione e in votazione in Consiglio comunale:

- il versamento di fr. 10'000.-- all'Associazione dei genitori SI e SE, promotrice di una manifestazione con mostra fotografica; una consigliera comunale è membro del comitato. Associazioni quali quella in questione perseguono fini collettivi e ideali, a favore degli allievi, delle loro famiglie e della scuola in genere. La presenza di consiglieri comunali nei loro organi non determina una situazione di collisione, non essendo di regola in gioco loro interessi personali privati. È applicabile l'*art. 32 cpv. 4 LOC*;
- la vendita di un sedime ad una SA, nel cui Consiglio di amministrazione siede la moglie di un consigliere comunale. La decisione coinvolge un congiunto ai sensi dell'*art. 83 LOC* di un consigliere comunale; la situazione di collisione è quindi data. È applicabile l'*art. 32 cpv. 1 e 5 LOC*;
- la concessione di un credito per l'espropriazione di un acquedotto da una Società cooperativa. Diversi consiglieri sono membri di questa cooperativa. L'espropriazione, quindi il versamento di un'indennità di espropriazione, viene a toccare gli interessi finanziari della società; indirettamente la medesima può portare benefici, rispettivamente svantaggi ai suoi membri; la collisione deve essere ammessa. È applicabile l'*art. 32 cpv. 1 e 5 LOC*;
- il progetto e il preventivo, nonché la fissazione della percentuale di prelievo di contributi di miglioria per la realizzazione di una strada comunale; due consiglieri sono proprietari confinanti. L'opera coinvolge gli interessi dei confinanti, nella misura in cui può recare loro vantaggi, ma pure svantaggi; finanziariamente essi sono inoltre toccati, dovendo pagare il contributo di miglioria. La situazione di collisione è pertanto data (*art. 32 cpv. 1 LOC*);
- il progetto e il preventivo di un'opera, progettata da un consigliere comunale; la collisione è chiaramente data, poiché la progettazione tocca pure gli interessi professionali privati (*art. 32 cpv. 1 LOC*);

- il Consiglio comunale sta affrontando una revisione generale del PR. In Consiglio comunale è in discussione una modifica della proposta municipale concernente una zona, nel senso che una Commissione del Consiglio comunale nel suo rapporto propone di estendere ad altri mappali il vincolo AP-EP previsto nel Messaggio, con l'obiettivo di realizzare un parco. Lo scopo è quello di salvaguardare meglio il comparto dal profilo paesaggistico. Un consigliere comunale è proprietario di sedimi nella zona limitrofa a quella toccata dalla proposta di estensione del vincolo. L'estensione è potenzialmente atta a procurargli vantaggi a detti sedimi, perlomeno dal profilo ambientale. Occorre quindi ammettere una situazione di collisione riferita a questo puntuale aspetto, in particolare quando in Consiglio comunale tramite la procedura delle votazioni eventuali viene deciso fra la proposta municipale e quella della Commissione.

SCHEDA III.I Votazioni in Consiglio comunale

Su che cosa si vota

Decisioni sulle proposte dei messaggi municipali

- Se il o i rapporti della(e) Commissione(i) si limitano ad esprimere preavviso favorevole o contrario alla proposta del messaggio, viene messo in votazione il dispositivo del messaggio municipale, ovvero la proposta formulata dal Municipio.

  Il Consiglio comunale può:
  - accettare la proposta messa in votazione
  - non accettare la proposta
  - rinviare il messaggio al Municipio (*art. 57 cpv. 2 LOC*).

- Se vi sono proposte di modifica del messaggio, formulate nei rapporti commissionali o dai consiglieri comunali in seduta, si procede secondo la procedura delle votazioni eventuali (vedi SCHEDA III.N).

Decisioni sulle proposte delle mozioni

Alla fine della procedura prevista dall'*art. 67 LOC*, ad una specifica trattanda destinata alla mozione in questione, il Consiglio comunale decide sulla proposta della stessa.

Decisioni su altri aspetti

Su proposta di consiglieri comunali, il Consiglio comunale può essere chiamato a votare su proposte:

- di modifica dell'ordine delle trattande all'ordine del giorno
- di inserimento di una trattanda con la clausola dell'urgenza (*art. 59 LOC* - vedi SCHEDA III.E)
- di voto di entrata in materia[1]
- di assegnazione di una mozione ad una Commissione (*art. 67 cpv. 2 LOC*)
- di sviluppare una discussione generale in CC in sede di procedura di interpellanza (*art. 66 cpv. 4 LOC* vedi Parte IV - SCHEDA IV.A)

1 Entrata in materia
Il voto di entrata in materia non è previsto dalla LOC. Lo prevedono però taluni Regolamenti comunali, unitamente alla relativa procedura. Consiste nella facoltà del Legislativo, ad inizio trattanda, di discutere questioni preliminari riguardanti l'oggetto, prima di affrontare l'esame e la votazione di merito. Se così previsto dal Regolamento comunale, la discussione di entrata in materia viene ad esempio affrontata dopo che il Consiglio comunale ha accettato la proposta di un consigliere comunale di una discussione di entrata in materia.

SCHEDA III.L Maggioranze

Definizioni

Maggioranza semplice

art. 61 cpvv. 1, 3, 4 LOC

È costituita dalla **maggioranza dei votanti** (50% +1), che prendono parte ad una deliberazione del Consiglio comunale. Si tratta di un numero che moltiplicato per 2 da il numero dei votanti più una o due unità.

Nel calcolo dei votanti **non** si tiene conto degli astenuti, per le votazioni segrete delle schede in bianco, infine dei consiglieri in situazione di collisione di interessi ai sensi degli *artt. 64 e 32 LOC*.
Per essere approvato, un oggetto deve inoltre raccogliere il voto affermativo di almeno 1/3 dei membri del Consiglio comunale.

In caso di parità la votazione viene ripetuta nella seduta successiva; se il risultato è ancora di parità o se il numero dei voti necessari non è raggiunto, la proposta si ritiene respinta (*art. 61 cpv. 3 LOC*).

Maggioranza qualificata

art. 61 cpv. 2 LOC

È costituita dalla **maggioranza assoluta dei membri** del Consiglio comunale, ovvero è raggiunta con il 50% + 1 dei membri del CC. Si tratta di un numero che moltiplicato per 2 da il numero dei membri di CC più una o due unità.
La maggioranza qualificata è dunque sempre fissa. Il quorum si calcola in rapporto al numero dei membri del Legislativo, codificato dal Regolamento comunale.

Maggioranze e tipo di decisione

La maggioranza qualificata è necessaria

- per le decisioni finali sugli oggetti delle lettere d[1], e, g, h, i, l dell'*art. 13 LOC*
- quando lo prevedono Leggi speciali (vedi ad esempio *art. 35 LMSP*)
- per le decisioni di accoglimento dell'urgenza (*art. 59 LOC*)

La maggioranza semplice è necessaria

- per tutte le decisioni finali che non richiedono la maggioranza qualificata
- per decisioni:
  - di modifica dell'ordine delle trattande all'ordine del giorno
  - sull'entrata in materia
  - di rinvio al Municipio del messaggio (*art. 57 LOC*)
  - di approvazione del verbale delle risoluzioni e delle discussioni.

Esempi di calcolo delle maggioranze

Maggioranza qualificata (*art. 61 cpv. 2 LOC*)

Gli oggetti devono raccogliere i voti affermativi della **maggioranza assoluta dei membri** del CC, ovvero 50% + 1 dei membri del CC: si tratta del numero che moltiplicato per 2 da il numero dei membri di CC più una o due unità

Consiglio comunale di **30** membri: la maggioranza qualificata è di **16**
Consiglio comunale di **25** membri: la maggioranza qualificata è di **13**
Consiglio comunale di **21** membri: la maggioranza qualificata è di **11**

Maggioranza semplice (*art. 61 cpv. 1 LOC*)

Gli oggetti devono raccogliere il voto affermativo:

- della maggioranza dei votanti, ovvero 50% +1 dei votanti: si tratta di quel numero che moltiplicato per 2 da il numero dei votanti + 1 o 2 unità; le astensioni e le schede in bianco non sono da computare fra i votanti

e

- il voto affermativo di almeno **un terzo dei membri del CC**.

1 **Maggioranze in sede di approvazione del PR**
La decisione finale di approvazione globale del PR e le decisioni intermedie di approvazione finale delle sue diverse componenti richiedono la maggioranza qualificata; la maggioranza semplice può per contro essere sufficiente per le decisioni preliminari su puntuali aspetti quali le singole norme edilizie.

Esempi di calcolo della maggioranza semplice

Consiglio comunale di **30** membri

Caso 1

Esito votazione: Presenti 28
Favorevoli 11
Contrari 9
Astenuti 8

Votanti 20 (11 + 9)

L'oggetto è stato accettato in quanto accolto dalla maggioranza dei votanti (maggioranza 11), inoltre da un almeno 1/3 dei membri di CC (10)

Caso 2

Esito votazione: Presenti 17
In collisione 1
Favorevoli 12
Contrari 3
Astenuto 1

Votanti 15 (12 + 3)

L'oggetto è stato accettato in quanto accolto dalla maggioranza dei votanti (maggioranza 8), inoltre da almeno 1/3 dei membri di CC (10).

Caso 3

Esito votazione: Presenti 28
Favorevoli 9
Contrari 8
Astenuti 11

Votanti: 17 (9 + 8)

L'oggetto non è stato accettato in quanto nonostante abbia raggiunto la maggioranza dei votanti (9), non è stato accolto da almeno 1/3 dei membri del CC (10).

SCHEDA III.M Sistemi di voto

Sistemi di voto in Consiglio comunale

art. 60 LOC

[1] Il Consiglio comunale vota per alzata di mano.

[2] Esso vota per appello nominale o per voto segreto se sarà deciso a maggioranza dei votanti prima di ogni votazione.

[3] In materia di concessione dell'attinenza comunale e di nomine di competenza il sistema di voto è disciplinato dal Regolamento comunale; sono riservati i casi in cui la legge prescrive il sistema.

Regola

Il **Consiglio comunale**
vota per
alzata di mano
(*art. 60 cpv. 1 LOC*)

Eccezioni

Il Regolamento comunale

codifica per la concessione **dell'attinenza comunale** e per **le nomine di competenza** il voto

- **per appello nominale**

o

- **per voto segreto**

Prima di ogni votazione

il CC può decidere a **maggioranza dei votanti** il voto

- **per appello nominale**

o

- **per voto segreto**

III.

Come funzionano i sistemi di voto

Alzata di mano

Il consigliere comunale esprime il proprio voto su una proposta **alzando la mano** (favorevole, contrario, astenuto).

Appello nominale

Il consigliere comunale, chiamato per nome dal Presidente, esprime il proprio voto su una proposta **dichiarando** un **si** oppure un **no**, oppure si dichiara **astenuto**.

Voto segreto

Il consigliere comunale esprime il suo voto (favorevole, contrario, astenuto) **per iscritto** su un foglio fornito preventivamente dalla presidenza; il foglio viene poi introdotto in un contenitore (urna). L'Ufficio presidenziale procede di seguito alla conta dei voti.

SCHEDA III.N Controproposte e procedura delle votazioni eventuali

Proposte di modifica rispetto alla proposta municipale (altrimenti dette controproposte o emendamenti)

Ogni consigliere comunale in seduta, ma pure le Commissioni del Consiglio comunale nel loro rapporto, possono formulare **proposte di modifica** (altrimenti dette **controproposte** o **emendamenti**) rispetto alla proposta del Messaggio municipale (*art. 59 cpv. 2 LOC, art. 38 cpv. 2 LOC, art. 9 RALOC, art. 14a RALOC*).

Si distingue fra proposte di **modifica marginale** e proposte di **modifica sostanziale** (*art. 38 cpv. 2 LOC; art. 14 a RALOC*). Ovvero:

- **proposte di modifica sostanziale**
  Sono controproposte che tendono a cambiare marcatamente (completandola, ecc.) la proposta municipale, mutandone in modo rilevante impostazione, indicazioni, crediti necessari per la sua realizzazione, ecc.;
- **proposte di modifica marginale**
  Sono controproposte che incidono limitatamente o non incidono sui contenuti principali della proposta municipale.

Esempio

Proposta Messaggio municipale Il Municipio chiede lo stanziamento di un credito di fr. 30'000.-- per la ristrutturazione del locale mensa del Centro diurno comunale	
Controproposte con modifica marginale *Controproposta di una Commissione* La Commissione delle opere pubbliche chiede nel suo rapporto che venga stanziato un credito di fr. 33'000.--, perché oltre a quanto proposto dal Municipio si proceda pure ad acquistare nuove apparecchiature, meglio specificate nel rapporto commissionale. **Modifica di aspetti secondari; poca incidenza sui costi.**	**Controproposte con modifica sostanziale** *Controproposta di un consigliere in seduta di Consiglio comunale* Un consigliere in seduta di Consiglio comunale chiede che venga ristrutturata pure la cucina; stima i costi di questo ulteriore intervento in ca. fr. 20'000.--; postula quindi che il credito globale concesso sia di fr. 50'000.--, anziché di fr. 30'000.--. **Modifica impostazione dell'intervento (ampliamento importante), quindi conseguenze percentualmente rilevanti sui costi del medesimo.**

Altri esempi

- Proposte apportanti modifiche sostanziali:
  - controproposte che estendono in modo importante risanamenti di infrastrutture, stabili, condotte, ecc. rispetto al progetto presentato dal Municipio
  - controproposte che tendono a proporre l'acquisto di macchine, apparecchiature, ecc. dalle caratteristiche e dai costi molto diversi rispetto alla proposta municipale.
- Proposte apportanti modifiche marginali:
  - controproposte che aumentano lievemente voci di preventivo, senza mutare le relative scelte di fondo
  - controproposte in sede di esame e approvazione di Regolamenti comunali che toccano puntuali articoli che non regolano questioni centrali.

La classificazione di una controproposta nell'una o nell'altra categoria va fatta caso per caso, esaminando i suoi contenuti concreti in relazione alla proposta municipale.

Accettazione di proposte di modifica da parte del Consiglio comunale

L'*art. 38 cpv. 2 LOC* prevede:

[2] È possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno. Le proposte marginali possono essere decise seduta stante. Le proposte sostanziali, se contenute in un rapporto di una commissione del consiglio comunale incaricata dell'esame del messaggio municipale, se condivise dal Municipio, possono essere decise seduta stante. Negli altri casi l'oggetto deve essere rinviato in Municipio affinché licenzi un messaggio in merito nel termine di 6 mesi.

L'accettazione da parte del Legislativo di proposte con modifiche della proposta municipale ha le seguenti conseguenze:

Tipo di modifica alla proposta municipale	Iter di trattazione
Controproposta con modifica **sostanziale**	L'accettazione della proposta da parte del Legislativo comporta il **rinvio** al Municipio dell'oggetto, la presentazione di un nuovo messaggio entro il termine d'ordine di sei mesi che concretizzi la decisione presa dal Consiglio comunale, quindi un nuovo esame e una nuova decisione del Legislativo secondo l'usuale iter. **Eccezione**: la proposta di modifica accettata dal Consiglio comunale era contenuta in un rapporto di una Commissione ed è stata condivisa dal Municipio; in tal caso si ammette una decisione definitiva del Legislativo.
Controproposta con modifica **marginale**	L'accettazione della proposta da parte del Legislativo è definitiva e non richiede più alcuna procedura successiva.

III.

Modalità di voto in caso di presenza di controproposte rispetto alla proposta municipale

È compito del Presidente, prima di procedere alla votazione, accertare quali proposte vi sono in alternativa alla proposta municipale: egli deve chiedere a chi le ha formulate (Commissioni o consiglieri) la conferma delle stesse, inoltre di precisare esattamente i loro contenuti.

Il Presidente mette poi ai voti le diverse proposte, utilizzando la procedura delle votazioni eventuali stabilite dall'*art. 9 RALOC*:

[1] Si procede per votazioni eventuali quando vi sono più proposte.

[2] Le votazioni eventuali devono avvenire mettendo in votazione globalmente tutte le proposte, eliminando via via con susseguenti votazioni quella che ha raggiunto il minor numero di voti affermativi.

[3] La proposta che ha ottenuto il maggior numero di consensi va messa in votazione finale.

Esempio di applicazione della procedura di votazioni eventuali, sulla base di due controproposte (1 e 2) rispetto alla proposta municipale MM

Su richiesta del Presidente prima di procedere alla votazione, le proposte devono essere formalizzate da chi le ha proposte.

Si procede poi per votazioni eventuali (*art. 9 RALOC*):

Prima votazione[1]
Consiglio comunale di 31 membri

controproposta **1**[2]:	voti affermativi **9**
controproposta **2**:	voti affermativi **6**
proposta **MM**:	voti affermativi **14**

Nella prima votazione vengono messe ai voti globalmente tutte le proposte. Il Regolamento comunale o il Presidente decidono l'ordine delle proposte messe ai voti.
Si procede solo alla conta dei soli voti affermativi. Si elimina la proposta che ha ottenuto il minor numero di voti (controproposta 2).

1 **Procedura di votazioni eventuali e proposta di rinvio**
Se vi è una proposta di rinvio (*art. 57 LOC*) del messaggio municipale, questa proposta va discussa e messa ai voti da sola preliminarmente, prima di procedere alla votazione sul messaggio e su eventuali controproposte. La proposta di rinvio richiede per essere accettata la maggioranza semplice. Se accolta la proposta di rinvio, la procedura è conclusa.

2 **Voto per più proposte da parte dei consiglieri comunali**
In sede di votazioni eventuali, i consiglieri possono votare anche per più proposte nella stessa votazione.

Seconda votazione

controproposta **1**: voti affermativi **12**

proposta **MM**: voti affermativi **17**

Nella seconda votazione vengono messe ai voti le due proposte rimaste (1 e MM). Si procede solo alla conta dei voti affermativi. Si elimina la proposta che ha ottenuto il minor numero di voti (controproposta 1).

Votazione finale

proposta **MM**: voti affermativi **22**; voti negativi 8; astenuti 1[1]

Si procede alla votazione finale. Si contano in questa fase i voti affermativi, i contrari e gli astenuti.
Nella votazione finale occorre raggiungere le necessarie maggioranze per oggetto stabilite dall'*art. 61 LOC*.

1 Accettazione finale delle proposta
Se la proposta infine accettata dal Legislativo è una controproposta rispetto a quella municipale, la procedura che ne segue è quella dell'*art. 38 cpv. 2 LOC*.

SCHEDA III.O Verbale del Consiglio comunale

Redazione e modalità di approvazione e di trasmissione del verbale

art. 62 LOC

1 Il segretario comunale è responsabile della tenuta del verbale; esso viene redatto in conformità all'art. 24.

2 Il contenuto relativo all'art. 24 lett. c) deve essere letto e approvato alla fine di ogni trattanda.

3 Le risoluzioni sono firmate dal presidente, dal segretario e dagli scrutatori alla fine di seduta.

4 Il regolamento comunale stabilisce le modalità di approvazione del riassunto delle discussioni con le dichiarazioni di voto''

5 Il verbale del riassunto delle discussioni deve essere trasmesso a tutti i consiglieri comunali assieme ai rapporti.

art. 24 LOC

1 Il segretario comunale, o in sua assenza una persona designata dal sindaco, redige il verbale che deve contenere:
   a. a data e l'ordine del giorno;
   b. l'elenco dei presenti con nome, cognome e numero progressivo;
   c. la trascrizione integrale delle risoluzioni, unitamente ai risultati delle votazioni, tenuto conto dell'art. 29 cpv. 2;
   d. il riassunto delle discussioni con le dichiarazioni di voto.

2 Per la redazione del verbale è ammesso l'ausilio di mezzi tecnici di registrazione il cui uso sarà stabilito dal regolamento di applicazione.

Il Segretario è responsabile della registrazione e della redazione del verbale (*art. 7 RALOC*).

La procedura di approvazione del verbale è la seguente:

- alla fine di ogni trattanda: rilettura da parte del Presidente o del Segretario del **verbale del dispositivo di risoluzione e del risultato della votazione**, con indicazione del numero dei votanti, dei favorevoli, dei contrari e degli astenuti. Segue l'approvazione da parte del Consiglio comunale del verbale della risoluzione, a maggioranza semplice;

- alla fine della seduta approvazione del **verbale nel suo insieme**, a maggioranza semplice;

- l'**approvazione del verbale** delle discussioni avverrà secondo le disposizione del Regolamento comunale. Copia del verbale delle discussioni va di regola trasmessa a tutti i consiglieri comunali, unitamente alla documentazione della seduta successiva (messaggi). Quale termine ultimo per la trasmissione va considerato quello della trasmissione dei rapporti commissionali, dopo il loro deposito 7 giorni prima della seduta.

SCHEDA III.P Pubblicazione delle decisioni del Consiglio comunale

Effetti della pubblicazione

art. 74 LOC

[1] Il presidente pubblica entro cinque giorni all'albo comunale le risoluzioni del consiglio comunale con l'indicazione dei mezzi e dei termini di ricorso nonché dei termini per l'esercizio del diritto di referendum.

[2] I termini decorrono dalla data di pubblicazione.

La pubblicazione all'albo delle risoluzioni effettuata dal Presidente del Legislativo ha l'obiettivo di rendere pubbliche le decisioni prese dal Consiglio comunale.
Dalla data della pubblicazione[1] decorrono i termini per permettere l'esercizio del diritto di ricorso al Consiglio di Stato dapprima ed al Tribunale amministrativo successivamente (*art. 208 e segg. LOC*).
Per le decisioni stabilite dalla legge (*art. 75 LOC*) decorre inoltre il termine di 45 giorni per l'esercizio del diritto di referendum.
Vedi anche SCHEDA III.G

1 **Il caso particolare della pubblicazione nella procedura di adozione del Piano regolatore**
Per quanto concerne il PR l'*art. 27 Lst* dispone che il Municipio proceda alla sua pubblicazione presso la Cancelleria comunale per il periodo di trenta giorni, previo avviso personale ai proprietari.
Per il PR vi è quindi una duplice pubblicazione. La prima, immediatamente dopo la risoluzione del Consiglio comunale, è volta a permettere l'esercizio del diritto di referendum (*art. 75 LOC*) e di ricorso per violazione dei disposti della LOC. La seconda pubblicazione, da effettuarsi successivamente dopo la scadenza inutilizzata dei termini di ricorso e referendum, è volta a permettere l'impugnazione davanti al Consiglio di Stato e poi al Tribunale cantonale amministrativo del contenuto vero e proprio del PR (*art. 36 RLst*).

Esempio di pubblicazione all'albo

data

PUBBLICAZIONE DELLE RISOLUZIONI ADOTTATE DAL CONSIGLIO COMUNALE DI …

Il Presidente del Consiglio comunale

Visto l'art. 74 LOC,

o r d i n a

sono pubblicate all'albo comunale le seguenti risoluzioni e prese di posizione adottate dal Consiglio comunale nella seduta ordinaria del 20 giugno 2011 e 21 giugno 2011:

1. Sono accettate le dimissioni dalla carica di consigliere comunale della consigliera … .

2. Alla carica di Presidente per il 4° anno della legislatura 2008-12 è eletto il consigliere ….
   Alla carica di Scrutatori per il 4° anno della legislatura 2008-12 sono eletti i consiglieri ….
   Alla carica di Vicepresidente per il 4° anno della legislatura 2008-12 è eletto il consigliere …

3. È approvato il verbale delle discussioni della seduta del 19 aprile 2011.

4.

4.1. È approvato il conto di gestione corrente del consuntivo 2010 del Comune, che chiude con il seguente risultato:

Spese correnti	fr.	…
Ricavi correnti	fr.	…
Disavanzo d'esercizio	fr.	…

4.2. È approvata la gestione investimenti 2010 del Comune, che chiude con il seguente risultato:

Totale delle uscite	fr.	…
Totale delle entrate	fr.	…
Saldo conto investimenti	fr.	…

4.3. È approvato il bilancio 2010 del Comune, che chiude con un totale di attivi e passivi di fr. … e il cui capitale proprio esposto in fr. … passerà a Fr. …, dopo la contabilizzatone del disavanzo d'esercizio di fr. … .

5.

5.1. È approvato il conto di gestione corrente del consuntivo 2010 dell'Azienda acqua potabile, che chiude con il seguente risultato:

Spese correnti	fr.	...
Ricavi correnti	fr.	...
Avanzo d'esercizio	fr.	...

5.2. È approvata la gestione investimenti 2010 dell'Azienda acqua potabile, che chiude con il seguente risultato:

Totale delle uscite	fr.	...
Totale delle entrate	fr.	...
Saldo conto investimenti	fr.	...

5.3. È approvato il bilancio 2010 dell'Azienda acqua potabile, che chiude con un totale di attivi e passivi di fr. ..., registrando un'eccedenza passiva (cto. no. 190.00 "disavanzo d'esercizio riportati") di fr. ... che passerà a fr. ... dopo l'attribuzione dell'avanzo d'esercizio di fr. ... .

6. Sono approvate le modifiche degli artt. 44 e 46 del Regolamento sull'utilizzazione dei beni amministrativi.

7. È approvato il nuovo Regolamento comunale.

8.

8.1. È approvata la modifica del Piano delle zone del PR con l'assegnazione del comparto alla zona per attività produttive e di servizio, secondi i seguenti documenti:
- Piano di variante; piano delle zone 1:2000
- Relazione tecnica

8.2. È approvato l'adeguamento degli artt. 4 e 42 e il complesso delle Norme di attuazione del Piano Regolatore, conseguente alla modifica di cui al punto 1.

8.3. È approvato il PR nel suo complesso con le modifiche dei precedenti punti 1 e 2.

9. È concessa l'attinenza comunale a …, di nazionalità ….

10. La mozione no. 07/2009 proponente l'assunzione di un operatore/trice sociale, con relativa integrazione della funzione nel ROD, è respinta.

11. È stata formalizzata la presentazione dei seguenti atti:
Mozione n. 10/2010 proponente ….; la mozione è stata assegnata alla Commissione delle petizioni
Interpellanza n. 20/ 2010 concernente … : il Municipio ha risposto in seduta.

12. Il Consiglio comunale ha adottata una risoluzione di carattere politico, affinché il Municipio si faccia portavoce presso il Cantone dei disagi alla popolazione a seguito del cantiere sulla strada cantonale.

Avverso le risoluzioni di cui alle trattande 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 può essere interposto ricorso al Consiglio di Stato entro il termine di 15 giorni dalla pubblicazione, giusta gli artt. 208 e segg. LOC.

Le risoluzioni 6, 7, 8 sono soggette a referendum ai sensi dell'art. 75 LOC entro 45 giorni dalla data di pubblicazione.

La documentazione è consultabile presso la Cancelleria comunale secondo le modalità di Legge.

La presente pubblicazione viene affissa agli albi comunali il 22 giugno 2011.

L'inizio della pubblicazione valido ad ogni effetto di legge decorre dal 23 giugno 2011.

Il Presidente del Consiglio comunale

IV. Gli strumenti di partecipazione del consigliere comunale e del cittadino

1 Gli strumenti a disposizione del consigliere comunale

Approfondimenti:

SCHEDA IV.A Interpellanza
SCHEDA IV.B Interrogazione
SCHEDA IV.C Mozione
SCHEDA IV.D Domanda di convocazione del Consiglio comunale da parte di un terzo dei consiglieri comunali

2 Gli strumenti a disposizione del cittadino

Approfondimenti:

SCHEDA IV.E Referendum
SCHEDA IV.F Iniziativa popolare
SCHEDA IV.G Ricorso al Consiglio di Stato
SCHEDA IV.H Istanza di intervento all'Autorità di vigilanza
SCHEDA IV.I Petizione

I Gli strumenti a disposizione del consigliere comunale

Il Consigliere comunale può

Partecipare alla discussione e al voto in sede di seduta

Il consigliere comunale può partecipare alla discussione, prendendo la parola sui vari oggetti all'ordine del giorno.
Il Presidente mette in discussione gli oggetti, dà la parola a chi la richiede, coordina gli interventi, ecc. Egli segue al riguardo le disposizioni della LOC e quanto prescrive il Regolamento comunale sui tempi e la frequenza degli interventi (cfr. anche Parte III - SCHEDA III.G).
Il consigliere comunale può proporre modifiche dell'ordine del giorno, delle proposte municipali; egli può chiedere il rinvio dell'oggetto, se prevista dal Regolamento comunale la discussione di entrata in materia, ecc.

Informarsi

Con lo strumento dell'**interpellanza**

» SCHEDA IV.A

e se il Regolamento comunale lo prevede con lo strumento dell'**interrogazione**, il consigliere può interpellare il Municipio su oggetti riguardanti l'amministrazione comunale o di interesse generale, che soggiacciono alla sorveglianza del Legislativo

» SCHEDA IV.B

Proporre proposte

Tramite **mozione**, il consigliere può presentare proposte su oggetti di competenza del Consiglio comunale secondo la LOC o leggi speciali

» SCHEDA IV.C

Chiedere la convocazione del Consiglio comunale
Unitamente ad almeno un terzo dei consiglieri comunali, il consigliere può presentare una domanda di convocazione del Consiglio comunale

» SCHEDA IV.D

2 Gli strumenti a disposizione del cittadino

Il cittadino può

presentare e sottoscrivere una domanda di **referendum** contro le risoluzioni del Consiglio comunale

» SCHEDA IV.E

tramite **iniziativa popolare** può formulare proposte su oggetti di competenza del Consiglio comunale

» SCHEDA IV.F

inoltrare **ricorso al Consiglio di Stato** contro le deliberazioni del Consiglio comunale

» SCHEDA IV.G

Il cittadino può inoltre

segnalare tramite **istanza di intervento all'Autorità di vigilanza** violazioni gravi nell'operato degli organi comunali, quando non è possibile ricorrere

» SCHEDA IV.H

formulare richieste e chiedere informazioni alle Autorità comunali tramite lo strumento della **petizione**

» SCHEDA IV.I

SCHEDA IV.A Interpellanza

art. 66 LOC; art. 14 RALOC; Regolamento comunale

Cos'è l'interpellanza e quali sono i suoi scopi

L'interpellanza è lo strumento mediante il quale il consigliere comunale può informarsi **interpellando** il Municipio su oggetti d'interesse collettivo comunale (*art. 66 cpv. 1 LOC*) ed avere **una risposta in seduta** di Consiglio comunale.
L'interpellanza ha lo scopo di stimolare uno scambio di informazioni fra Esecutivo e Legislativo.
L'interpellanza ha un impatto pubblico, visto che la risposta viene data dal Municipio in seduta di Consiglio comunale e in questa sede si può sviluppare in seguito una discussione.

Chi può presentare un'interpellanza

Il(I) consigliere(i) comunale(i)

Quali oggetti può riguardare un'interpellanza

Mediante interpellanza possono essere richieste di informazioni su oggetti riguardanti la gestione del Comune, che soggiacciono alla sorveglianza del Legislativo (vedi anche *art. 14 RALOC*). Deve trattarsi di oggetti di interesse generale, che per loro natura riguardano la collettività comunale e che come tali possono fare oggetto di trattazione in seduta pubblica[1].

Possibili tematiche oggetto di interpellanza
A titolo di esempio tramite interpellanza possono essere formulate richieste su questi aspetti:

- intenzioni del Municipio su modifiche di Regolamenti, revisioni di PR, problematiche di interesse regionale, proposte di realizzazioni pubbliche, ecc.
- andamento di interventi di manutenzione, di edificazione di opere pubbliche, ecc.

1 Oggetto dell'interpellanza
Non possono essere oggetto di interpellanza temi che toccano la sfera personale e privata di cittadini; nello stesso modo temi che sono di esclusiva competenza del Municipio o di altre Autorità, sui quali il Legislativo comunale non ha nessuna competenza di decisione e di sorveglianza.
Di principio, l'interpellanza non può inoltre vertere su fatti riguardanti passate legislature, definitivamente concluse e avallate dal Consiglio comunale.

- uso di infrastrutture pubbliche da parte dell'utenza, ecc.
- rapporti del Comune con Consorzi, Associazioni, Cantone, società con partecipazione pubblica, ecc.

Forma dell'interpellanza

L'interpellanza:

- può essere presentata in forma orale oppure in forma scritta. Il Regolamento comunale può prevedere l'obbligatorietà della forma scritta;
- va indirizzata al Municipio;
- la sua presentazione (in forma orale o scritta) va formalizzata in seduta di Consiglio alla **trattanda mozioni e interpellanze**. Il consigliere può anche trasmetterla prima della seduta in forma scritta al Municipio, che informa il Presidente del Consiglio comunale in occasione della prossima seduta, in modo che la sua presentazione ufficiale possa essere fatta alla trattanda citata.

Risposta municipale, diritti dell'interpellante e del Consiglio comunale

Passi in Consiglio comunale:

- la risposta municipale, in forma orale, è data alla trattanda mozioni e interpellanze. Solo se l'interpellanza è introdotta almeno 7 giorni prima della seduta, vi è obbligo del Municipio di rispondere in occasione della seduta. Altrimenti il Municipio può anche rispondere alla successiva seduta di Consiglio comunale (*art. 66 cpv. 4 LOC*);
- dopo la risposta municipale, l'interpellante può dichiararsi soddisfatto o insoddisfatto. All'interpellante è ancora riconosciuto di replicare e all'Esecutivo di duplicare (*art. 66 cpv. 4 LOC*). A questo stadio della procedura si tratta però unicamente di un diritto dell'interpellante di precisare gli aspetti della risposta che non lo soddisfano, indicandone brevemente i motivi; al Municipio, conseguentemente, di succintamente controbattere;
- una vera e propria discussione generale interviene solo se vi è decisione a maggioranza del plenum del Consiglio comunale (*art. 66 cpv. 4 ultima parte LOC*).

Testo tipo di un'interpellanza

Interpellanza

Luogo e data
...

Intestazione
Sindaco e Municipali,

con la presente, avvalendomi delle facoltà concesse dalla LOC (*art. 66 LOC*) e dal Regolamento comunale (art. ...), mi permetto di interpellare il Municipio sul seguente tema:

Possibili richieste o suggestioni

Es. 1
Le società locali manifestano il bisogno di disporre di locali ad uso collettivo (vedi per manifestazioni pubbliche, per ritrovo di comitato, feste, mostre, esposizioni, ecc.). Chiedo quindi cortesemente al Municipio, se ha già valutato possibili soluzioni al riguardo.

Es. 2
Gli interventi presso il Centro scolastico comunale proseguono a rilento. Mi sembra che si è lontani dal rispettare i tempi prospettati in sede di messaggio al Consiglio comunale del marzo 2011. Chiedo quindi cortesemente che me ne vengano spiegati i motivi.

Es. 3
È importante che il Municipio tenga contatti stretti con i rappresentanti del Comune, in seno agli organi di enti di diritto pubblico e privato di cui è parte. Questo per convenientemente informare il Consiglio comunale, così come previsto dagli artt. 193 LOC e 5 RALOC e istruire i rappresentanti. Chiedo quindi cortesemente attraverso quali modalità il Municipio tiene i contatti con i diversi rappresentanti del Comune in Consorzi, ecc.

Conclusione e firma

Ringraziando per la collaborazione, porgo i migliori saluti.

Nome e firma del consigliere comunale

Procedura di trattazione di un'interpellanza

Interpellanza

attore	iter	tempi
Consigliere comunale	Presentazione in forma orale o scritta alla trattanda mozioni e interpellanze *art. 66 cpv. 1, 2 LOC*	
Municipio	Risposta in seduta di CC *art. 66 cpv. 3 LOC*	• **seduta stante*** • **successiva** seduta di CC * presentazione dell'interpellanza **entro 7 giorni prima della seduta**: obbligo del Municipio di rispondere alla **seduta medesima**
Interpellante	Dichiarazione: soddisfatto o insoddisfatto; evt. breve replica dell'interpellante *art. 66 cpv. 4 LOC*	
Municipio	Evt. duplica municipale *art. 66 cpv. 4 LOC*	
Consiglio comunale	Discussione generale se deciso a maggioranza dal CC *art. 66 cpv. 4 LOC*	

SCHEDA IV.B Interrogazione

art 65 LOC; Regolamento comunale

Cos'è un'interrogazione e quali sono i suoi scopi

L'interrogazione è lo strumento mediante il quale il consigliere comunale può informarsi **interrogando** il Municipio e avere una risposta **personale** scritta su oggetti di interesse collettivo comunale. Come l'interpellanza l'interrogazione ha lo scopo di stimolare l'informazione da parte dell'Esecutivo. Diversamente dall'interpellanza l'interrogazione non ha valenza pubblica; la risposta non deve infatti essere data in seduta di Consiglio comunale.
L'interrogazione va prevista dal Regolamento comunale (*art. 65 LOC*).

Chi può presentare un'interrogazione

Il(l) consigliere(i) comunale(i)

Quali oggetti può riguardare un'interrogazione

Come con l'interpellanza, mediante interrogazione sono proponibili richieste di informazioni su oggetti riguardanti la gestione del Comune, che soggiacciono alla sorveglianza del Legislativo. Devono essere oggetti di interesse generale, che per loro natura riguardano tutta la collettività comunale e sulle quali si possono dare informazioni al consigliere comunale.

Possibili tematiche oggetto di interrogazione: vedi SCHEDA IV.A su interpellanza

Forma dell'interrogazione

L'interrogazione:
- va inoltrata in forma scritta
- va indirizzata al Municipio

Risposta municipale e diritti dell'interrogante

La procedura dell'interrogazione va disciplinata nel Regolamento comunale, che indicherà i termini e le modalità della risposta municipale. La procedura dell'interrogazione si conclude con la risposta personale scritta all'interrogante .
Se non soddisfatto, il consigliere comunale può trasformare la sua interrogazione in interpellanza.

Testo tipo di un'interrogazione

	Interrogazione
Luogo e data	...
Intestazione	Sindaco e Municipali,
	con la presente, avvalendomi delle facoltà concesse dal Regolamento comunale (art. ...), chiedo di essere orientato sul seguente oggetto:
Possibili richieste o suggestioni	vedi esempi SCHEDA IV.A - Testo tipo interpellanza
Conclusione e firma	Ringraziando per la collaborazione, porgo i migliori saluti.
	Nome e firma del consigliere comunale

Esempio di articolo di regolamento sull'interrogazione

art. ...
Interrogazioni

[1] L'interrogazione è l'atto scritto con il quale un consigliere comunale può chiedere al Municipio informazioni scritte su oggetti d'interesse comunale.

[2] Le interrogazioni possono essere presentate in ogni tempo. Il municipio è tenuto a rispondere per iscritto nel termine di tre mesi direttamente all'interrogante.

[3] Il Municipio, a dipendenza dei contenuti dell'interrogazione, può decidere di diramare il testo dell'interrogazione e della risposta a tutti i consiglieri comunali.

Procedura di trattazione di un'interrogazione

Interrogazione

attore	iter	tempi
Consigliere comunale	Presentazione in forma scritta; va indirizzata al Municipio	
Municipio	Risposta personale direttamente all'interrogante; evt. distribuzione risposta a tutti i tutti i consiglieri, se il Regolamento comunale lo prevede	nei termini previsti dal **Regolamento comunale**

SCHEDA IV.C Mozione

art. 67 LOC; 17 RALOC; Regolamento comunale

Cos'è una mozione e quali sono i suoi scopi

La mozione è **una formale proposta di decisione**, sottoposta per iscritto al Consiglio comunale da uno o più consiglieri comunali, su oggetti non all'ordine del giorno di una seduta ma che rientrano nelle competenze decisionali del Legislativo (*art. 67 cpv. 1 LOC*).
La mozione è uno strumento che permette di stimolare l'attività comunale con proposte che provengono dai membri del Legislativo, in contrapposizione all'usuale iter contraddistinto da proposte del Municipio tramite messaggi municipali[1].

Chi può presentare una mozione

Il(l) consigliere(i) comunale(i).

Quali oggetti può riguardare una mozione

Le proposte formulate mediante mozione devono riguardare oggetti sui quali, secondo l'*art. 13 LOC* oppure disposti di leggi speciali[2], il Consiglio comunale ha vere e proprie competenze decisionali.

Possono essere presentate mozioni **generiche** e mozioni **elaborate**.
Sono mozioni elaborate le mozioni con proposte di soluzioni motivate, documentate e sviluppate nella loro formulazione; sono mozioni generiche le altre. Sull'iter di trattazione di mozioni generiche e elaborate: cfr. in seguito *Procedura di trattazione di una mozione*.

1 **Proposte dai consiglieri comunali**
L'ulteriore strumento per stimolare decisioni del Consiglio comunale con proposte formali che derivano direttamente dai consiglieri comunali è quello previsto dall'*art. 50 cpv. 1 let. b LOC* – cfr. seguente SCHEDA IV.D

2 **Esempi di competenze decisionali del Consiglio comunale**
cfr. Parte II - SCHEDA II.B

Possibili oggetti di mozione

Ad esempio tramite mozione possono essere formulate proposte su questi oggetti:

- proposte di modifica di regolamenti comunali o di elaborazione di nuovi regolamenti, di sospensione d'applicazione o d'annullamento di regolamenti (competenza del Legislativo secondo l'*art. 13 cpv. 1 lett. a LOC*);
- proposte di introduzione o di modifica di voci di preventivo destinate a sussidi, contributi e aiuti ricorrenti, prestazioni a terzi, ecc. (*art. 13 cpv. 1 let. c LOC*); proposte del genere devono di regola essere accompagnate da proposte di adozione o modifica di un regolamento comunale (competenza del Legislativo secondo *art. 13 cpv. 1 lett. a LOC*);
- proposte di partecipazione a investimenti di altri enti pubblici, di finanziamenti a terzi, ecc.; proposte di stanziamento di crediti destinati a studi e progettazioni su oggetti indicati nella mozione (competenza del Legislativo secondo *art. 13 cpv. 1 lett. e LOC);*
- proposte d'acquisto o di locazione di infrastrutture, di edifici da destinare a scopi pubblici (*art. 13 cpv. 1 lett. h LOC*); spesso proposte del genere sono accompagnate da proposte della corrispettiva richiesta di credito (competenza del Legislativo secondo *art. 13 cpv. let. e LOC*);
- proposte di revisione o di modifica del PR, di modifica di un Piano particolareggiato ecc. (competenza del Legislativo secondo *art. 13 cpv. 1 lett. d LOC*);
- proposte di esecuzione di nuove infrastrutture secondo le indicazioni della mozione (strade, scuole, piazze, acquedotti, ecc. – competenza del Legislativo secondo *art. 13 cpv. 1 lett. g LOC*);
- proposte di sottoscrizione di un'istanza al Consiglio di Stato per l'avvio di una procedura vera e propria di aggregazione con altri Comuni (competenza secondo *art. 4 cpv. 2 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni*).

Forma delle mozioni

La mozione va presentata in forma scritta e va consegnata al Presidente. La sua presentazione è da formalizzare alla trattanda mozioni e interpellanze.

Procedura di trattazione di una mozione

Il Consiglio comunale non può pronunciarsi seduta stante nel senso di accettare o meno la proposta di una mozione (vedi anche *art. 59 cpv. 1 LOC*)[1]. Occorre piuttosto che la mozione segua l'iter espressamente previsto dall'*art. 67 LOC*.
I passaggi della procedura di trattazione di una mozione sono i seguenti (vedi anche in seguito *Procedura di trattazione di una mozione*):

- la mozione viene **immediatamente**, ovvero nella seduta in cui viene presentata, demandata per esame e preavviso ad una Commissione del Consiglio comunale (*art. 67 cpv. 2 LOC; art. 17 cpv. 1 RALOC*). Può trattarsi di una Commissione permanente oppure può essere designata una Commissione speciale (Commissione ad hoc - *art. 67 cpv. 2 LOC, art. 69 LOC*). Per le regole di composizione di questa Commissione è applicabile l'*art. 73 LOC*; il mozionante ha tuttavia diritto di farvi parte (*art. 67 cpv. 3 LOC*)[2]. Se non viene creata una Commissione speciale, egli ha in ogni caso diritto di essere sentito (*art. 67 cpv. 3 LOC*);
- il Municipio entro il termine di **6 mesi** dall'assegnazione alla Commissione può allestire un preavviso scritto alla mozione (*art. 67 cpv. 2 let. a LOC*).
  Il Municipio può però anche licenziare, entro il termine di **6 mesi**, un messaggio, con cui concretizza immediatamente la proposta della mozione[3] (*art. 67 cpv. 2 let. b LOC*).
  Se non intende esprimersi con il preavviso e non intende presentare messaggio il Municipio deve fare dichiarazione in tal senso entro il termine di **3 mesi** (*art. 67 cpv. 2 ultima parte LOC*);

1 Mozioni con oggetto improponibile – Decisione al riguardo
Può capitare che una mozione abbia quale oggetto una proposta che chiaramente non può essere presentata tramite mozione. Se in seduta in occasione della presentazione della mozione ciò appare già chiaro, con il consenso del mozionante può anche non essere avviata tutta la procedura dell'*art. 67 LOC*: il mozionante ritira piuttosto il suo atto o lo trasforma in interpellanza. Se la proponibilità di una mozione rimane invece controversa in particolare nei casi complessi, un'eventuale decisione di improponibilità va presa dal plenum del Legislativo, di regola esperito l'iter previsto dall'*art. 67 LOC*. Questa decisione è impugnabile ai sensi dell'*art. 208 e segg. LOC*.

2 Composizione della una Commissione speciale
Anche se il mozionante non fa parte di un gruppo, egli ha diritto di far parte della Commissione ad hoc. Il numero dei membri della Commissione, se fissato dal Regolamento comunale, viene in tal caso aumentato di uno – vedi anche Parte II – Cap. 4.

3 Messaggio del Municipio a concretizzazione della proposta della mozione
In tal caso con l'accordo del mozionante, la mozione si ritiene evasa con la presentazione del messaggio municipale. Questo messaggio segue l'usuale iter. È indicato che l'esame dello stesso sia esperito dalla Commissione già incaricata dell'esame della mozione, se del caso accompagnata dalla Commissione della gestione se sono in discussione anche aspetti finanziari (*art. 172 cpv. 3 LOC*).
Se il mozionante ritiene che la proposta del messaggio non concretizzi il postulato della sua mozione, può chiedere che il Legislativo e la sua Commissione continuino l'esame della mozione.

- la Commissione, esperito il suo esame, presenta il rapporto sulla mozione. Lo deve fare entro **6 mesi**, da quando il Municipio ha licenziato il suo rapporto (*art. 67 cpv. 5 LOC*). Il Municipio in ogni fase della procedura deve collaborare con la Commissione, fornendo la necessaria documentazione e assistenza (*art. 67 cpv. 4 LOC*);
- il Municipio deve esprimersi in forma scritta sulle conclusioni della Commissione entro 2 mesi (*art. 67 cpv. 6 LOC; art. 17 cpv. 2 RALOC*);
- terminato l'iter commissionale e espressosi il Municipio sulle relative conclusioni, la mozione **va messa all'ordine del giorno** di una specifica trattanda del Consiglio comunale. Si tratta normalmente della prima seduta dopo che il Municipio si è espresso sulle conclusioni commissionali (*art. 17 cpv. 2 RALOC*). Il Consiglio comunale discuterà e si determinerà in merito alla proposta della mozione;
- se si tratta di una mozione elaborata, con l'accettazione della stessa da parte del Consiglio comunale si ritiene concluso il relativo iter. Si passa quindi alla fase attuativa tramite il Municipio;
- se invece si tratta di una mozione generica, l'oggetto passa al Municipio affinché elabori un messaggio nel senso della mozione accettata dal Consiglio comunale; il messaggio seguirà nuovamente l'usuale iter;
- una mozione può essere ritirata dal mozionante fino a prima che il Presidente del Consiglio comunale la mette in votazione.

Motivi di improponibilità di mozioni

La mozione è una proposta formale di decisione sottoposta da uno o più consiglieri comunali al Consiglio comunale, su oggetti che rientrano nelle competenze decisionali di quest'organo (*art. 67 cpv. 1 LOC*).

Una mozione è quindi proponibile alla condizione che soddisfi questi requisiti:

- la mozione deve contenere una vera e propria proposta di deliberazione al Consiglio comunale. L'interlocutore del mozionante è quindi il Consiglio comunale, che viene chiamato a decidere. La proposta della mozione è in sostanza il corrispettivo della proposta di un messaggio municipale; deve pertanto essere formulata in modo preciso e deve inoltre riguardare un preciso delimitato oggetto;
- l'oggetto della mozione deve rientrare fra quelli su cui il Consiglio comunale ha competenze effettive di esame e decisione; deve quindi trattarsi di un oggetto dell'art. 13 cpv. 1 LOC oppure previsto da legge speciale, con competenza a

decidere al Legislativo comunale. L'oggetto della mozione non deve inoltre essere contrario a norme di legge cantonale o federale.

Alcuni esempi di mozioni non proponibili

Un consigliere comunale chiede con mozione che:

Esempio 1
Il Municipio promuova le verifiche necessarie per valutare la necessità di versare agli studenti domiciliati che frequentano scuole fuori Cantone un contributo annuo alle spese di trasporto. Se del caso il Municipio dovrà sottoporre la relativa proposta al Consiglio comunale.

Motivi d'improponibilità
Non viene sottoposta al Consiglio comunale una precisa e vincolante proposta di deliberazione. Si tratta piuttosto di una suggestione al Municipio, che deve esaminare e valutare l'opportunità di una determinata prestazione; la scelta se sottoporre una proposta al Consiglio comunale è lasciata all'Esecutivo.

Esempio 2
Il Consiglio comunale impone al Municipio di far capo ad una Commissione del Consiglio comunale con il compito di:

- esaminare l'opportunità dell'acquisto di un fondo per la costruzione di un parco giochi

e

- fare le sue proposte all'Esecutivo per l'elaborazione di un messaggio.

Motivi d'improponibilità
Le Commissioni del Consiglio comunale hanno lo scopo di esaminare, discutere e infine preavvisare in un rapporto al Consiglio comunale messaggi e mozioni all'indirizzo del Legislativo. Il loro ruolo è quello di approfondire le proposte contenute in questi atti.
A differenza delle Commissioni municipali il loro compito non è di studiare problemi, di trovare e di avanzare soluzioni. Questo è un motivo di improponibilità della mozione in questione.
Rientra poi nelle facoltà decisionali del Municipio decidere se far capo o meno ad una Commissione municipale (*art. 91 LOC*).

Esempio 3
Il Consiglio comunale modifica il Regolamento comunale, nel senso di introdurre in un suo articolo l'obbligo per il Municipio di consultare le Commissioni del Consiglio comunale competenti per oggetto, i Capigruppo, inoltre i partiti politici locali, prima

di emanare messaggi con oggetti di importante rilevanza collettiva (modifica di PR, realizzazione di opere importanti, ecc.).

Motivi d'improponibilità
La proposta di modifica del Regolamento comunale rientra nelle competenze del Consiglio comunale (*art. 13 cpv. 1 let. a LOC*). Tuttavia la proposta in questione introduce un obbligo tassativo per l'Esecutivo, non previsto dalla LOC nell'iter di licenziamento dei messaggi municipali. Su questi aspetti la LOC è però esaustiva e non vi è spazio per il Consiglio comunale per emanare norme vincolanti per il Municipio in merito.

Testo tipo di una mozione

Mozione

Luogo e data ...

Intestazione Presidente, Colleghi di Consiglio comunale,

i sottoscritti Consiglieri comunali, avvalendosi della facoltà concessa dalla Legge (*art. 67 LOC, art. ... Regolamento comunale*), formulano mediante mozione la seguente proposta di decisione al Consiglio comunale

Motivazioni ...

Possibili richieste o suggestioni

Es. 1
L'*art. 57* del Regolamento comunale viene modificato, nel senso che il numero dei membri del Municipio passa da 3 a 5 e che vi sono 2 supplenti. La formulazione del disposto sarà la seguente:
Il Municipio è composto da 5 membri e 2 supplenti.
(Proposta rientrante nell'oggetto di cui *art. 13 cpv. 1 lett. a LOC*; si tratta di una mozione elaborata).

Es. 2.
Sulla base di un Regolamento comunale in cui vengono fissati i limiti di reddito, i beneficiari e le condizioni di versamento, è elargito un contributo alle spese di trasporto degli studenti domiciliati nel Comune che frequentano scuole fuori Cantone; l'importo globale dovrà figurare nella relativa voce del preventivo.
(Proposta rientrante negli oggetti di cui *art. 13 cpv. 1 lett. a e c LOC*; si tratta di una mozione generica).

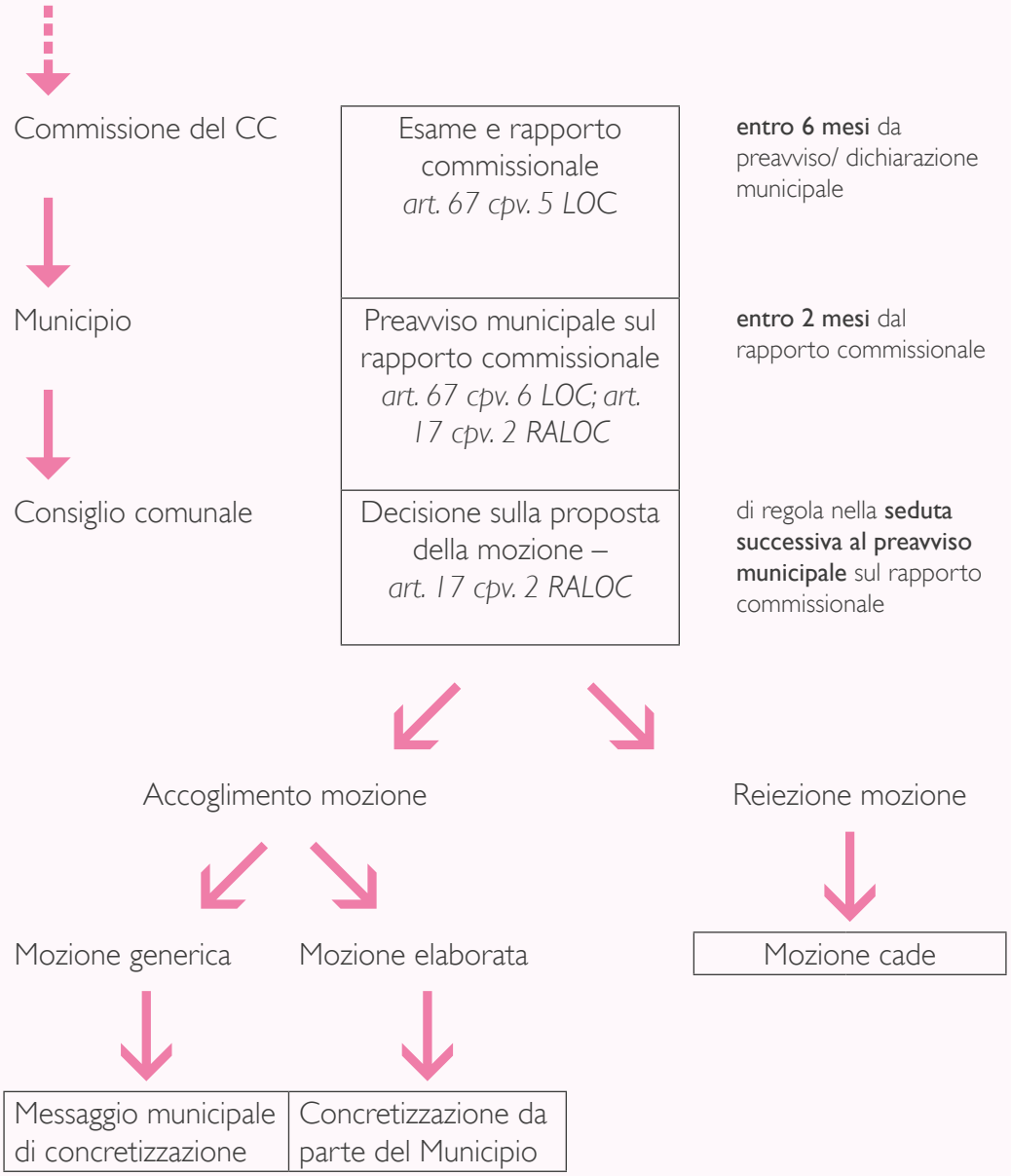
Es. 3
Il Comune acquista la part. 479 RFD. È inoltre stanziato il credito di progettazione per l'edificazione sul mappale di un Centro culturale, comprensivo di sala conferenze, locale ritrovo per ragazzi, locale multiuso.
(Proposta rientrante negli oggetti di cui *art. 13 cpv. 1 lett. e e h LOC*; si tratta di una mozione generica).

	Es. 4 Il Consiglio comunale stanzia un credito di fr. 50'000.— destinato a finanziarie uno studio in cui vengano approfonditi scenari alternativi all'attuale sistema di gestione dell'Azienda acqua potabile e delle relative infrastrutture. Uno scenario da approfondire è in particolare la convenienza dal profilo tecnico e finanziario dell'assegnazione all'Azienda del Comuni di… di un mandato di prestazione per la gestione delle infrastrutture. (Proposta rientrante negli oggetti di cui *art. 13 cpv. 1 lett. e*; si tratta di una mozione elaborata).
Evt. osservazioni	A nostro giudizio, è indispensabile la costituzione di una Commissione speciale.
Conclusione e firma	Ringraziando per la collaborazione, porgiamo i migliori saluti. Nome e firma del(i) consigliere(i) comunale(i)
Nel caso di più mozionanti	Consigliere rappresentante per gli atti formali relativi alla mozione

Procedura di trattazione di una mozione

Mozione

attore	iter	tempi
Consigliere comunale	Presentazione in forma scritta alla trattanda mozioni e interpellanze *art. 67 cpv. 1 LOC; art. 17 cpv. 1 RALOC*	
Consiglio comunale	Assegnazione a Commissione del CC (permanente o speciale); se il mozionante non ne fa parte, egli ha diritto di essere sentito in sede di esame commissionale *art. 67 cpv. 2, 3 LOC; art. 17 cpv. 1 RALOC*	immediatamente seduta stante
Municipio	Preavviso scritto *art. 67 cpv. 2 let. a LOC*	entro **6 mesi** dalla presentazione della mozione in CC
	oppure	
	Messaggio municipale; con accordo del mozionante, la mozione si ritiene evasa; il messaggio segue l'usuale iter *art. 67 cpv. 2 let. b LOC*	entro **6 mesi** dalla presentazione della mozione in CC
	oppure	
	Dichiarazione di non licenziare un MM e di non esprimere preavviso *art. 67 cpv. 2 LOC*	entro **3 mesi** dalla presentazione della mozione in CC


Commissione del CC
Esame e rapporto commissionale
art. 67 cpv. 5 LOC
entro 6 mesi da preavviso/ dichiarazione municipale
Municipio
Preavviso municipale sul rapporto commissionale
art. 67 cpv. 6 LOC; art. 17 cpv. 2 RALOC
entro 2 mesi dal rapporto commissionale
Consiglio comunale
Decisione sulla proposta della mozione – *art. 17 cpv. 2 RALOC*
di regola nella **seduta successiva al preavviso municipale** sul rapporto commissionale
Accoglimento mozione
Reiezione mozione
Mozione generica
Mozione elaborata
Mozione cade
Messaggio municipale di concretizzazione
Concretizzazione da parte del Municipio

SCHEDA IV.D Domanda di convocazione del Consiglio comunale da parte di un terzo dei consiglieri comunali

art. 50 cpv. 1 let. b, 2 e 3 LOC; Regolamento comunale

Cos'è una domanda di convocazione del Consiglio comunale e quali sono i suoi scopi

È la domanda dei consiglieri comunali di convocare una seduta di Consiglio comunale, per discutere e deliberare su proposte riguardanti oggetti di competenza di quest'organo.

La domanda di convocazione, accanto alla mozione, ha lo scopo di stimolare l'attività comunale con proposte vere e proprie provenienti dai membri del Legislativo[1].

Chi può presentare la domanda di convocazione

1/3 dei membri del Consiglio comunale.

Quali oggetti può riguardare

Le proposte formulate mediante una domanda di convocazione **devono** riguardare oggetti sui quali secondo l'*art. 13 LOC* o *Leggi speciali* vi è una **competenza di esame e decisione** da parte del Consiglio comunale.

1 Domanda di convocazione e sedute extra LOC
La domanda di convocazione è uno strumento tutto sommato poco usato per vere e proprie proposte di decisione formale. I consiglieri comunali più spesso fanno però capo all'autoconvocazione per l'organizzazione di "sedute extra LOC", allo scopo di discutere e dibattere su problematiche di interesse locale, senza però emettere formali e impugnabili decisioni da parte del Legislativo (cfr. anche Parte III - SCHEDA III.C).

Forma della domanda di convocazione

La domanda di convocazione deve essere presentata in forma **scritta e motivata**, indirizzata al Presidente del Legislativo.
Lo scopo della motivazione è quello di orientare i consiglieri comunali sull'oggetto sui quali sono chiamati a discutere e a decidere. La motivazione vale quindi quale giustificazione della proposta. Analogamente a quella di un messaggio municipale, la motivazione di una domanda di convocazione deve essere **chiara e completa**, capace di dare ai membri del CC tutti gli elementi per decidere con cognizione di causa.

Procedura di trattazione

Passi procedurali:

- al Presidente del Consiglio comunale compete l'esame della **proponibilità** e della **ricevibilità** della domanda di convocazione. In questo esame egli deve accertare che la domanda sia sufficientemente motivata, inoltre che riguardi oggetti di competenza del Consiglio comunale;
- il Presidente fissa d'accordo con il Municipio la data della sessione e ne ordina la convocazione; in caso di disaccordo sulla data prevale l'opinione del Presidente (*art. 50 cpv. 2 LOC*). Per i termini di convocazione vale l'*art. 51 LOC*;
- l'oggetto della domanda va esaminato dalle Commissioni del Consiglio comunale, secondo l'usuale iter;
- dopo la decisione del Consiglio comunale l'oggetto è rinviato al Municipio, perché elabori un messaggio nel senso della decisione emessa entro 6 mesi. Il messaggio seguirà l'usuale trafila (*art. 50 cpv. 3 LOC; art. 38 cpv. 2 LOC*).

Testo tipo di domanda di convocazione del Consiglio comunale

	Domanda di convocazione del Consiglio comunale
Luogo e data	...
Intestazione	Presidente, colleghi di Consiglio comunale, Sindaco e municipali, i sottoscritti Consiglieri comunali, avvalendosi delle facoltà concesse dalla Legge (*art. 50 cpv. 1, 2 , 3 LOC, art. ... Regolamento comunale*), con la presente domanda chiedono che venga convocata una sessione straordinaria del Consiglio comunale, perché abbia a decidere quanto segue:
Proposta di deliberazione	procedere al risanamento dello stabile buvette presso il Centro sportivo, secondo un progetto e un preventivo definitivo che verranno fatti elaborare dal Municipio e sottoposti al CC per decisione finale. I medesimi dovranno ossequiare gli intendimenti del MM .. del 2009, a suo tempo ritirato dal Municipio.
Motivazioni	...
Evt. osservazioni	...
Conclusione e firma	Ringraziando per la collaborazione, porgiamo i migliori saluti.
Firma di 1/3 dei consiglieri comunali	Nome Cognome Paternità Indirizzo

SCHEDA IV.E Referendum

art. 75 e 79 LOC; 116 e segg., 120, 141 e segg., 159, 161 e segg. Legge sull'esercizio dei diritti politici; Regolamento comunale

Cos'è un referendum e quali sono i suoi scopi[1]

È un diritto politico mediante il quale i cittadini attivi di un Comune, su domanda di un certo numero di essi (esclusi i cittadini all'estero), possono chiedere che sia sottoposta a votazione popolare una decisione del Consiglio comunale su determinati oggetti. Si tratta quindi di un referendum facoltativo.

Che cosa può essere oggetto di referendum

Possono essere oggetto di referendum:

- risoluzioni del Consiglio comunale relative agli oggetti di cui alle *lettere a, d, e, g, h, i dell'art. 13 LOC*[2];
- oggetti espressamente previsti da leggi speciali (vedi ad esempio *art. 35 Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici – LMSP*).

Chi ha diritto di sottoscrivere un referendum; altre formalità

È necessaria una richiesta scritta **rispettante precise modalità formali**:

- la richiesta deve essere sottoscritta da almeno il **15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3000 cittadini.** Nel computo del numero si tiene conto dei cittadini iscritti nel catalogo al momento della pubblicazione della risoluzione all'albo comunale, esclusi i cittadini all'estero (*art. 75 cpv. 1 e 2 LOC*);
- giusta l'*art. 143 lett. d LEDP*, per il rimando dell'*art. 79 LOC*, le liste delle firme

1 Differenza fra ricorso e referendum
Il referendum è uno strumento politico con lo scopo di chiamare la cittadinanza ad esprimersi su decisioni adottate dai suoi rappresentanti in Consiglio comunale. Il referendum è quindi il mezzo per mettere in discussione la decisione del Consiglio comunale dal profilo dell'opportunità politica, ovvero per ragioni attinenti alla sua necessità, impostazione, sostenibilità finanziaria, agli interessi comunali, ecc.
Mediante ricorso ai sensi degli *artt. 208 e segg. LOC* può invece essere contestata la validità di una decisione del Consiglio comunale, poiché illegale in quanto contraria a norme di Costituzione o di legge (vizi formali o materiali) oppure poiché arbitraria. Il ricorso è quindi uno strumento atto a far verificare la legalità di una decisione.

2 Referendum e decisione negativa del Consiglio comunale
Non è ammissibile una domanda di referendum contro una decisione negativa del Consiglio comunale.

devono **obbligatoriamente** riprodurre i contenuti dell'*art. 120 LEDP*.

L'avente diritto deve quindi apporre la propria firma autografa accanto alle sue generalità, le quali devono figurare scritte a mano e leggibili. Egli può firmare una sola volta la stessa domanda.
L'avente diritto di voto incapace di scrivere può fare iscrivere il proprio nome e cognome da una persona di sua scelta. Questi firma in nome dell'incapace e mantiene il silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute; in questo caso nella colonna «firma autografa», iscrive in stampatello il proprio nome con l'indicazione «per ordine» e appone la propria firma.
Chiunque contravviene a quanto prescritto è punito con una multa fino ad un massimo di fr. 1'000.--, riservate le penalità previste dal Codice penale;

- la domanda di referendum dev'essere presentata per iscritto al Municipio **entro 45 giorni** dalla data di pubblicazione della risoluzione del Consiglio comunale all'albo comunale (*art. 75 cpv. 3 LOC; art. 74 LOC*);
- la domanda deve indicare **testualmente** la risoluzione per la quale il referendum è chiesto; fa al riguardo stato il testo pubblicato all'albo (*art. 75 cpv. 3 LOC*).
  Spiegazioni, motivazioni, ecc. vanno come regola esposte separate dal testo vero e proprio della domanda di referendum (a tergo della stessa o in comunicazioni/bollettini separati).

Procedura

Passi procedurali:

- per la presentazione delle domande di referendum, la raccolta, il deposito ed il controllo delle firme, come pure per le votazioni, sono applicabili per analogia le disposizioni della Legge sull'esercizio dei diritti politici (*art. 79 LOC; art. 116 e segg.; art. 144; art. 159; art. 163 e segg. LEPD*);
- **entro un mese** dalla presentazione, il Municipio esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica all'albo la sua decisione (*art. 75 cpv. 4 LOC*). È dato ricorso al Consiglio di Stato giusta gli *artt. 208 LOC* contro la decisione municipale sulla regolarità e la ricevibilità della domanda di referendum;
- riconosciute regolarità e ricevibilità, il Municipio sottopone la risoluzione del Consiglio comunale a votazione popolare **non prima di un mese, né più tardi di quattro mesi** dalla pubblicazione all'albo della decisione (*art. 75 cpv. 5 LOC*).
  Contro l'esito della votazione popolare è dato ricorso direttamente al Tribunale cantonale amministrativo (*art. 164 LEDP*), entro il termine di 15 giorni dalla pubblicazione dei risultati.

Indicazioni particolari

Da tenere in considerazione:

- le modalità di informazione, che le Autorità comunali devono seguire negli opuscoli informativi che escono in concomitanza con le votazioni comunali, sono disciplinate dagli *artt. 42a e segg. del Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici (RLEDP)*.

  I principi della parità di trattamento nella concessione degli spazi di espressione delle opinioni, di correttezza, di obiettività, di veridicità dell'informazione, ecc., devono essere garantiti anche negli ulteriori momenti di informazione (serate pubbliche, dibattiti, ecc.) organizzati dal Municipio. Questi momenti devono come regola essere promossi quando fondati motivi lo richiedono, nell'ottica di una corretta informazione e espressione di volontà da parte del cittadino. Secondo consolidata giurisprudenza del Tribunale federale, dall'*art. 34 cpv. 2 Cost.* deriva infatti l'obbligo delle Autorità di garantire un'informazione corretta, oggettiva, completa e pure improntata alla cautela. Il contributo determinante alla formazione dell'opinione dei cittadini deve in sostanza essere lasciato alle forze politiche e alla società civile;

- contro ogni atto del Municipio nella procedura preparatoria delle votazioni come pure di raccolta di firme per referendum può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (*art. 163 LEDP*). Per atti di procedura preparatoria si intendono quelli compresi tra la convocazione delle Assemblee e la chiusura delle operazioni di voto. Il termine di ricorso è di tre giorni a contare da quello in cui fu compiuto l'atto che si intende impugnare.

Testo tipo di domanda di referendum

Promotori	...
	Domanda di referendum
Evt. breve introduzione e motivazione essenziale del referendum	....
Intestazione	I sottoscritti cittadini del Comune di …, avvalendosi della facoltà concessa dall'*art. 75 LOC e dall'art. … Regolamento comunale*, chiedono sia sottoposta a votazione popolare la seguente risoluzione del Consiglio comunale del ...,
Testo della risoluzione	Testo della risoluzione del Consiglio comunale contro cui si vuole promuovere il referendum: • il testo deve corrispondere esattamente a quello pubblicato all'albo • indicazione data pubblicazione all'albo
Firma di almeno 15%, ritenuto max. 3000 iscritti in catalogo; sono esclusi i cittadini all'estero	Cognome e Nome | Data di nascita | Indirizzo | Firma autografa | Controllo (lasciare in bianco) 1. 2. 3. ...
Termine raccolta firme	...
Indicazioni obbligatorie di carattere formale	**Avvertenze sull'apposizione della firma** (*art. 79 LOC, art. 143 let. d, art. 120 LEDP*) L'avente diritto di voto in materia comunale, esclusi i cittadini all'estero, appone la propria firma autografa accanto alle sue generalità, le quali devono figurare scritte a mano e leggibili. Egli può firmare una sola volta la stessa domanda. L'avente diritto di voto incapace di scrivere può fare iscrivere il proprio nome e cognome da una persona di sua scelta. Questi firma in nome dell'incapace e mantiene il silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute; in questo caso nella colonna «firma autografa», iscrive in stampatello il proprio nome con l'indicazione «per ordine» e appone la propria firma. Chiunque contravviene a quanto prescritto sopra è punito con una multa fino ad un massimo di fr. 1'000.--, riservate le penalità previste dal Codice penale.
Indicazioni di carattere organizzativo	Le liste sono da ritornare a … , entro il ….. I seguenti promotori sono autorizzati a ricevere le comunicazioni ufficiali...

SCHEDA IV.F Iniziativa popolare

art. 76 e segg. LOC; art. 79 LOC; 116 e segg., 120, 159, 161 e segg. Legge sull'esercizio dei diritti politici; Regolamento comunale

Cos'è una domanda di iniziativa popolare a livello comunale e quali sono i suoi scopi

È un diritto politico mediante il quale i cittadini attivi in un Comune a regime di Consiglio comunale, previa richiesta di un determinato numero di essi, possono formulare formali proposte su determinati oggetti di competenza del Consiglio comunale. L'iniziativa ha lo scopo di stimolare l'attività comunale con proposte provenienti dalla cittadinanza.

Che cosa può essere oggetto di domanda di iniziativa

Mediante iniziativa popolare a livello comunale possono essere fatte proposte (*art. 76 cpv. 1 LOC*):

- su oggetti di cui alle *lett. a, d, e, g, h, i dell'art. 13 LOC*
- su oggetti espressamente previsti da leggi speciali (vedi *art. 35 Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici – LMSP*).

Il testo dell'iniziativa deve essere formulato con chiarezza, in modo da evitare equivoci e malintesi tanto nei riguardi dei cittadini quanto dell'Autorità. Deve essere chiaro in che cosa consista la proposta su cui il Consiglio comunale prima e se del caso successivamente la cittadinanza sono chiamati a votare.
L'oggetto dell'iniziativa deve rispettare il diritto federale e cantonale.
La proposta dell'iniziativa deve essere realizzabile.

Chi ha diritto di presentare e sottoscrivere un'iniziativa; altre formalità

Sono da rispettare le seguenti formalità:

- i cittadini che intendono proporre un'iniziativa popolare a livello comunale devono **depositare il testo**, firmato almeno da tre promotori, presso la cancelleria comunale che ne farà immediata pubblicazione all'albo (*art. 76 cpv. 2 LOC*);

- i promotori designano un loro rappresentante autorizzato a ricevere le comunicazioni ufficiali ed a ritirare l'iniziativa in qualsiasi momento, al più tardi entro otto giorni dalle deliberazioni del Consiglio comunale (*art. 76 cpv. 2 LOC*);
- la domanda dev'essere presentata per **iscritto** al Municipio, **firmata da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3000 cittadini**. Nel computo del numero si tiene conto dei cittadini iscritti nel catalogo al momento del deposito del testo da parte dei promotori, esclusi i cittadini all'estero (*art. 76 cpv. 3 e 4 LOC*);
- la raccolta delle firme deve avvenire **entro 90 giorni** dal deposito dell'iniziativa in Cancelleria comunale (*art. 76 cpv. 2 ultima parte LOC*);
- se si tratta di un'iniziativa con proposta di normativa legislativa, essa può essere presentata in forma generica o in forma elaborata (*art. 76 cpv. 6 LOC*);
- per il rimando dell'*art. 79 LOC, giusta l'art. 118 LEDP* le liste delle firme devono obbligatoriamente riprodurre il contenuto dell'*art. 120 LEDP*.

  L'avente diritto deve quindi apporre la propria firma autografa accanto alle sue generalità, le quali devono figurare scritte a mano e leggibili. Egli può firmare una sola volta la stessa domanda.
  L'avente diritto di voto incapace di scrivere può fare iscrivere il proprio nome e cognome da una persona di sua scelta. Questi firma in nome dell'incapace e mantiene il silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute; in questo caso nella colonna «firma autografa», iscrive in stampatello il proprio nome con l'indicazione «per ordine» e appone la propria firma.
  Chiunque contravviene a quanto prescritto è punito dalla Cancelleria dello Stato con una multa fino ad un massimo di fr. 1'000.--, riservate le penalità previste dal Codice penale.

Procedura

Passi procedurali:

- entro **un mese** dalla presentazione, il Municipio esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica all'albo la sua decisione. Entro **60 giorni** dalla pubblicazione, il Municipio la sottopone al Consiglio comunale, accompagnandola eventualmente con un controprogetto (*art. 76 cpv. 5 LOC*);
- il Consiglio comunale decide previo esame e preavviso di una sua Commissione, sulla domanda di iniziativa **entro 4 mesi** dalla pubblicazione all'albo della decisione di regolarità e ricevibilità della domanda di iniziativa (*art. 77 cpv. 1 LOC*);

- se la domanda di iniziativa legislativa è presentata in forma generica il Consiglio comunale è tenuto ad **elaborare un testo nel senso della domanda** (*art. 77 cpv. 2 LOC*). Il testo deve essere formalmente adottato dal Consiglio comunale; ci sarà poi la votazione del Consiglio comunale **sulla proposta vera e propria dell'iniziativa, se del caso in alternativa ad un controprogetto**;
- qualunque sia la forma dell'iniziativa il Consiglio comunale può opporre un suo controprogetto. Il Municipio può in ogni caso presentare sue osservazioni scritte sull'iniziativa e sul controprogetto prima della decisione del Consiglio comunale (*art. 77 cpv. 3 LOC*);
- se il Consiglio comunale aderisce all'iniziativa questa si ritiene accolta e la consultazione non ha luogo. Se invece non aderisce, essa è sottoposta a votazione popolare **non prima di un mese né più tardi di quattro mesi** dalla pubblicazione della risoluzione del Consiglio comunale (*art. 77a cpv. 1 LOC*);
- se all'iniziativa popolare il Consiglio comunale contrappone un proprio progetto, i cittadini aventi diritto di voto devono decidere, **in un'unica votazione**, se preferiscono l'iniziativa o il controprogetto al diritto vigente; hanno pure la facoltà di accettare o respingere entrambe le proposte e di esprimere la loro preferenza nel caso in cui iniziativa e controprogetto vengano accettati (*art. 77a cpv. 2 LOC*). La maggioranza assoluta è accertata separatamente per ogni domanda; non è tenuto conto delle domande lasciate senza risposta (*art. 77a cpv. 3 LOC*);
- se risultano accettati sia l'iniziativa sia il controprogetto, è determinante l'**esito della terza domanda**. Entra in vigore il testo che, secondo le risposte a questa domanda, ha raccolto il maggior numero di voti del popolo (*art. 77a cpv. 4 LOC*);
- secondo gli *artt. 76 cpv. 2 LOC* e *78 LOC* i firmatari dell'iniziativa possono autorizzare uno o più proponenti a ritirarla, sia in favore di un controprogetto, sia incondizionatamente; per essere valida l'autorizzazione deve essere menzionata nelle liste destinate alla raccolta delle firme. L'iniziativa può essere ritirata in qualsiasi tempo, ma al più tardi entro **otto giorni** dalla pubblicazione all'albo comunale della risoluzione del Consiglio comunale di non adesione all'iniziativa. Il Sindaco pubblica immediatamente all'albo comunale il ritiro dell'iniziativa.

Indicazioni particolari

Da tenere in considerazione:

- per la presentazione delle domande di iniziativa, la raccolta, il deposito ed il controllo delle firme, come pure per le votazioni sono applicabili per analogia le disposizioni della LEDP (*art. 79 LOC; art. 116 e segg., art. 159, art. 161 e segg. LEPD*);
- le modalità di informazione che il Municipio deve seguire negli opuscoli informativi che escono in concomitanza con le votazioni comunali sono disciplinate agli *artt. 42a e segg. del Regolamento di applicazione della Legge sull'esercizio dei diritti politici.*
  I principi della parità di trattamento nella "concessione degli spazi" di espressione delle opinioni, di correttezza, di obiettività, di veridicità dell'informazione, ecc., debbono poi essere garantiti anche negli ulteriori momenti di informazione (serate pubbliche, dibattiti, ecc.) organizzati dalle Autorità. Questi momenti devono come regola essere promossi quando fondati motivi lo richiedono, nell'ottica di una corretta formazione e espressione di volontà da parte del cittadino.
  Secondo consolidata giurisprudenza del Tribunale federale, dall'*art. 34 cpv. 2 Cost.* deriva l'obbligo delle Autorità di garantire un'informazione corretta, oggettiva, completa e pure improntata alla cautela. Il contributo determinante alla formazione dell'opinione dei cittadini deve in sostanza essere lasciato alle forze politiche e alla società civile;
- contro ogni atto del Municipio nella procedura preparatoria delle votazioni come pure di raccolta di firme per iniziative può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (*art. 163 LEDP*). Per atti di procedura preparatoria si intendono quelli compresi tra la convocazione delle assemblee e la chiusura delle operazioni di voto. Il termine di ricorso è di tre giorni a contare da quello in cui fu compiuto l'atto che si intende impugnare;
- se l'iniziativa si riferisce ad un oggetto in ambito di PR la sua procedura di trattazione deve essere impostata in modo da rispettare l'iter procedurale previsto dalla LOC e quello previsto dalla Lst.

Testo tipo di domanda di iniziativa popolare

Promotori: indicazione dei 3 promotori che hanno depositato il testo

Domanda di iniziativa

Evt. breve introduzione e motivazione dell'iniziativa

...

Intestazione

I sottoscritti cittadini attivi del Comune di … , richiamati gli *artt. 76 e segg. LOC e l'art. … Regolamento comunale*, chiedono in via di iniziativa che:

Testo della risoluzione

Testo della proposta

Firma di almeno 15%, ritenuto max. 3000 iscritti in catalogo; sono esclusi i cittadini all'estero

Cognome e Nome | Data di nascita | Indirizzo | Firma autografa | Controllo (lasciare in bianco)

1.
2.
3.

...

Termine raccolta firme

...

Indicazioni obbligatorie di carattere formale

Avvertenze sull'apposizione della firma (*art. 79 LOC, art. 143 let. d, art. 120 LEDP*)

L'avente diritto di voto in materia comunale, esclusi i cittadini all'estero, appone la propria firma autografa accanto alle sue generalità, le quali devono figurare scritte a mano e leggibili. Egli può firmare una sola volta la stessa domanda. L'avente diritto di voto incapace di scrivere può fare iscrivere il proprio nome e cognome da una persona di sua scelta. Questi firma in nome dell'incapace e mantiene il silenzio sul contenuto delle istruzioni ricevute; in questo caso nella colonna «firma autografa», iscrive in stampatello il proprio nome con l'indicazione «per ordine» e appone la propria firma.

Chiunque contravviene a quanto prescritto sopra è punito con una multa fino ad un massimo di fr. 1'000.--, riservate le penalità previste dal Codice penale.

Ritiro dell'iniziativa

I seguenti promotori sono autorizzati a ritirare l'iniziativa nei termini di legge, sia a favore di un controprogetto sia incondizionatamente (*art. 76 cpv. 2 LOC; art. 78 LOC* - **clausola da introdurre obbligatoriamente nelle schede se vi vuole concedere questa facoltà ai promotori**).

Indicazioni di carattere organizzativo	I seguenti promotori sono autorizzati a ricevere le comunicazioni ufficiali, ,,,, Le liste sono da ritornare a … , entro il …..

SCHEDA IV.G Ricorso al Consiglio di Stato

art. 208 e segg. LOC; art. 43 e segg. LPAmm; art. 55 e segg. LPAmm; Leggi speciali

Quali sono le decisioni impugnabili

Sono impugnabili le decisioni dell'Assemblea comunale, del Consiglio comunale o del Municipio[1] (*art. 208 cpv. 1 LOC; art. 55 cpv. 2 LPAmm*).

Chi è legittimato a ricorrere

È legittimato a ricorrere (*art. 209 LOC; art. 43 LPAmm*):

- ogni cittadino del Comune;
- ogni altra persona o ente lesi direttamente nei loro legittimi interessi dalla decisione impugnata.

Sono riservati i disposti di leggi speciali (ad esempio *artt. 8, 21 LE*).

Per quali motivi si può ricorrere

Motivi di nullità (*art. 210 LOC*)

La decisione è nulla quando affetta da un vizio particolarmente grave, evidente o facilmente riconoscibile. Ne è esempio l'emanazione da parte di un organo assolutamente incompetente.
L'accertamento della nullità non deve però mettere seriamente in pericolo la sicurezza del diritto. Gli atti amministrativi sono nulli soltanto in casi eccezionali.

Motivi d'annullabilità (*artt. 211, 212 LOC*)

Motivo di annullabilità è l'illegalità di una decisione. È tale una decisione quando:

- è contraria a disposti di legge materiali o procedurali essenziali (Costituzione, Leggi e Regolamenti)

1 **Disposizioni del Presidente del Consiglio comunale**
Contro gli atti del Presidente del Consiglio comunale non è possibile avviare una procedura di ricorso; egli non è un organo del Comune e non emette vere e proprie decisioni formali. Oggetto di contestazione devono piuttosto essere le decisioni del Consiglio comunale, se le stesse sono inficiate da errori procedurali del Presidente – vedi anche Parte III – Scheda III.G

- è conseguente a violazioni delle norme relative alla convocazione e ciò è influente sull'esito della deliberazione
- è conseguente a pratiche illecite; è stata emessa in un locale vietato dalla legge
- è conseguente a disordini o intimidazioni tali da presumere che i cittadini non abbiano potuto esprimersi liberamente
- è conseguente ad una votazione irregolare, ecc.

Motivo di annullabilità è inoltre l'arbitrarietà della decisione. Una decisione è arbitraria quando:

- gli organi comunali hanno ecceduto nelle loro competenze, operando secondo la propria volontà, il proprio interesse e in modo irragionevole, senza tenere conto delle circostanze, della legge e della giustizia. Secondo la giurisprudenza del Tribunale Federale esiste arbitrio quando c'è violazione grave e manifesta di una norma giuridica, o quando la decisione contraddice in maniera urtante il sentimento di giustizia e dell'equità.

I termini di ricorso

(art. 213 LOC; art. 74 LOC; 46 LPAmm)

Il ricorso va presentato **entro 15 giorni**[1] dall'intimazione o dalla data di pubblicazione all'albo della decisione. I termini decorrono dalla data di pubblicazione (*art. 74 LOC*).

Forma del ricorso

(art. 46 LPAmm)

Il ricorso deve essere insinuato per iscritto in tante copie quante sono le parti, più una per il Giudice.
Il ricorso deve contenere:

- la menzione della decisione impugnata, che va allegata unitamente ad ogni altro documento
- una concisa esposizione dei fatti con l'indicazione dei mezzi di prova richiesti
- una breve motivazione
- le conclusioni.

1 **Termine per il ricorso in caso di nullità**
L'*art. 213 cpv. 1 LOC* prevede che le decisioni degli organi comunali viziate di nullità possono essere impugnate in ogni tempo. Lo devono però essere immediatamente dopo la scoperta del motivo di nullità.

Gli effetti del ricorso

(art. 208 LOC; art. 47 LPAmm)

Il ricorso ha effetto sospensivo, a meno che la decisione impugnata o la legge non prevedano diversamente; in quest'ultimo caso il ricorrente può chiedere al Presidente dell'Autorità di ricorso la sospensione della decisione.

Impugnabilità delle decisioni del Consiglio di Stato su ricorso

(art. 208 cpv. 1 LOC; art. 43 e segg. LPAmm; art. 60 e segg. LPAmm)

Sono impugnabili le decisioni del Consiglio di Stato su ricorso contro le deliberazioni degli organi comunali.

SCHEDA IV.H Istanze di intervento all'Autorità di vigilanza

art. 194 e segg. LOC; leggi speciali

Quando viene avviata una procedura di vigilanza[1]

I Comuni, nel rispetto della loro autonomia, sono sottoposti alla vigilanza del Consiglio di Stato (*art. 194 LOC*). La vigilanza è di regola esercitata dal Dipartimento delle istituzioni e dalla Sezione Enti locali (*art. 45 e 47 RALOC*)[2].

L'Autorità, d'ufficio o su istanza apre una procedura di vigilanza quando a carico degli organi comunali e dei loro membri nota la presenza di **indizi di cattiva amministrazione a pregiudizio di importanti interessi collettivi**, rispettivamente ravvisa da parte degli amministratori una **violazione degli obblighi derivanti dalla carica** (*art. 196 cpv. 1 LOC*).
Per l'avvio di una procedura di vigilanza occorre quindi che nell'agire degli organi comunali siano riscontrabili indizi di manchevolezze qualificate che denotano una vera e propria cattiva amministrazione a carico degli organi comunali e che l'intervento è necessario a tutela di interessi collettivi di rilievo.
Date le oggettive difficoltà nella gestione della cosa pubblica va infatti riconosciuto a chi amministra la possibilità di sbagliare. Vale quindi la presunzione secondo cui singole decisioni errate o viziate non costituiscono da sole indizio o sospetto di cattiva amministrazione (*art. 196 cpv. 2 LOC*).

1 Compiti generali di vigilanza
L'Autorità superiore, in particolare tramite il Dipartimento delle istituzioni e la Sezione Enti locali, svolge compiti generali di vigilanza anche indipendentemente dalle procedure di vigilanza avviate ai sensi degli *artt. 194 e segg. LOC*. Ne è il caso ad esempio in sede di ratifica dei regolamenti comunali (*artt. 188 e segg. LOC*), di ratifica dei crediti di investimento (*art. 205 LOC*), nel caso di mancata approvazione dei conti comunali o di sorpassi di credito (*art. 206 LOC*), ecc.

2 Ambiti di leggi speciali
L'*art. 195 cpv. 3 LOC* prevede però che nel campo di applicazione di leggi speciali, la vigilanza è di competenza del Dipartimento che di volta in volta le leggi dichiarano competente. Ne è esempio il settore edilizio; la vigilanza in questo settore è di spettanza del Dipartimento del territorio e dei suoi servizi (*art. 52 Regolamento di applicazione della Legge edilizia*).

Oggetto dell'istanza d'intervento

Può essere oggetto di istanza di intervento l'operato degli organi comunali[1] e dei loro membri (membri e supplenti di Municipio, membri della Commissione della gestione, del Consiglio comunale, degli Uffici presidenziali del Consiglio comunale, ecc.), rispettivamente il loro mancato agire.
L'*art. 196a cpv. 1 LOC* stabilisce però la natura sussidiaria della procedura di vigilanza rispetto agli ordinari mezzi di ricorso. Ciò significa che decisioni non ancora cresciute in giudicato devono essere poste in discussione mediante ricorso e non con procedura di vigilanza. La tutela della sicurezza giuridica, ma pure di eventuali diritti di terzi in buona fede, rendono inammissibile la successiva messa in discussione di situazioni giuridiche divenute definitive, poiché non impugnate tempestivamente mediante ricorso.
Se è pendente una procedura penale sul medesimo oggetto, il Consiglio di Stato e i suoi servizi sospendono la procedura di vigilanza fino a conclusione di quella penale (*art. 196a cpv. 1 seconda parte LOC*).

Chi può inoltrare un'istanza di intervento

Chiunque può inoltrare un'istanza di intervento. L'istante non ha però ruolo di parte (*art. 196a cpv. 2 LOC*). Egli non può pretendere che si entri nel merito della sua istanza. Egli ha semmai diritto ad un breve riscontro, posto il diritto ad una risposta derivante dal diritto di petizione cui l'istanza è assimilabile (*art. 8 cpv. 2 let. 1 Cost./Ti*).

Forma dell'istanza

L'*art. 196b LOC* stabilisce alcuni requisiti di forma minimi che devono ossequiare le istanze di intervento. Tali requisiti vogliono evitare segnalazioni imprecise, incomprensibili o inattendibili.
L'istanza deve essere presentata in forma scritta all'Autorità di vigilanza e deve contenere:

- la menzione della decisione o del comportamento censurati; l'istanza deve essere corredata dall'eventuale decisione censurata, nonché da ogni utile documentazione

1 **Dipendenti comunali**
L'Autorità di vigilanza non ha invece alcun potere di intervento e di sorveglianza sui dipendenti comunali. La gestione dei rapporti di lavoro con i dipendenti comunali, comprese eventuali procedure disciplinari nei loro confronti, competono infatti esclusivamente al Municipio (*art. 110 cpv. 1 let. e LOC; 106 let. a e d LOC; art. 125 e segg. LOC*). Sono riservate le procedure ricorsuali. L'Autorità di vigilanza non è di principio legittimata ad interferire nella gestione dei rapporti di lavoro con i dipendenti comunali.

- una chiara elencazione dei fatti, una breve motivazione e l'indicazione di eventuali mezzi di prova richiesti
- le conclusioni dell'istante.

Istanze generiche o contenenti segnalazioni che da accertamenti preliminari non lasciano intravedere i presupposti per un'entrata in materia sono evase con breve motivazione (*art. 196a cpv. 3 LOC*).

Provvedimenti dell'Autorità superiore

In caso di inosservanza della legge, degli ordini dell'Autorità o di grave inadempienza nell'esercizio del loro mandato il Consiglio di Stato può applicare ai membri ed ai supplenti del Municipio, della Commissione della gestione, del Consiglio comunale e degli Uffici presidenziali **in carica** questi provvedimenti: ammonimento, multa fino a fr. 20'000.--, sospensione fino ad un massimo di sei mesi, destituzione (*art. 197 LOC*); la sospensione può inoltre essere applicata contro un municipale nei confronti del quale sono stati rilasciati attestati di carenza beni, è stato dichiarato il fallimento o è perseguito per crimini o delitti (*art. 198 LOC*); se un municipale è condannato alla pena della reclusione o della detenzione, anche se sospesa condizionalmente, per reati contrari alla dignità della carica il Consiglio di Stato deve destituirlo (*art. 199 LOC*).

L'Autorità superiore può inoltre dare indicazioni, ordini, ecc. agli organi locali e ai loro membri o date determinate premesse annullare le loro decisioni (*art. 196c LOC*). In casi molto gravi l'Autorità può affiancarsi o sostituirsi al Municipio nella gestione del Comune, addirittura può avviare un processo di aggregazione (*artt. 201, 202 LOC*).

Spese d'istruttoria

Il Consiglio di Stato ed i servizi dipartimentali preposti a compiti di vigilanza, recuperano le spese d'istruttoria. Le spese accollate al Comune sono a carico della cassa comunale. Se però l'istanza è infondata l'istante deve essere tenuto a pagare le spese (*art. 204 LOC*).

Autorità di ricorso

Chi è leso nei suoi legittimi interessi ha diritto di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, contro le decisioni emanate dal Consiglio di Stato quale Autorità di vigilanza. Il Comune è legittimato a ricorrere se leso nella sua autonomia (*art. 207 LOC*).

SCHEDA IV.I Petizione

art. 33 Cost.; art. 8 Cost./Ti; Regolamento comunale

Cos'è e quali sono i suoi scopi

Il diritto di petizione consiste nella facoltà riconosciuta ad ognuno di sottoporre alle Autorità (federali, cantonali, comunali), in settori di loro competenza, richieste, proposte, critiche, rivendicazioni, ecc. Ciò senza temere conseguenze giuridiche negative e rappresaglie. Il diritto di petizione è un diritto costituzionale individuale.
La petizione ha il fine di stimolare uno scambio di informazioni, suggestioni, critiche, ecc. fra Autorità e i cittadini. Il diritto di petizione è riconosciuto a chiunque, indipendentemente da cittadinanza ed età.
Sono quindi titolari del diritto di petizione le persone fisiche (cittadini svizzeri e stranieri) e le persone giuridiche.

Che cosa può essere oggetto di petizione

La petizione può riguardare oggetti di interesse generale comunale, che per loro natura riguardano tutta la collettività.

Forma della petizione

Di regola viene utilizzata la forma scritta. La petizione va indirizzata all'Autorità competente per materia. Un'Autorità che riceve una petizione, se non competente, ha l'obbligo di trasmetterla d'ufficio a quella competente.
A livello comunale può essere presentata una petizione al Legislativo e al Municipio. Le modalità di risposta sono talvolta fissate a livello di Regolamento comunale.

Diritto ad una risposta

L'introduzione di una petizione non conferisce diritto ad ottenere da parte dell'Ente pubblico una prestazione positiva nel senso richiesto. Secondo l'*art. 8 cpv. 2 let. I Cost./TI* la petizione dà però diritto perlomeno ad una risposta in termini ragionevoli. Ciò non significa però il diritto ad avere informazioni particolari, spiegazioni, documentazione, ecc.

V. Le Leggi del Comune; lo svolgimento di compiti comunali attraverso soggetti esterni all'amministrazione comunale

1 Le leggi del Comune

Approfondimenti:

SCHEDA V.A Regolamenti comunali

SCHEDA V.B Ordinanze municipali

2 Lo svolgimento di compiti comunali attraverso soggetti esterni all'amministrazione comunale

Approfondimenti:

SCHEDA V.C Convenzioni

SCHEDA V.D Mandati di prestazione

V. Le leggi del Comune

1 Le Leggi del Comune

Le Leggi del comune
il Comune disciplina mediante **Regolamenti comunali** le materie che rientrano nelle sue competenze

» SCHEDA V.A

Le **Ordinanze municipali** permettono al Municipio di regolare nel dettaglio materie delegate al Municipio da Leggi superiori o da Regolamenti comunali

» SCHEDA V.B

2 Lo svolgimento di compiti comunali attraverso soggetti esterni all'Amministrazione comunale

Il Comune può ricorrere a soggetti esterni per l'**esecuzione di compiti pubblici**. Esso dispone a tale scopo di strumenti quali le **convenzioni**

» SCHEDA V.C

e i **mandati di prestazione**

» SCHEDA V.D

SCHEDA V.A Regolamenti comunali

artt. 186 e segg. LOC; artt. 39 e segg. RALOC; Leggi speciali

Che cosa sono i regolamenti

L'autonomia comunale comporta la facoltà per il Comune di emanare norme giuridiche, che regolano le materie di competenza del Comune (*art. 186 cpv. 1 LOC*). I Regolamenti comunali sono quindi **"Leggi comunali"**.

Vi sono Regolamenti comunali di tipo obbligatorio e di tipo facoltativo. Nella prima categoria rientrano per esempio i Regolamenti organici comunali (ROC), i Regolamenti organici dei dipendenti (ROD), i Regolamenti in materia di canalizzazioni (*art. 94 Legge cantonale di applicazione alla Legge ederale contro l'inquinamento delle acque - LALIA*), i Regolamenti per il servizio raccolta ed eliminazione dei rifiuti (*art. 17 Legge cantonale di applicazione alla Legge federale sulla protezione dell'ambiente – LALPamb*) e di distribuzione dell'acqua potabile (*art. 7 Legge cantonale sull'approvvigionamento idrico*).
Nella seconda si annoverano per esempio i regolamenti che istituiscono prestazioni comunali, che regolano la gestione e l'uso di determinate infrastrutture comunali ecc.

Come vengono decisi i Regolamenti comunali

Compete al Legislativo comunale (Assemblea o Consiglio Comunale) adottare, modificare o sospendere l'applicazione dei Regolamenti comunali (*art. 13 cpv. 1 lett. a e art. 42 cpv. 2 LOC*).
Ciò avviene, di regola[1], sulla base di un messaggio municipale che segue l'usuale iter.
L'approvazione dei regolamenti deve avvenire mediante voto sul complesso; il voto avviene sui singoli articoli se vi sono proposte di modifica rispetto alla proposta municipale (*art. 186 cpv. 2 LOC*). In tal caso la procedura di voto sarà quella delle votazioni eventuali (*art. 9 RALOC* – Parte III - SCHEDA III.N).
L'accoglimento dell'oggetto necessita della maggioranza semplice (*art. 61 cpv. 1 LOC*).

1 **Proposta di norme di regolamento tramite mozione**
L'adozione, la modifica o l'abrogazione di Regolamenti comunali può anche essere proposta da uno o più consiglieri comunali tramite lo strumento della mozione (cfr. Parte IV - SCHEDA IV.C).

Esposizione

I Regolamenti comunali approvati (e ogni loro modifica) devono essere esposti al pubblico previo avviso agli albi comunali: in tutti i Comuni per un periodo di quindici giorni durante il quale è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato; nei Comuni a regime di Consiglio comunale per un periodo di quarantacinque giorni durante il quale è data pure facoltà di referendum (*art. 75 cpv. 3 LOC*).

Ratifica dell'Autorità superiore

Trascorsi i termini di cui sopra i regolamenti, ogni loro modifica e la loro sospensione e abrogazione, vengono sottoposti ad un controllo di legittimità da parte dell'Autorità di vigilanza, che con la sua ratifica li rende esecutivi (*art. 188 e 190 cpv. 1 LOC*).
Il dispositivo della risoluzione di approvazione va pubblicato all'albo comunale (*art. 189 cpv. 3 LOC*).
L'approvazione non estingue il diritto di ricorso in ogni caso di applicazione (*art. 190 cpv. 2 LOC*).

Indicazioni particolari

Da tenere in considerazione:

- per costante giurisprudenza il prelievo di tributi pubblici, quindi pure di tasse (ad eccezione delle tasse di cancelleria), è possibile solo se si fonda su una norma di Regolamento comunale. La norma, con le dovute distinzioni a dipendenza del tipo di tassa, deve determinare il soggetto imponibile, l'oggetto e le basi di calcolo dei tributi. I Regolamenti comunali rappresentano pertanto la base legale formale che legittima l'imposizione di tasse d'uso all'utente dei servizi pubblici (vedi tasse rifiuti, acqua potabile, uso canalizzazioni, ecc.);
- anche i regolamenti devono rispettare il principio dell'irretroattività delle leggi, secondo il quale un atto normativo può di regola spiegare i suoi effetti solo dopo la sua entrata in vigore. Deroghe a questa regola sono ammesse solo eccezionalmente. Per l'entrata in vigore fa stato l'approvazione da parte dell'Autorità superiore.

SCHEDA V.B Ordinanze municipali

art. 192 LOC; art. 44 RALOC

Che cosa sono le Ordinanze

Le Ordinanze rappresentano un insieme di norme mediante le quali il Municipio, in conformità e ad integrazione di leggi superiori o di Regolamenti comunali (basi legali di riferimento), regola una determinata materia di sua competenza.

Come vengono approvate e rese pubbliche

Le Ordinanze sono approvate dal Municipio. Quelle aventi effetti giuridici esterni all'amministrazione sono esposte all'albo comunale per un periodo di almeno quindici giorni. Trascorso detto termine diventano esecutive (*art. 192 LOC*).
Le Ordinanze municipali possono essere impugnate in via di ricorso, sia durante il periodo di pubblicazione sia per ogni caso di applicazione (*art. 44 RALOC*).

Indicazioni particolari

Da tenere in considerazione:

- quali esempi di Ordinanze si possono citare quelle sulla gestione di beni comunali che concretizzano scelte del Regolamento comunale o quelle che fissano le tasse per il servizio di raccolta e di eliminazione dei rifiuti in applicazione delle norme del relativo regolamento. Se un articolo di regolamento demanda al Municipio la determinazione dell'importo di tasse causali, le Ordinanze costituiscono la premessa legale necessaria per la percezione delle stesse;
- anche le Ordinanze, in quanto leggi, devono ossequiare il principio dell'irretroattività delle leggi (vedi SCHEDA V.A).

SCHEDA V.C Convenzioni

art. 193 a LOC; Leggi speciali

Che cosa sono le convenzioni

Il Comune può sottoscrivere convenzioni (contratti di diritto amministrativo) con Enti pubblici (altri Comuni, Cantone, ecc.) o privati. In generale, le convenzioni regolano lo svolgimento di compiti di natura pubblica locale ed il loro oggetto sottostà al diritto pubblico.

Quale forma devono avere

Le convenzioni devono assumere la forma **scritta**.

Il contenuto delle convenzioni

Il contenuto delle convenzioni deve essere conforme alla legge. Esse **devono** indicare in particolare **lo scopo, l'organizzazione, il riparto delle spese, il termine di rinnovo e di disdetta** (*art. 193a cpv. 2 LOC*).
Le convenzioni esplicano i loro effetti fino alla scadenza prevista nella convenzione stessa.

Come vengono approvate

Il Consiglio comunale adotta le convenzioni secondo le modalità previste per il Regolamento comunale (vedi SCHEDA V.A)[1].
In base all'*art. 13 cpv. 2 LOC* il Regolamento comunale può però prevedere una delega decisionale a favore del Municipio. Convenzioni adottate sulla base della delega possono avere una durata massima di 2 anni[2] e comportare un impegno finanziario massimo entro i limiti previsti dall'*art. 5a RALOC*.

1 **Competenza municipale**
Per legge, regolamento o fatti caratterizzanti vi sono dei casi molto particolari ove tale competenza spetta esclusivamente al Municipio; ciò va determinato caso per caso, tenendo conto dell'oggetto della convenzione.

2 **Durata della convenzione**
Le convenzioni concluse in delega dal Municipio devono avere la durata di 2 anni; non è possibile il rinnovo da parte del solo Municipio o il rinnovo automatico.

Come vengono rese pubbliche e come divengono esecutive

Le convenzioni approvate dal Legislativo devono essere esposte agli albi comunali per permettere il diritto di ricorso al Consiglio di Stato (15 giorni) e di referendum (45 giorni - *art. 75 cpv. 3 LOC*).
Trascorsi i termini di ricorso e referendum, secondo la procedura prevista per i Regolamenti comunali (*art. 193 a cpv. 3 LOC*), le convenzioni vengono sottoposte al Consiglio di Stato per essere approvate e divenire così esecutive.

Indicazioni particolari

A differenza di quanto avviene in caso di consorziamento di Comuni, la stipulazione di una convenzione non ha per effetto la costituzione di una persona giuridica con propri organi a cui i Comuni consorziati conferiscono, per un determinato tipo di attività, la loro porzione di autonomia decisionale e quindi di responsabilità e competenza.
Mediante convenzione non possono quindi venire istituiti nuovi organi, per cui le competenze decisionali rimangono agli organi dei Comuni convenzionati; le stesse vengono di regola delegate al Municipio del Comune sede.

SCHEDA V.D Mandati di prestazione

art. 193b LOC; Leggi speciali

Che cosa sono i mandati di prestazione

Il Comune può affidare mandati di prestazione a enti pubblici o privati per l'esecuzione di suoi compiti. Ne sono un esempio i mandati di gestione di infrastrutture pubbliche ecc. a soggetti privati.

Qual è il loro contenuto

Il mandato di prestazione deve in particolare prevedere la prestazione e le modalità esecutive, i mezzi finanziari, i controlli, diritti ed obblighi reciproci, durata, facoltà di revoca.

Come vengono adottati

Il mandato di prestazione è di competenza del Legislativo comunale e viene adottato secondo le modalità previste per i Regolamenti comunali. È pertanto l'organo politico locale che deve decidere in merito.

Indicazioni particolari

Da tenere in considerazione:

- se si tratta di un servizio pubblico obbligatorio, la possibilità di delega deve essere prevista dalla Legge che stabilisce il compito;
- il soggetto delegatario deve sottostare obbligatoriamente ad una vigilanza del Comune che gli delega il compito; quest'ultimo è responsabile che i compiti vengano svolti conformemente alla legge e che i cittadini non siano posti in condizioni peggiori rispetto a quelle in cui si troverebbero qualora il Comune dovesse svolgere il servizio;
- il soggetto delegatario nello svolgimento dell'attività deve ossequiare determinati postulati di diritto cui soggiace l'amministrazione pubblica, la quale deve essere in particolare orientata ai principi della parità di trattamento e della conformità della Legge, della discrezione e del riserbo. L'organizzazione delegataria può essere autorizzata al prelievo di tasse; essa è però vincolata agli usuali principi in materia di tributi causali, che vanno inoltre fissati i un Regolamento comunale.

ABC
DEL CONSIGLIERE COMUNALE

VI. Come avvicinarsi alla gestione finanziaria del Comune

1 La normativa applicabile e il modello contabile per i Comuni

2 Il preventivo

3 Il credito di investimento

4 Il consuntivo

5 L'esame della gestione ed il controllo finanziario

6 La valutazione della situazione finanziaria

7 La pianificazione finanziaria

8 Approfondimenti: investimenti e opere pubbliche

Approfondimenti:

SCHEDA VI.A Approvazione degli investimenti

SCHEDA VI.B Coinvolgimento del Legislativo comunale nell'esecuzione delle opere pubbliche; ruolo dell'Esecutivo

VI. Gestione finanziaria del Comune

Come avvicinarsi alla gestione finanziaria del Comune

L'esame dei conti rappresenta un'occasione importante per meglio conoscere in quali ambiti e modi opera il proprio Comune. Ogni intervento lascia infatti una traccia più o meno evidente nei conti comunali. Le informazioni che in modo esplicito o implicito possiamo trarre dai conti del Comune sono quindi molte e concernono:

- il risultato d'esercizio, l'autofinanziamento e il debito pubblico
- la struttura delle spese e dei ricavi, degli attivi e dei passivi
- la gestione della liquidità e dei debiti verso terzi
- i flussi finanziari con lo Stato e i Consorzi
- le modalità di svolgimento di un determinato servizio (direttamente o tramite terzi)
- la misura in cui le tasse d'utenza coprono i costi dei servizi
- e molto altro ancora.

Per un esame sicuro e preciso dei conti comunali sono comunque necessarie delle conoscenze specifiche sulle norme legali che regolano la contabilità e la gestione finanziaria dell'ente pubblico e delle cognizioni di contabilità a partita doppia.
Scopo di questo capitolo è quello di passare in rassegna le norme di carattere finanziario contenute nella LOC e di dare consigli e indicazioni utili per la lettura dei conti comunali, affinché il consigliere comunale possa esprimersi con maggiore cognizione di causa sui quesiti di ordine finanziario che gli vengono sottoposti.

1 La normativa applicabile e il modello contabile per i Comuni

1.1 La normativa applicabile

Le norme riguardanti la gestione finanziaria e la contabilità sono contenute nella LOC agli *artt. 151- 171c* e nel Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni (Rgfc) del 30 giugno 1987 e successive modifiche.

L'allora Dipartimento dell'interno, nel settembre 1989, ha inoltre emanato il Manuale

di contabilità per i Comuni ticinesi (ancora ottenibile presso la Sezione degli enti locali). La LOC del 10 marzo 1987 ha introdotto l'obbligo per tutti i Comuni di adottare la contabilità a partita doppia (*art. 171 cpv. 1 LOC*).
Attraverso l'emanazione del Manuale di contabilità per i Comuni è quindi stato definito un piano dei conti generale dal quale i Comuni hanno tratto il proprio piano contabile. Il modello contabile per i Comuni adottato dal Cantone Ticino corrisponde al modello generalmente utilizzato in Svizzera da quasi tutti i Cantoni, pubblicato dalla Conferenza dei direttori delle finanze cantonali all'inizio degli anni '80. Quest'ultimo è stato a sua volta rivisto e nei prossimi anni vi saranno ulteriori cambiamenti anche per i Comuni ticinesi.

La presente versione dell'ABC tiene pure conto della recente revisione della LOC, entrata in vigore il 1. gennaio 2009.

1.2 Il modello contabile per i Comuni

È utile avere una visione d'assieme dei prospetti che compongono il modello contabile.

Nella contabilità a partita doppia si ha un punto di partenza che è rappresentato dal **bilancio di inizio anno**.
Il bilancio indica nella sezione degli **attivi** il valore alla data del bilancio di tutti i beni posseduti dal Comune, cioè degli averi postali e bancari, dei crediti verso i contribuenti e verso terzi, e il valore dei beni immobili comunali e delle infrastrutture pubbliche. Il bilancio nella sezione dei **passivi** indica l'ammontare dei debiti verso i terzi e il capitale proprio. Il **capitale proprio** corrisponde alla differenza tra gli attivi e il capitale dei terzi.

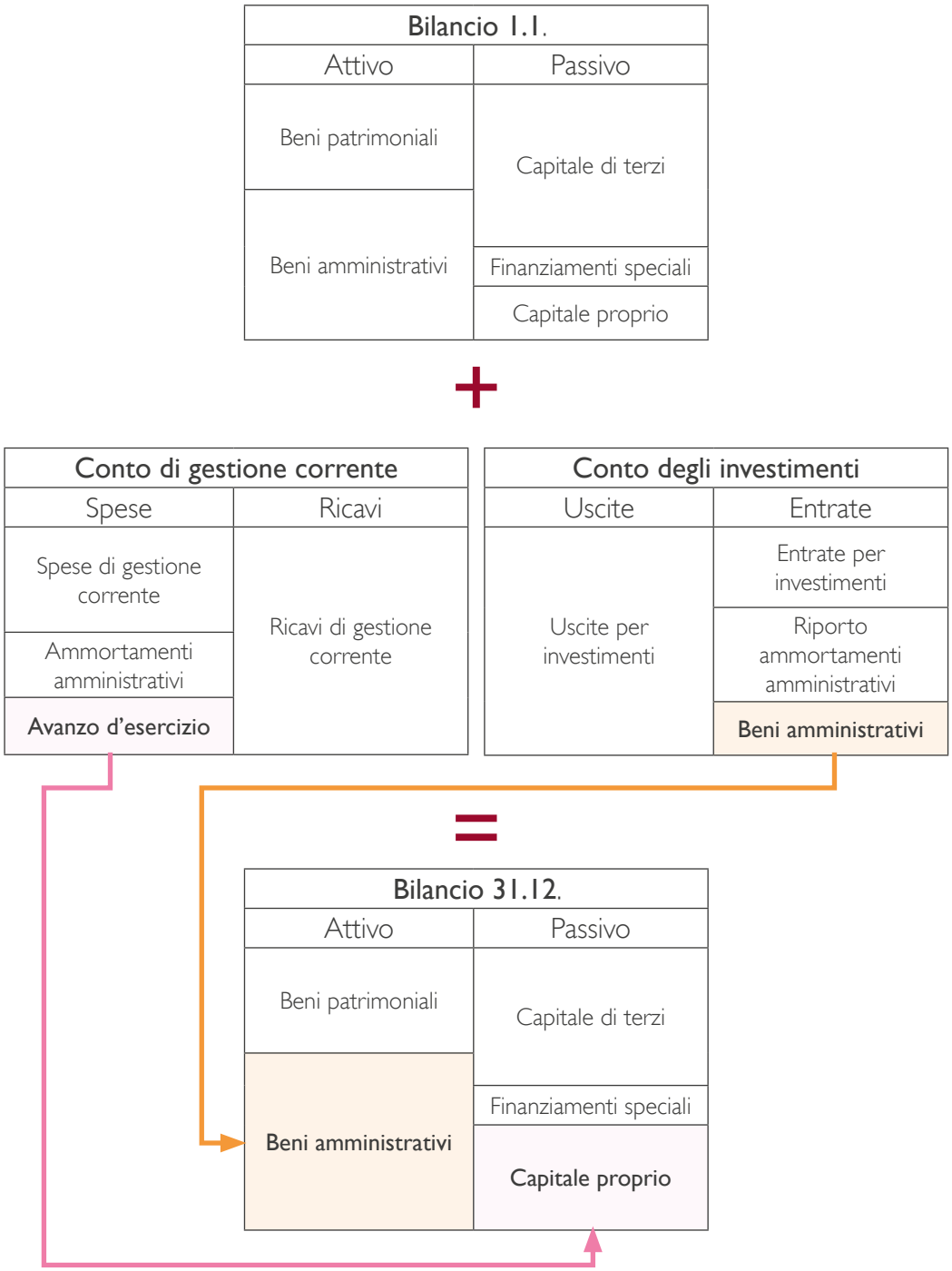
Durante l'esercizio il Comune sostiene le spese legate al funzionamento dei servizi comunali (stipendi, acquisto di beni e servizi), versa i contributi ai Consorzi e al Cantone e gli interessi sui debiti e gli ammortamenti. Il finanziamento di queste spese proviene principalmente dal gettito d'imposta, dalle tasse pagate dall'utenza per i servizi di cui usufruisce, dai sussidi cantonali per spese correnti e dai redditi del proprio patrimonio.
Le **spese** ed i **ricavi** confluiscono nel **conto di gestione corrente**. La loro differenza è detta **risultato d'esercizio**, che può essere un **avanzo**, rispettivamente **disavanzo** di gestione corrente ed è aggiunta, rispettivamente tolta, al **capitale proprio iniziale**.

Le uscite sostenute durante l'esercizio per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, i contributi a terzi per investimenti o il sostenimento di altri esborsi tesi all'acquisizione

di beni materiali o immateriali destinati a un utilizzo prolungato nel tempo, sono per contro riportati nel **conto degli investimenti**. Il conto degli investimenti comprende pure le entrate legate agli investimenti citati in precedenza e più precisamente i sussidi cantonali e federali, i contributi di miglioria dei privati, ecc.

L'eccedenza tra le uscite e le entrate di investimento va ad aumentare l'attivo del bilancio.
Le spese e i ricavi della gestione corrente e le uscite e le entrate di investimento determinano quindi il **bilancio di fine anno** del Comune.
Le relazioni tra il bilancio iniziale, il conto di gestione corrente e il conto degli investimenti possono essere rappresentate come segue:

Rappresentazione schematica del modello contabile



2 Il preventivo

Il preventivo è suddiviso nel **conto di gestione corrente** e nel **conto degli investimenti** (*art. 157 LOC*), che assieme rappresentano il **conto amministrativo** (*art. 153 e segg. LOC*).

Nei **conti preventivi** i Comuni inseriscono il riassunto del preventivo che si presenta a titolo esemplificativo come segue:

Riassunto del preventivo

Conto di gestione corrente		
Uscite correnti		46'000
+ Ammortamenti amministrativi		6'100
+ Addebiti interni		50
Totale spese correnti		**52'150**
Entrate correnti (senza imposte comunali)		23'300
+ Accrediti interni		50
Totale ricavi correnti (senza imposte comunali)		**23'350**
Fabbisogno d'imposta		**28'800**
- Stima imposte comunali (moltiplicatore 95%) [1]		29'050
Avanzo d'esercizio presunto		**250**
Conto degli investimenti in beni amministrativi		
Uscite per investimenti		13'000
- Entrate per investimenti		4'100
Onere netto per investimenti		**8'900**
Conto di chiusura		
Onere netto per investimenti		8'900
Ammortamenti amministrativi	6'100	
+ Avanzo d'esercizio	250	
Autofinanziamento		6'350
Disavanzo totale (variazione debito pubblico)		**2'550**

1 **Gettito di imposta**
Il gettito di imposta comunale è composto da:
- imposta cantonale sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche, moltiplicata per il moltiplicatore
- imposta cantonale sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche, moltiplicata per il moltiplicatore
- imposta immobiliare comunale
- imposta personale

Il riassunto permette di avere le cifre globali del conto amministrativo, del risultato di gestione corrente, dell'autofinanziamento, degli investimenti e della variazione del debito pubblico. A titolo di paragone, in ogni tabella, accanto ai dati del preventivo dell'anno vengono indicati quelli dell'anno precedente.
Il preventivo deve indicare innanzitutto il **fabbisogno** da prelevare a mezzo imposta comunale, ma anche il presumibile **risultato della gestione corrente** (*art. 19a Rgfc*).

Il Legislativo comunale approva il **fabbisogno** del preventivo (a **maggioranza semplice,** *art. 13 cpv. 1 lett. c LOC*) e non il risultato della gestione corrente. La stima del gettito d'imposta viene quindi inserita unicamente nel riassunto del preventivo a titolo informativo, ma non apparirà nel documento che deve essere approvato dal Legislativo, vale a dire il preventivo di dettaglio.

2.1 Il preventivo della gestione corrente

Il **preventivo della gestione corrente** ha lo scopo di determinare il **fabbisogno da coprire con le imposte comunali** e servirà quale base per la fissazione del **moltiplicatore d'imposta**. Per questo motivo occorre che le spese e i ricavi siano preventivati con criteri oggettivi.

Le spese ed i ricavi preventivati devono di principio essere sorretti da una base legale (*art. 151 cpv. 1 LOC*). La base legale può consistere in una legge cantonale, in un regolamento comunale, in una convenzione stipulata con terzi, in una sentenza giudiziaria.

Le spese e i ricavi preventivati ancora privi della necessaria base legale -di cui ad esempio citiamo gli interessi e gli ammortamenti per investimenti non ancora votati, nuove tasse d'utenza o altro- devono essere evidenziati nel Messaggio municipale (*art. 17 cpv. 3 Rgfc*).

2.1.1 Le spese ed i ricavi da inserire nel preventivo della gestione corrente

Sono le spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi legati al normale funzionamento dei servizi comunali, come pure i contributi ricorrenti versati a terzi, nonché gli ammortamenti sugli investimenti realizzati e gli interessi sui debiti contratti per il finanziamento degli investimenti (*art. 154 cpv. 3 LOC*).

Sono ricavi da preventivare pure quelli legati al normale funzionamento del Comune: le tasse per prestazioni, i contributi diversi, i redditi dal patrimonio, ecc.
Dalla tabella sottostante (estratto del dettaglio di un preventivo) si può dedurre

come accanto alle cifre di preventivo figurino le cifre del preventivo dell'anno precedente e le cifre dell'ultimo consuntivo approvato.

La numerazione dei conti è divisa in due parti: la prima parte indica il «centro costo» (nell'esempio sotto, 010 "Votazioni") e la seconda (a tre cifre) il numero del conto, per genere, secondo il piano dei conti obbligatorio. I conti per genere sono a loro volta suddivisi in sottoconti.

Il Municipio sottopone al Legislativo i conti comunali in modo dettagliato (a livello di conto utilizzato in contabilità). Infatti l'*art. 163 LOC* prevede che l'Assemblea o il Consiglio comunale esamina il preventivo voce per voce.

Preventivo di dettaglio della gestione corrente (estratto)

		Preventivo 2011		Preventivo 2010		Consuntivo 2009	
		Spese	Ricavi	Spese	Ricavi	Spese	Ricavi
0	**Amministrazione generale**						
010	Votazioni						
3	Spese correnti						
300.13	Indennità ai membri degli Uffici elettorali	15'000.00		17'500.00		2'145.00	
301.10	Indennità personale amministrazione	10'000.00		10'000.00		9'288.00	
303.01	Contributi AVS/AI/IPG e AD	650.00		650.00		538.00	
310.02	Materiale per votazioni	8'000.00		10'000.00		4'899.50	
313.10	Materiale per cabine elettorali	1'000.00		1'000.00		-	
318.03	Spese postali	12'500.00		10'000.00		12'041.60	
318.35	Prestazioni di terzi	5'000.00		5'000.00		9'931.80	
4	Ricavi correnti						
436.90	Rimborso spese varie		3'200.00		2'800.00		3'969.30
	Totale ricavi correnti		3'200.00		2'800.00		3'969.30
	Totale spese correnti	52'150.00		54'150.00		38'843.90	
	Saldo		**48'950.00**		**51'350.00**		**34'874.60**

Nei preventivi i Comuni inseriscono anche delle **ricapitolazioni** per genere di spesa e di ricavo, per la gestione corrente e per il conto degli investimenti. Qui di seguito un esempio:

Ricapitolazione del conto di gestione corrente per genere di conto, per il preventivo

		Spese	Ricavi
3 Spese correnti			
30	Spese per il personale 1)	21'600	
31	Spese per beni e servizi 2)	7'600	
32	Interessi passivi	6'700	
33	Ammortamenti 3)	6'400	
35	Rimborsi a enti pubblici 4)	4'300	
36	Contributi propri 5)	5'050	
37	Riversamento contributi	0	
38	Versamenti a finanziamenti speciali 6)	350	
39	Addebiti interni 7)	50	
4 Ricavi correnti			
40	Imposte 8)		5'000
41	Regalie e concessioni 9)		2'000
42	Redditi della sostanza 10)		5'700
43	Ricavi per prestazioni 11)		5'500
44	Contributi senza fine specifico 12)		1'400
45	Rimborsi da enti pubblici 13)		1'450
46	Contributi per spese correnti 14)		2'100
47	Contributi da riversare		0
48	Prelevamento da finanziamenti speciali 15)		50
49	Accrediti interni 16)		50
		52'050	23'250
	Fabbisogno d'imposta		*28'800*
	Totali	**52'050**	**52'050**

Il modello contabile è concretizzato nel cosiddetto **piano dei conti**. Per la gestione corrente si tratta delle **classi 3 e 4**, le quali a loro volta sono suddivise in **gruppi** di conti (gruppo 30, 31, 32 ecc.) e a loro volta in **conti** con una numerazione a tre cifre (conto 300, 301, 302 ecc.). Per rapporto al piano dei conti la ricapitolazione che precede è appunto a livello di gruppo di conti.

Commenti esplicativi sui gruppi di spesa e di ricavo riferiti alla ricapitolazione precedente

1) Questa voce comprende gli stipendi e gli oneri sociali dei dipendenti amministrativi e degli operai comunali, nonché gli stipendi dei docenti e gli onorari degli organi comunali.
2) Questa posizione include le spese per l'acquisto di materiale di cancelleria e di consumo, per l'acquisto di piccoli attrezzi e la manutenzione di apparecchi diversi e dei beni mobili, per le prestazioni di servizio (spese postali, telefoniche, ecc.), per la manutenzione dei beni immobili, per le consulenze di professionisti dei diversi rami, per affitti e noli ecc.
3) Trattasi degli ammortamenti contabili ovvero del carico alla gestione corrente di uscite di investimento che al momento del loro sostenimento sono state attivate.
4) Questa voce comprende essenzialmente i contributi ai Consorzi di Comuni o a Comuni terzi (convenzioni).
5) Si tratta dei contributi al Cantone in particolare per le assicurazioni sociali e per gli anziani ospiti di istituti e altri di minore importanza, nonché a privati quali ad esempio prestazioni complementari ad anziani, contributi soggettivi per l'alloggio, contributi ad associazioni sportive, culturali, assistenziali o altro.
6) In questo gruppo si registra il riversamento al finanziamento speciale per contributi sostitutivi posteggi e per la protezione civile e per la manutenzione delle canalizzazioni.
7) Consiste nel valore delle prestazioni ricevute da altri servizi comunali; serve per calcolare i costi totali di un determinato servizio (centro costo).
8) In questa posizione sono incluse le imposte incassate dal Comune per le persone fisiche (imposta alla fonte compresa) e le persone giuridiche.
9) Si tratta principalmente dei compensi incassati dal Comune per la concessione di diritti di privativa. In questo conto sono registrate le tasse per l'uso del suolo pubblico pagate dalle aziende elettriche.
10) Vi sono compresi, oltre agli interessi attivi, le locazioni di beni patrimoniali e di beni amministrativi e le tasse di parcheggio.
11) Questo gruppo di conti comprende le tasse causali per la raccolta dei rifiuti e le tasse d'uso per le canalizzazioni, le tasse di cancelleria, le tasse di refezione, i ricavi da vendite di beni materiali, le multe e i rimborsi.
12) Trattasi delle partecipazioni comunali alla tassa di successione e all'imposta sugli utili immobiliari e ai contributi percepiti in base alla Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (contributo di livellamento, ecc, vedi sezione VII ABC).
13) Comprende in particolare rimborsi da altri Comuni per servizi loro prestati (p.e. per l'ammissione alla propria scuola elementare di bambini provenienti da altri Comuni).
14) Sono i contributi (sussidi) che provengono dal Cantone, principalmente per i docenti delle scuole comunali, i contributi di propri istituti e le donazioni.

15) In questi conti si registra l'utilizzo degli accantonamenti o finanziamenti speciali di cui si è detto alla cifra 6).

16) Consiste nel valore delle prestazioni erogate ad altri servizi comunali. L'importo deve corrispondere con quello del gruppo 39 (vedi anche nota no. 7).

Le ricapitolazioni permettono di quantificare l'incidenza di determinate spese sul totale dei ricavi; per esempio la quota delle spese per il personale, quella delle spese per beni e servizi o quella degli interessi.

Nel conto di gestione corrente le spese ed i ricavi preventivati sono suddivisi nei vari centri di costo (servizi comunali), nella cosiddetta **suddivisione istituzionale**. Questa suddivisione è definita dal Comune e ricalca la suddivisione amministrativa dello stesso, perciò è pure chiamata suddivisione "per dicasteri".

Infine vi è pure una **suddivisione funzionale**, ovvero secondo i compiti del Comune. Questa è fissata dal piano dei conti armonizzato a livello svizzero e serve soprattutto per scopi statistici. Spesso, la suddivisione funzionale e quella istituzionale corrispondono, come nell'esempio di cui sotto:

Ricapitolazione istituzionale (= funzionale) del conto di gestione corrente del preventivo

		Spese	Ricavi
0	Amministrazione generale	2'850	550
1	Sicurezza pubblica	4'700	2'400
2	Educazione	7'400	2'350
3	Cultura e tempo libero	850	100
4	Salute pubblica	1'050	350
5	Previdenza sociale	11'200	4'350
6	Traffico	5'350	1'200
7	Protezione dell'ambiente e sistemazione del territorio	5'050	2'350
8	Economia pubblica	2'400	450
9	Finanze e imposte	11'200	9'150
		52'050	23'250
	Fabbisogno d'imposta		*28'800*
	Totali	**52'050**	**52'050**

Il riassunto per dicastero indica l'ammontare di spese e di ricavi per i diversi rami dell'amministrazione.

Nel preventivo di dettaglio tutte le spese di gestione corrente devono essere preventivate, mentre per quanto riguarda i ricavi non si deve indicare il gettito previsto per l'imposta comunale (imposta sul reddito e la sostanza delle persone fisiche, imposta sull'utile e sul capitale delle persone giuridiche, imposta personale e imposta immobiliare comunale).

Il preventivo della gestione corrente indica il **fabbisogno** che dovrà essere coperto attraverso il prelievo dell'imposta comunale (*art. 157 cpv. 1 LOC*). Il gettito dell'imposta comunale viene indicato solamente nel riassunto del preventivo.

Il preventivo della gestione corrente non è solamente una previsione sulle spese e sui ricavi; rappresenta piuttosto un'autorizzazione del Legislativo all'Esecutivo di procedere al pagamento di spese e all'incasso di tasse ed altri ricavi nei limiti preventivati (*art. 17 cpv. 1 e 2 Rgfc*).

2.1.2 L'ammortamento

Quando si parla di ammortamento si intende l'ammortamento contabile (o **ammortamento economico**) e corrisponde a quella parte degli investimenti realizzati nel passato che ogni anno viene caricata alla gestione corrente, il cui ammontare viene stabilito in sede di preventivo.

Si tratta di una voce di spesa che **non corrisponde agli esborsi effettivi legati al rimborso dei debiti bancari** (**ammortamento finanziario**), ma è calcolata sugli investimenti effettuati negli anni precedenti (eventualmente anche sugli investimenti previsti per l'anno), applicando le regole e le **percentuali previste** dall'*art. 158 cpv. 2 LOC e dagli artt. 12, 13 e 27 Rgfc*.

Nei messaggi sui conti preventivi e consuntivi, il dettaglio del calcolo degli ammortamenti è verificabile nella specifica **Tabella degli ammortamenti**. Con la revisione della LOC entrata in vigore il 1. gennaio 2009 e che ha apportato importanti modifiche anche nelle regole di ammortamento, è ora necessario presentare **due tabelle distinte**: una per i beni amministrativi sottoposti all'ammortamento **minimo complessivo del 10%**, una seconda per gli altri beni comunali.

Si ricorda che l'obbligo dell'ammortamento minimo complessivo del 10% è stato differito nel tempo. A partire dal preventivo 2014 dovrà essere rispettato il tasso minimo complessivo dell'8%, mentre dal preventivo 2019 quello del 10%. Per i nuovi

investimenti sono comunque obbligatori i nuovi tassi per le singole categorie. Qui sotto è riportato un esempio di tabella, relativa ai beni amministrativi.

Tabella degli ammortamenti per il preventivo 2012 - Beni amministrativi (min. 10%)

Investimento	Saldo al 1.1.2011	Tasso 2011	Ammort 2011	Inv. netti 2011 (presunti)	Saldo al 1.1.2012	Tasso 2012	Ammort 2012
Terreni	825'000	0.0%	-	-	825'000	0.0%	-
Opere del genio civile	2'506'000	12.0%	300'720	-300'000	1'905'280	12.0%	228'634
Costruzioni edili	1'700'000	8.0%	136'000	450'000	2'014'000	8.0%	161'120
Veicoli, attrezzature,mobilio	396'000	30.0%	118.800	-	277'200	30.0%	83'160
Contributi per investimenti	721'000	10.0%	72'100	-	648'900	10.0%	64'890
Altre spese di investimento attivate	192'000	25.0%	48'000	113'000	257'000	25.0%	64'250
Totale	6'340'000	10.7%	675'620	263'000	5'927'380	10.2%	602'054

2.1.3 Specificità della spesa e sorpassi

Secondo il principio della specificità della spesa gli importi autorizzati possono essere unicamente impiegati per l'oggetto per il quale sono stati accordati (*art. 164 LOC*).

Come norma il Municipio non può quindi superare i limiti di spesa preventivati, ne procedere a spese non preventivate (*art. 165 cpv. 1 LOC, art. 17 cpv. 1 Rgfc*). I sorpassi devono essere evidenziati e giustificati in sede di consuntivo (*art. 165 cpv. 2 LOC*).

2.1.4 Spese non preventivate

In casi di vera urgenza è possibile procedere a spese non preventivate o superare quelle iscritte, ritenuta la ratifica successiva del Legislativo (*art. 165 cpv. 3 LOC*).

Secondo l'*art. 115 LOC* il Municipio può procedere a spese correnti non preventivate, senza il consenso del Legislativo, fino all'importo annuo complessivo **stabilito dal Regolamento comunale** sulla base dell'importanza del bilancio, ma al massimo fr. 100'000.--. L'*art. 5a cpv. 2 RALOC* fissa i limiti massimi per categoria di Comuni, in base alla loro dimensione demografica.

Quindi, riservate le norme degli *artt. 115 e 165 cpv. 3 LOC*, se si rendessero necessarie spese non preventivate il Municipio deve come regola sottoporre al Legislativo un messaggio per l'aggiornamento del preventivo.

Crediti di gestione corrente non consumati nel corso dell'esercizio non possono essere riportati sull'esercizio successivo (*art. 17 cpv. 2 Rgfc*).

2.1.5 Previsione di spesa globale

L'*art. 171c LOC* stabilisce la possibilità di derogare alle norme degli *artt. 151-171 LOC*, allestendo il preventivo per determinati servizi con il sistema della previsione di spesa globale. Questa facoltà, così come i servizi sottoposti ad essa, è da stabilire nel Regolamento comunale.

Ciò significa che il preventivo viene presentato con i soli totali per le spese ed i ricavi di un determinato centro costo, ritenuto che il Municipio dovrà quindi rispettare questi ultimi e non gli importi dei singoli conti.

I consuntivi devono ancora essere presentati dettagliatamente, conto per conto. L'*art. 17a Rgfc* stabilisce ulteriori dettagli di applicazione.

2.2 Il preventivo del conto degli investimenti

Le spese di investimento sono quelle che permettono di costituire beni, il cui utilizzo si protrarrà nel tempo, anche per decenni. Esse non vengono quindi caricate sul conto di gestione corrente immediatamente, ma solo a poco a poco attraverso quote d'ammortamento annuali (*art. 155 LOC*).

Il preventivo del conto degli investimenti riveste unicamente carattere indicativo non potendo rappresentare il voto sul medesimo un'autorizzazione per una spesa di investimento. L'autorizzazione di una spesa di investimento - che il Municipio ottiene sottoponendo uno specifico messaggio, riservati i casi di delega ai sensi dell'*art. 13 cpv. 2 LOC* - necessita infatti della maggioranza qualificata del Consiglio comunale secondo gli *artt. 13 cpv. 1 lett. g e 61 cpv. 2 LOC*.

Nel conto degli investimenti devono figurare le uscite per le opere già votate, ma anche per quelle ancora da votare, che prevedibilmente il Comune durante l'esercizio annuale sarà chiamato a sostenere (*art. 157 cpv. 2 LOC*).

Al conto degli investimenti occorre allegare le stesse ricapitolazioni previste per il conto di gestione corrente. Anche il dettaglio del conto degli investimenti ha la stessa impostazione di quella del conto di gestione corrente. Nella tabella seguente è riprodotta la ricapitolazione del conto degli investimenti per il preventivo.

Ricapitolazione per genere di conto del conto degli investimenti per il preventivo

		Uscite	Entrate
5 Uscite per investimenti in beni amministrativi			
50	Investimenti in beni amministrativi 1)	12'000	
52	Prestiti e partecipazioni in beni amministrativi 2)	0	
56	Contributi propri 3)	1'000	
57	Riversamento contributi	0	
58	Altre uscite da attivare 4)	0	
6 Entrate per investimenti in beni amministrativi			
61	Contributi e indennità 5)		200
62	Rimborso di prestiti e partecipazioni 6)		0
63	Rimborso per beni materiali 7)		100
64	Restituzione di contributi propri		0
66	Contributi per investimenti propri 8)		3'800
67	Contributi da riversare		0
68	Riporto ammortamenti amministrativi 9)		6'100
		13'000	10'200
	Saldo		*2800*
	Totali	**13'000**	**13'000**

Commenti esplicativi sui gruppi di uscita e di entrata per investimenti

1) Nei conti del gruppo 50 si registrano la maggior parte delle spese di investimento e cioè gli investimenti in costruzioni edili e l'acquisto di terreni. La realizzazione delle opere del genio civile e l'acquisto di macchinari e mobilio.

2) Vi sono compresi i prestiti e le partecipazioni per la realizzazione di beni amministrativi accordati a terzi.

3) Questo gruppo include le uscite per contributi (a fondo perso) a enti pubblici o privati, quali Consorzi, il Cantone, associazioni, ecc. per il finanziamento di opere infrastrutturali (p.e. contributi per il finanziamento di impianti di depurazione a Consorzi, o contributi al Cantone per migliorie stradali).

4) Spese per lo studio del piano regolatore, per le misurazioni catastali e per l'impianto del registro fondiario ecc.

5) Vi sono compresi l'incasso dei contributi di costruzione delle canalizzazioni e i contributi di miglioria, nonché l'utilizzo dei contributi sostitutivi per posteggi e rifugi di protezione civile per il finanziamento delle rispettive opere.

6) Consiste nelle operazioni di rimborso di prestiti e partecipazioni accordati a terzi.

7) Si tratta di rimborsi di uscite per investimenti in opere edili e del genio civile effettuati nel contesto di realizzazioni pubbliche, su ordinazione o per conto di terzi (enti pubblici o privati).
8) Comprende i sussidi cantonali e federali per la realizzazione di investimenti propri (scuole comunali, canalizzazioni, rifugi di protezione civile, ecc.).
9) Corrisponde agli ammortamenti sui beni amministrativi registrati nella gestione corrente.

2.3 Il moltiplicatore d'imposta

Secondo l'*art. 162 LOC* il **moltiplicatore** è la percentuale di prelievo per l'imposta comunale, applicata al gettito di imposta cantonale base. Quest'ultimo è definito come la somma delle imposte:

- sul reddito e la sostanza delle persone fisiche e
- sull'utile e il capitale delle persone giuridiche.

Il moltiplicatore per un determinato anno è deciso **dal Consiglio comunale o dall'Assemblea comunale** di regola al momento dell'approvazione dei preventivi dello stesso anno. Eccezionalmente la decisione può intervenire più tardi, ma non oltre il 31 maggio.

Il moltiplicatore fissato ogni anno dal Legislativo comunale è chiamato anche **moltiplicatore politico**.
Infatti, esso può essere fissato con una certa libertà, senza che si debba necessariamente coprire con le imposte comunali esattamente l'importo del fabbisogno previsto a preventivo.

Secondo l'*art. 162a LOC* la determinazione del moltiplicatore deve piuttosto tener conto del principio dell'**equilibrio finanziario a medio termine** (*art. 151 cpv. 1 LOC e art. 2 Rgfc*), che in sintesi impone al Comune di avere un **capitale proprio** positivo (*art. 158 cpv. 5 LOC*), ma non superiore ad un gettito di imposta cantonale base (*art. 169 cpv. 2 LOC*).

Entro questi limiti, il Comune può fissare la sua aliquota fiscale con una certa libertà, vale a dire far dipendere la sua scelta da considerazioni di politica finanziaria quali la stabilizzazione del moltiplicatore, il livello della spesa, il programma di investimenti, la presenza di riserve (capitale proprio), l'attrattiva fiscale ecc.

Il moltiplicatore politico può quindi divergere, a volte anche significativamente, dal **moltiplicatore aritmetico**. Quest'ultimo è definito come il rapporto tra il fabbisogno netto ed il gettito di imposta cantonale base, secondo il seguente esempio:

Calcolo del moltiplicatore aritmetico di preventivo

	Fabbisogno lordo di preventivo	28'800
./.	imposta immobiliare comunale	1'200
./.	imposta personale	300
=	Fabbisogno netto (o depurato)	27'300
	gettito imposta reddito e sostanza persone fisiche (al 100%)	24'000
+	gettito imposta utile e capitale persone giuridiche (al 100%)	5'000
=	gettito di imposta cantonale base	29'000

moltiplicatore aritmetico = 27'300 : 29'000 x 100 = 94.1%

Questa è l'aliquota fiscale che sarebbe necessaria per coprire esattamente il fabbisogno ed avere, in teoria, un risultato di gestione corrente a pareggio.

Il gettito di imposta cantonale base è ovviamente una stima, basata sui dati più recenti disponibili, in particolare sull'accertamento ufficiale del gettito di imposta cantonale, che viene però effettuato sulla base dei dati fiscali di 4 anni prima rispetto al preventivo che il Comune approva.

3 Il credito di investimento

La concessione di un credito di investimento costituisce la base legale per le spese di investimento e per le opere realizzate da un Comune (*art. 13 cpv. 1 lett. e, g; art. 164 LOC*). I crediti stanziati possono essere utilizzati **solo per le opere previste** dal progetto e dal **preventivo definitivo** alla base del messaggio municipale. Per preventivo definitivo si intende una previsione di spesa con margine di errore di +/- 10%, secondo le norme SIA. I crediti devono contenere un termine di decadenza (per un approfondimento, cfr. SCHEDE VI.A e VI.B; vedi anche Parte III – SCHEDA III.A).

L'**importo richiesto** deve essere pari all'investimento **lordo** senza alcuna deduzione di contributi e sussidi di terzi. Il **piano di finanziamento** contenuto nel messaggio informa sui sussidi e le altre eventuali entrate e sull'investimento netto a carico del Comune.

Secondo l'*art. 164b LOC*, i messaggi con proposte di investimento rilevanti devono contenere **indicazioni sulle conseguenze finanziarie**. Sono rilevanti i crediti la cui spesa netta prevista è superiore al 10% del gettito di imposta cantonale del Comune, in ogni caso quando questa è superiore ad 1 mio di franchi (*art. 15 Rgfc*).

Infine, una volta effettuata la spesa di investimento o terminata l'esecuzione dell'opera, il Legislativo da **scarico** al Municipio con decisione a maggioranza semplice all'interno dell'approvazione dei conti consuntivi (*art. 155 cpv. 3 LOC*).

Il Regolamento comunale può prevedere delle **deleghe di competenza** in materia di spese di investimento, fino ad un importo stabilito nel Regolamento stesso, ma tenuto conto dei massimi previsti dall'*art. 5a cpv. 1 RALOC*. In questo caso il Municipio può ad esempio fare delle piccole spese di investimento autonomamente, senza chiedere l'autorizzazione al Legislativo (vedi anche Parte II - SCHEDA III.C).

3.1 L'incidenza sulla gestione corrente di un nuovo investimento

Nell'esame di un messaggio relativo ad un investimento, grossa attenzione deve essere assegnata, oltre a considerazioni su opportunità e necessità dell'opera, anche alle sue **conseguenze sulla gestione corrente**: interessi, ammortamenti e spese di gestione indotte.
La ripercussione sulla gestione corrente di un investimento può quindi essere molto rilevante: a dipendenza dei tassi d'ammortamento praticati per quel tipo di investimento, dei tassi d'interesse e delle spese di gestione potrà oscillare, per il primo anno dopo il consolidamento, tra il 10% e il 30% dell'investimento.

Si tratta quindi di appurare la **sopportabilità** economica in applicazione dei principi dell'equilibrio finanziario e della parsimonia degli *artt. 151 cpv. 1 LOC* e *3 Rgfc*, nonché in forza dell'*art. 164b LOC* per gli investimenti rilevanti.

Nella valutazione della sopportabilità di un investimento è importante il concetto di **autofinanziamento**, secondo il quale un Comune finanzia con mezzi propri un investimento. **L'ammontare dell'autofinanziamento corrisponde alla somma degli ammortamenti e del risultato d'esercizio**.

Solo nella misura in cui un investimento eccede l'autofinanziamento, esso causa la necessità di ricorrere a capitali di terzi e quindi un aumento del **debito pubblico**. In questo caso si ricorda che è competenza del Municipio provvedere al reperimento dei necessari finanziamenti (*art. 161 cpv. 3 LOC*).

In altre parole, per una gestione degli investimenti che non causi aumento del debito pubblico (e quindi maggiori oneri per interessi e ammortamenti), gli **investimenti di un determinato periodo non dovrebbero eccedere l'autofinanziamento**.

Da questa regola è ovviamente possibile derogare quando il Comune consegue degli **avanzi d'esercizio strutturali**, in grado di assorbire l'aumento di oneri finanziari causato dagli investimenti, oppure nel caso si prevedano maggiori ricavi, per esempio a seguito dell'aumento del moltiplicatore di imposta; infine è importante anche il **capitale proprio**, che in caso di necessità può assorbire per un certo periodo i disavanzi d'esercizio causati dai maggiori oneri finanziari.

Come si vede, l'analisi delle conseguenze finanziarie è legata a molte incognite e parametri, che possono essere organicamente riassunti in un **piano finanziario** (si veda Cap. 5), strumento utile e anzi necessario specialmente nei periodi di forti investimenti.

3.2 Interessi passivi del periodo di costruzione

È necessario che il messaggio municipale specifichi anche come si intendono trattare gli interessi passivi che maturano durante il periodo di costruzione delle opere di investimento. Di principio questi possono essere attivati, assieme all'opera, oppure portati sulla gestione corrente. Nel caso si intendesse attivarli, il credito richiesto al Legislativo li deve comprendere.

3.3 Rincari e spese di investimento

Per opere edili o del genio civile la cui realizzazione si protrae per più anni è utile che venga affrontato, già a livello di concessione del credito, il problema dei rincari. La soluzione migliore da un punto di vista tecnico contabile è quella di richiedere dei crediti di investimento che già comprendano i prevedibili rincari dei costi di costruzione. È pure ipotizzabile la soluzione di legare l'importo del credito ad un determinato indice dell'evoluzione dei prezzi (p.es. indice dei prezzi della costruzione), tramite espressa menzione nel dispositivo di approvazione.

3.4 Sorpassi di credito

Se si verifica una maggior spesa (lorda) rispetto al credito votato, il Legislativo deve votare un **credito suppletorio**. Il Municipio lo chiede, con apposito messaggio, non appena il sorpasso è accertato.

In caso di **sorpassi di poco conto** (**inferiori al 10% del credito originario o inferiori a fr. 20'000.--**) il credito suppletorio può essere chiesto ad opera terminata; in tale evenienza è ammessa anche la ratifica nell'ambito del messaggio sui conti consuntivi, con punto apposito nel dispositivo, da approvare con maggioranza qualificata. Si ricorda che i consuntivi sono invece da approvare con maggioranza semplice.
Riassumiamo di seguito schematicamente le modalità di approvazione finale degli investimenti, a dipendenza della presenza o meno di sorpassi:

Risultato	Modalità di approvazione	Maggioranza necessaria
Nessun sorpasso	In concomitanza con il messaggio sui conti consuntivi: indicazioni nel messaggio + punto separato nel dispositivo *art. 155 cpv. 3 LOC*	Semplice *art 61 cpv. 1 LOC*
Sorpasso < 10 % del credito oppure > 10% del credito ma < di fr. 20'000.--	In concomitanza con il messaggio sui conti consuntivi: indicazioni nel messaggio + punto separato nel dispositivo **oppure** Messaggio apposito; *art. 168 cpv. 2 LOC*	Qualificata *art. 61 cpv. 2 LOC*
Sorpasso > 10% del credito e > di fr. 20'000.--	Messaggio apposito *art. 168 cpv. 2 e 3 LOC*	Qualificata *art. 61 cpv. 2 LOC*

3.5 Il credito quadro

Con la revisione della LOC entrata in vigore il 1. gennaio 2000 è stato introdotto l'*art. 164a* che prevede la possibilità per il Comune di far uso del credito quadro per la realizzazione di un **programma di investimenti articolato in più interventi**, quali l'esecuzione di opere di urbanizzazione, per lotti, secondo un determinato piano (vedi anche Parte III - SCHEDA III.A).

Il messaggio municipale per la richiesta di un credito quadro dovrà contenere:

- l'indicazione della necessità e degli scopi della richiesta;
- la descrizione del **progetto di massima** completo;
- l'indicazione delle **tappe di esecuzione** previste e dei criteri tecnici e finanziari alla base della definizione delle stesse;
- il programma e i tempi di realizzazione delle tappe;
- il **preventivo di massima** circa la spesa totale lorda, con l'indicazione del credito necessario per la realizzazione globale e delle singole tappe;
- il termine entro il quale il credito decade.

Il Municipio è l'organo competente per la suddivisione del credito quadro in singoli crediti di impegno.

Essendo basato su un progetto e preventivo **di massima**, quindi con un margine di errore maggiore (+/- 20%), è molto importante mantenere uno **stretto controllo dei costi in rapporto al preventivo**, in base all'avanzamento dei lavori. Valgono ovviamente anche per il credito quadro le regole di cui all'*art. 168 LOC* sui sorpassi di credito e credito suppletorio (vedi sopra Cap. 3 - 3.4).

4 Il consuntivo

Il consuntivo, oltre al conto amministrativo, comprende anche il Bilancio relativo alla fine dell'esercizio.
Il riassunto del consuntivo, che deve essere allegato ai conti, si presenta come segue:

Riassunto del consuntivo

Conto di gestione corrente

Uscite correnti	46'025
+ Ammortamenti amministrativi	6'055
+ Addebiti interni	53
Totale spese correnti	**52'133**
Entrate correnti	52'465
+ Accrediti interni	53
Totale ricavi correnti	**52'465**
Avanzo d'esercizio	**332**

Conto degli investimenti in beni amministrativi

Uscite per investimenti	12'030
- Entrate per investimenti	4'130
Onere netto per investimenti	**7'900**

Conto di chiusura

Onere netto per investimenti		7'900
Ammortamenti amministrativi	6'055	
+ Avanzo d'esercizio	332	
Autofinanziamento		6'387
Disavanzo totale (aumento del debito pubblico)		**1'513**

Riassunto del bilancio al 31.12

	Attivi	Passivi
Beni patrimoniali	53'996	
Beni amministrativi	67'645	
Capitale di terzi		105'681
Finanziamenti speciali		570
Capitale proprio		15'390
	121'641	**121'641**

Il riassunto del consuntivo comprende le cifre essenziali per avere una visione completa e sintetica dell'esercizio e della situazione finanziaria a fine anno. Infatti esso indica il risultato d'esercizio, l'ammontare degli investimenti, l'entità dell'autofinanziamento, l'aumento o la diminuzione del debito pubblico. Inoltre fornisce dei dati sintetici sugli attivi e i passivi del Comune a fine anno.

4.1 Il consuntivo del conto di gestione corrente

Il conto consuntivo della gestione corrente contiene le spese che hanno carattere di consumo ed i ricavi correnti; il suo saldo è detto **avanzo**, rispettivamente **disavanzo della gestione corrente**.
I conti vengono presentati con la stessa struttura e secondo gli stessi principi del preventivo.
Per quanto riguarda il **dettaglio** del conto di gestione corrente si osserva che le spese ed i ricavi sono indicati assieme a quelle del consuntivo precedente e del preventivo, così da permettere un immediato termine di paragone, rispettivamente di controllo del rispetto del preventivo.

Esempio di conto consuntivo di gestione corrente dettagliato (estratto)

		Consuntivo 2011		Preventivo 2011		Consuntivo 2010	
		Spese	Ricavi	Spese	Ricavi	Spese	Ricavi
0	Amministrazione generale						
010	Votazioni						
3	Spese correnti						
300.13	Indennità ai membri degli Uffici elettorali	17'297.50		15'000.00		2'145.00	
301.10	Indennità personale amministrazione	9'910.00		10'000.00		9'288.00	
303.01	Contributi AVS/AI/IPG e AD	618.50		650.00		538.00	
310.02	Materiale per votazioni	9'550.50		8'000.00		4'899.50	
313.10	Materiale per cabine elettorali	991.30		1'000.00		-	
318.03	Spese postali	9'833.45		12'500.00		12'041.60	
318.35	Prestazioni di terzi	4'875.00		5'000.00		9'931.80	
4	Ricavi correnti						
436.90	Rimborso spese varie		3'321.00		3'200.00		3'969.30
	Totale ricavi correnti		3'321.00		3'200.00		3'969.30
	Totale spese correnti	53'076.25		52'150.00		38'843.90	
	Saldo		**49'755.25**		**48'950.00**		**34'874.60**

Il consuntivo è accompagnato da un **messaggio** che descrive in particolare le differenze più importanti rispetto al preventivo (*art. 21 Rgfc*). Esso dovrebbe inoltre dare **tutte le informazioni necessarie** per una corretta valutazione della situazione finanziaria del Comune e dell'evoluzione della gestione dei vari servizi comunali.

L'*art. 21 Rgfc* elenca inoltre i riassunti, le tabelle e gli altri allegati che devono far parte della documentazione presentata assieme ai conti.

Tralasciamo di presentare esempi delle varie ricapitolazioni (analoghe a quelle di preventivo) e ci concentriamo piuttosto sulla **tabella degli ammortamenti**, che è un importante allegato. Altri allegati sono descritti più avanti, al Cap. 4 - 4.4.

A seguito delle modifiche della LOC entrate in vigore nel 2009 si consiglia di presentare **due distinte tabelle degli ammortamenti** per il consuntivo.

La prima Tabella riguarda la sostanza ammortizzabile di cui all'*art. 12 cpv. 2 Rgfc*, ovvero quei beni comunali ammortizzati secondo il sistema degressivo (percentuale sul valore residuo), e per i quali bisogna rispettare il minimo complessivo del 10% (vedi anche precedente Cap. 2 - 2.1.2).

La seconda Tabella riguarda invece tutti gli altri beni comunali, non sottoposti al minimo del 10%, e che vengono ammortizzati con sistemi differenti (lineare, secondo regole commerciali, oppure in base alla perdita effettiva, vedi *art. 158 cpv. 3 e 4 e art. 13 Rgfc*).

Queste tabelle permettono di verificare, il rispetto delle norme legali in materia di ammortamenti (tassi per categoria, tasso minimo complessivo, sistema di ammortamento). Inoltre servono per controllare se questa spesa ha rispettato il preventivo. Per il **calcolo degli ammortamenti** a consuntivo, sono vincolanti le **percentuali (e non l'importo)** fissate nel preventivo (si confronti la tabella analoga per il preventivo al relativo capitolo).

Ammortamenti soggetti al minimo del 10%								
Num. conto	Opera	Valore a bilancio 1.1.	Tasso ammort.	Importo ammort.	Uscite per Inv.	Entrate per Inv.	Valore a bilancio 31.12.	Oss.: aliquota sul valore residuo, tassi ammessi (in %)
140	Terreni amministrativi	150'000	0.0%	-			150'000	0 - 10
141	Opere del genio civile	1'750'000	10.0%	175'000			1'575'000	10 - 25
143	Costruzioni edili	1'200'000	6.0%	72'000	360'000	120'000	1'368'000	6 - 15
145	Boschi	100'000	4.0%	4'000			96'000	4 - 10
146	Mobilio, macchinari, attrezzature	80'000	25.0%	20'000			60'000	25 - 100
16	Contributi per investimenti	1'100'000	10%	110'000			990'000	10 - 25
17	Altre uscite attivate	800'000	25%	200'000			600'000	25 - 100
	Totale	**5'180'000**	11.22%	**581'000**	**360'000**	**120'000**	**4'839'000**	

Ammortamenti **non** soggetti al minimo del 10%									
Num. conto	Opera	Valore iniziale (invest. netto)	Valore a bilancio 1.1.	Tasso ammort.	Importo ammort.	Uscite per Inv.	Entrate per Inv.	Valore a bilancio 31.12.	Tipo di ammortamento
123	Terreni patrimoniali		500'000	0.0%	-			500'000	in base alla perdita effettiva
123	Immobili da reddito patrimoniali	870'000	620'000	2.50%	21'750			598'250	secondo regole commerciali
141	Opere approviggionamento idrico	2'500'000	960'000	3.50%	87'500	100'000		972'500	sul val. iniziale, in base durata di vita (tassi = *art. 27 Rgfc*)
141	Opere di depurazione acque	1'250'000	875'000	3.00%	37'500			837'500	sul val. iniziale, in base durate di vita (min. 2.5% - max. 3.5%)
143	Abitazioni con sussidi CH e TI		2'200'000	2.00%	-			2'200'000	secondo regole commerciali
15	Partecipazioni (azioni, prestiti)		350'000	0.00%	250'000			100'000	in base alla perdita effettiva
162	Contributi a consorzio IDA	2'400'000	1'752'000	3.00%	72'000			1'680'000	sul val. iniziale, in base durata di vita (min. 3% - max 5%)
	Totale	**7'020'000**	**7'257'000**	6.68%	**468'750**	**100'000**	**-**	**6'888'250**	

4.2 Consuntivo del conto degli investimenti

Il conto degli investimenti comprende gli importi spesi durante l'anno per opere di investimento. Include pure le entrate per investimento quali sussidi di Cantone e Confederazione, contributi di costruzione e di miglioria e altre entrate di minore importanza.

Nel conto degli investimenti figurano tra le entrate il **riporto degli ammortamenti amministrativi**. È una particolarità del modello contabile pubblico, con lo scopo di determinare, per saldo, la variazione del valore dei beni comunali che deve corrispondere con i valori a bilancio (fine anno - inizio anno).

Esempio di Conto degli investimenti dettagliato (estratto)

		Consuntivo 2011		Preventivo 2011		Consuntivo 2010	
		Spese	Ricavi	Spese	Ricavi	Spese	Ricavi
7	**Protezione dell'ambiente e sistemazione del territorio**						
710	Depurazione delle acque						
5	Uscite per investimenti						
501.01	Canalizzazioni, lotto 3	1'453'250		1'500'000			
6	Entrate per investimenti						
611.01	Contributi di costruzione		985'331		1'200'000		-
661.01	Sussidi cantonali canalizzazioni lotto 3		325'000		300'000		-
	Totale entrate		1'310'331		1'500'000		-
	Totale uscite	1'463'250		1'500'000		-	
	Saldo		**152'919**		**-**		**-**

4.3 Il Bilancio patrimoniale

Il Bilancio patrimoniale è suddiviso in **attivi e passivi**. Gli attivi a loro volta sono formati dai **beni patrimoniali** e dai **beni amministrativi** e i passivi dal **capitale di terzi**, dai **finanziamenti speciali** e dal **capitale proprio**.

Secondo l'*art. 177 cpv. 1 LOC* i **beni amministrativi** sono beni comunali che servono all'adempimento di compiti di diritto pubblico. Questi beni sono inalienabili e non possono essere dati in pegno (la casa comunale, le scuole, le canalizzazioni, le strade, partecipazioni a scopo pubblico, ecc.).

I **beni patrimoniali** invece non hanno uno scopo pubblico diretto e possono quindi essere alienati. Esemplificando si tratta di case d'abitazione, terreni liberi da vincoli di interesse pubblico a piano regolatore, liquidità e crediti, ecc.

Il **capitale dei terzi** è composto dall'insieme dei debiti verso terzi: creditori, debiti verso banche e altri enti finanziatori.

I **finanziamenti speciali** consistono in accantonamenti **previsti da leggi cantonali o federali** (ad esempio l'accantonamento dovuto all'incasso dei contributi sostitutivi per la costruzione di rifugi di protezione civile).

La LOC **esclude la possibilità di costituire riserve** per opere future o per la stabilizzazione del moltiplicatore e ha previsto lo scioglimento nel capitale proprio dei fondi di accantonamento preesistenti all'introduzione del nuovo modello contabile.

Il **capitale proprio** è formato dalla somma degli avanzi e dei disavanzi della gestione corrente (*cfr. art. 169 cpv. 1 LOC*). Durante l'esercizio non è ammesso contabilizzare direttamente sul capitale proprio spese o ricavi.

Il totale dei debiti verso i terzi e i finanziamenti speciali diminuiti dell'ammontare dei beni patrimoniali costituisce il **debito pubblico** (*art. 161 cpv. 1 LOC*).

Esempio di un Bilancio patrimoniale (suddivisione in categorie di conto)

		Sostanza al 31.12 Attivi	Passivi
Beni patrimoniali		**53'996**	
10	**Liquidità** 1)	**4'549**	
100	Cassa	10	
101	Conti correnti postali	1'300	
102	Banche	3'239	
11	**Crediti** 2)	**45'115**	
111	Conti correnti aziende	23'098	
112	Imposte da incassare	15'581	
115	Debitori diversi	6'436	
12	**Investimenti in beni patrimoniali**	**3'900**	
120	Titoli a reddito fisso	2'500	
123	Immobili patrimoniali	1'400	
13	**Transitori attivi**	**432**	
139	Altri transitori attivi	432	
112	Imposte da incassare	15'581	
115	Debitori diversi	6'436	
Beni amministrativi		**67'645**	
14	**Investimenti in beni amministrativi** 3)	**62'910**	
140	Terreni non edificati	5'880	
141	Opere del genio civile	11'284	
143	Costruzioni edili	43'146	
146	Mobili, attrezzature, macchinari	2'550	
149	Altri investimenti	50	
15	**Prestiti e partecipazioni**	**100**	
155	Partecipazioni in imprese private	100	
16	**Contributi per investimenti** 4)	**4'235**	
161	Cantone	294	
162	Comuni e Consorzi	2'720	
165	Istituzioni private	1'221	
17	**Altre uscite attivate** 5)	**400**	
179	Uscite di pianificazione	400	

		Sostanza al 31.12 Attivi	Passivi
Capitale di terzi			**105'681**
20	**Impegni correnti** 6)		**3'483**
200	Creditori		3'483
22	**Debiti a medio e lungo termine** 7)		**99'821**
221	Riconoscimento di debiti		99'821
23	**Debiti per gestioni speciali** 8)		**517**
233	Fondazioni e legati		517
25	**Transitori passivi** 9)		**1'860**
259	Altri transitori passivi		1'860
Finanziamenti speciali			**570**
28	**Impegni verso finanziamenti speciali** 10)		**570**
280	Accantonamenti manut. straord. canalizz.		154
282	Contributi sostitutivi posteggi		220
283	Contributi sostitutivi rifiuti Pci		196
Capitale proprio 11)			**15'390**

Commenti relativi ai gruppi di conto

1) Questo importo corrisponde agli averi postali e bancari di proprietà del Comune alla data del Bilancio.

2) Si tratta dei crediti verso i terzi vantati dal Comune. Si rileva in particolare l'importanza dei crediti per imposte e di quelli in c/c verso le aziende municipalizzate.

3) Include il valore delle infrastrutture delle costruzioni edili, del mobilio e del macchinario. Il valore dei beni è determinato dal costo di costruzione o d'acquisto diminuito dei sussidi cantonali e federali, degli eventuali contributi di costruzione dei privati e degli ammortamenti contabili. In ultima analisi l'ammontare esposto a bilancio in questa posizione rappresenta l'importo che ancora deve essere ammortizzato e quindi caricato alla gestione corrente.

4) Indica il valore dei contributi per investimenti in beni amministrativi versati a Consorzi e al Cantone o ad altri enti.

5) Si tratta del valore di studi diversi quali il piano regolatore, spese per l'impianto del registro fondiario definitivo ecc.

6) Rappresenta l'ammontare dei debiti correnti verso i terzi (enti pubblici o privati) per prestazioni ricevute o per contributi non ancora versati, alla data del bilancio ("sospesi da pagare").
7) È di regola la posizione più cospicua nel passivo del bilancio di un Comune. Corrisponde all'insieme dei debiti verso banche o altri istituti di credito che il Comune ha contratto per finanziare i propri investimenti e quelli delle proprie aziende.
8) Comprende l'importo dei legati accettati dal Legislativo, il cui patrimonio secondo la LOC deve figurare nel bilancio del Comune. I beni attivi del legato si trovano all'attivo del bilancio del Comune, tra i beni patrimoniali.
9) Trattasi di interessi passivi o altri oneri maturati per il periodo intercorso dall'ultima scadenza fino alla data del bilancio, il cui pagamento giungerà a scadenza solo nel corso dell'anno successivo.
10) Corrisponde all'ammontare dei finanziamenti speciali accantonati in forza di leggi federali e cantonali.
11) È costituito dalla differenza tra gli attivi e il capitale dei terzi comprensivo dei finanziamenti speciali. Nel tempo varia a seconda degli avanzi o dei disavanzi della gestione corrente.

Attraverso l'allestimento del controllo della **variazione del debito pubblico** è possibile verificare la formale congruenza tra il Bilancio e il conto degli investimenti.

Esempio di controllo della variazione del debito pubblico

Debito pubblico al 31.12 (*art. 161 LOC*) *

Capitale di terzi (+)	105'681
Finanziamenti speciali (+)	570
Beni patrimoniali (-)	- 53'996
Debito pubblico al 31.12.	**52'255**

Verifica

Debito pubblico al 31.12. dell'anno precedente	50'742
Disavanzo totale ** (+)	1'513
Debito pubblico al 31.12.	**52'255**

* Dati presi dall'esempio di bilancio precedente.

** Corrisponde al disavanzo totale del riassunto del consuntivo riportato in entrata di questo capitolo.

4.4 Allegati al consuntivo

L'*art. 21 Rgfc* elenca la documentazione da allegare ai conti consuntivi, tra cui la già citata tabella degli ammortamenti. Di seguito vengono illustrate alcune tabelle tra quelle obbligatorie (controllo dei crediti di investimento, l'elenco dei debiti, il conto dei flussi di capitale), nonché un esempio di informazioni complementari e facoltative, utili però per migliorare la comprensione della situazione finanziaria di un Comune (tabella relativa alle imposte).

4.4.1 Il controllo dei crediti di investimento

Serve per verificare l'andamento dei crediti di investimento e l'eventuale insorgere di sorpassi di credito.
Per ogni credito è indicata la data di concessione da parte del Consiglio comunale, l'importo del credito, quanto è stato speso nell'anno ed in totale, e l'ammontare del credito residuo.
In allegato al consuntivo verrà quindi allestita la tabella seguente per il controllo dei crediti di investimento.

Le annotazioni riportate nell'esempio (1 e 2) sono importanti per una corretta valutazione dello stato di utilizzo del credito in rapporto all'avanzamento dei lavori. In assenza delle stesse ci si potrebbe accorgere del sorpasso solo ad opera terminata.

Risoluzione di credito			Denominazione	Controllo dei crediti			
Data	Credito lordo	Scadenza		Uscite totali nette cumulate	Credito residuo (+) Sorpasso (-)	Entrate totali cumulate	Uscite cumulate
12.04.2010	850'000	31.12.2012	Nuova ala SE	250'000	600'000 1)	0	250'000
19.12.2011	1'200'000	31.12.2013	Canalizzazioni lotto D	412'000	788'000 2)	0	412'000
19.12.2011	100'000	31.12.2011	Acquisto mappale 318	98'500	spesa terminata	0	98'500

1)	Uscite totali cumulate effettive al 31.12.2011	250'000
	Spesa secondo il preventivo in base allo stato di avanzamento dei lavori al 31.12.2011	310'000
	Minor uscita rispetto al preventivo in base allo stato di avanzamento dei lavori	**- 60'000**
2)	Uscite totali cumulate effettive 31.12.2011	412'000
	Spesa secondo il preventivo in base allo stato di avanzamento dei lavori al 31.12.2011	390'000
	Maggior uscita rispetto al preventivo in base allo stato di avanzamento dei lavori	**+ 22'000**

4.4.2 L'elenco dei debiti a medio e lungo termine

Di interesse è pure la tabella relativa al dettaglio dei debiti bancari. Si ricorda come la competenza per la gestione della liquidità e dei debiti del Comune sia assegnata al Municipio. Tramite questo allegato (di cui sotto è riportato un esempio) il Consigliere comunale può verificare la situazione dei debiti contratti dal Comune per finanziare i propri investimenti e/o la gestione corrente (per problemi temporanei di liquidità). La tabella permette di confrontare questi dettagli con le cifre del bilancio (importi dei debiti ad inizio e fine anno) e del conto di gestione corrente (interessi passivi).

Esempio di tabella dei debiti

Durata	Creditore	Scadenza/ disdetta	Tasso d'interesse	Situazione al 1.1.2011	Variazione 2011	Situazione al 31.12.2011	Interessi 2011
2009-	Banca X	3 mesi	3.50%	2'200'000	-100'000	2'100'000	75'250
2008 - 2012	Assicurazione Y	31.08.2012	2.18%	1'400'000	-	1'400'000	30'520
2006 - 2011	Centrale emissione dei comuni	20.08.2011	4.00%	3'000'000	-3'000'000	-	20'000
2011 - 2015	Banca Z	31.03.2015	2.25%	-	2'500'000	2'500'000	44'531.25
2011 -	Banca X - Credito di costruzione (in c/c)	1 mese	3.75%	-	278'455	278'455	2'320
2007 -	Banca Z - Linea di credito "liquidità"	1 mese	3.50%	78'654	- 78'654	-	1'531
Totali				6'678'654	-400'199	6'278'455	174'152.25

4.4.3 Il conto dei flussi di capitale

In base al Regolamento sulla gestione finanziaria e la contabilità dei Comuni è pure stato previsto l'allestimento del conto dei flussi di capitale per il fondo "mezzi liquidi" (*art. 21 cpv. 2 cifra 13 Rgfc*).

Il conto dei flussi permette di mostrare quali sono le cause che hanno portato ad un aumento o a una diminuzione della liquidità rispetto alla situazione di inizio anno, conteggiando all'interno di uno schema predefinito **origini e impieghi di mezzi liquidi.**

Gli aumenti e le diminuzioni indicate nel conto dei flussi si calcolano quale differenza tra il saldo finale e il saldo iniziale del bilancio.

Secondo il conto dei flussi dell'esempio seguente vi è stata una diminuzione della liquidità di 4'072.1. Infatti gli afflussi di mezzi liquidi ("origini") sono ammontati a 42'328.6 mentre gli "impieghi" a 46'400.7.

Nel dettaglio si può quindi vedere dove è stata originata e come è stata utilizzata la liquidità.

Conto dei flussi di capitale per il fondo mezzi liquidi (in fr. 1'000)

Origine dei mezzi liquidi (ML)			
ML originati dall'autofinanziamento			
Avanzo d'esercizio	-2'187.1		
Ammortamenti amministrativi	4'931.5		
Autofinanziamento		2'744.4	
ML originati dalla diminuzione dei beni patrimoniali			
Diminuzione crediti (gr. 11)	11'528.5		
Diminuzione transitori attivi (gr. 13)	27.2		
Totale		11'555.7	
ML originati dall'aumento del capitale di terzi			
Aumento debiti a medio e lungo termine (gr. 22)	25'000.0		
Aumento debiti per gestioni speciali (gr. 23)	13.6		
Aumento impegni verso finanziamenti speciali (gr. 28)	142.9		
Totale		25'156.5	
ML originati da entrate per investimenti		2'872.0	
Totale origine dei ML			42'328.6
Impiego di mezzi liquidi			
ML impiegati in aumento di beni patrimoniali		0.0	
ML impiegati in diminuzione di capitale di terzi			
Diminuzione impegni correnti (gr. 20)	2'800.2		
Diminuzione debiti a breve termine (gr. 21)	1.2		
Diminuzione debiti a medio e lungo termine (gr. 22)	37'825.0		
Diminuzione transitori passivi (gr. 25)	521.8		
Totale		41'148.2	
ML impiegati per uscite di investimento		5'252.5	
Totale impiego dei ML			46'400.7
Variazione dei mezzi liquidi			-4'072.1
+ Mezzi liquidi 1.1.			7'800.2
= Mezzi liquidi 31.12.			3'728.1

4.4.4 Tabella concernente le imposte comunali

È auspicabile ogni informazione che può essere utile ad avere un quadro più preciso della situazione finanziaria del Comune.

Tra le varie possibilità da menzionare una tabella che spiega l'evolversi delle imposte comunali relative agli accertamenti, agli incassi, agli abbandoni e alle imposte da incassare, di cui sotto è presentato un esempio.

Esempio di tabella delle imposte comunali per l'anno 2011

Imposta dell'anno	Da incassare al 31.12.2010	Accertamenti nel 2011 (rivalutazioni)	Incassi 2011	Abbandoni 2011	Da incassare al 31.12.2011
'03 e prec.	187	0	8	117	62
2004	166	0	6	56	104
2005	327	68	92	65	238
2006	644	85	205	56	468
2007	762	1'099	692	91	1'078
2008	1'516	1'344	1'260	138	1'462
2009	4'496	71	3'371	129	1'067
2010	8'149	10	4'470	152	3'537
	16'247	2'677	10'104	804	8'016
2011	0	28'250	20'685	0	7'565
	16'247	30'927	30'789	804	15'581

5 L'esame della gestione ed il controllo finanziario

Secondo l'*art. 172 LOC* l'esame della gestione è affidato alla **Commissione della gestione**. L'*art. 171a LOC* e l'*art. 30 Rgfc* definiscono più in dettaglio i suoi compiti.

Essa si pronuncia tramite un rapporto scritto sui conti preventivi e consuntivi e sulle opere di investimento nonché su altri oggetti in virtù dell'*art. 13 LOC*, quando l'esame non rientri nella competenza esclusiva di un'altra commissione. In quest'ultimo caso essa può chiedere di pronunciarsi sugli aspetti finanziari.
La Commissione della gestione ha facoltà di esame degli atti dell'amministrazione comunale.

In particolare per quanto riguarda i **conti consuntivi** la Commissione della gestione è chiamata a svolgere un compito impegnativo che richiede determinate conoscenze in materia finanziaria e contabile.

Con l'ultima revisione della LOC, è stato perciò stabilito l'**obbligo di dotarsi di un organo di controllo esterno**[1], ovvero di un revisore professionista e qualificato che assume il compito della verifica tecnica dei conti, supportando quindi la Commissione della gestione nel suo lavoro.

Per meglio chiarire rapporti e responsabilità fra Commissione della gestione e organo di controllo esterno, si riprende un passaggio della Direttiva del novembre 2008, emanata a seguito della revisione della LOC entrata in vigore il 1. gennaio 2009.

"L'Organo di controllo esterno opera su mandato del Municipio per effettuare determinati controlli e verifiche, ma **non assume la responsabilità istituzionale della vigilanza finanziaria** sull'amministrazione comunale, che rimane della **Commissione della gestione** (*art. 171 a cpv. 1 LOC*), e in ultima analisi del Legislativo. Alla Commissione della gestione compete in particolare il dovere di intervenire nei confronti del Municipio nel caso si ravvisassero manchevolezze importanti, siano esse riscontrate dalla Commissione stessa che riportate nel rapporto dell'organo esterno. Ad essa compete controllare, se necessario con l'aiuto dell'Organo esterno, che eventuali errori vengano corretti. Nei casi più gravi vi è infine la possibilità di segnalare la fattispecie all'autorità di vigilanza cantonale."

Il revisore esterno assume quindi su mandato del Comune la funzione di supporto, qualificato e comunque sottoposto alle regole professionali del ramo, ma non può essere incaricato del ruolo istituzionale della vigilanza interna al Comune sull'operato del Municipio e dell'amministrazione, che spetta **al Legislativo ed alla Commissione della gestione**.

1 Il controllo interno

L'*art. 171b LOC* (introdotto con la revisione del 2009) dà invece la possibilità ai Comuni di dotarsi di un Organo di controllo **interno**. Questo si distingue dall'Organo di controllo **esterno** in quanto i suoi compiti non sono tanto la verifica contabile finanziaria, ma la valutazione della bontà del sistema organizzativo ed il rispetto delle regole procedurali interne. Ciò significa ovviamente che il Comune si doti innanzitutto di un sistema di procedure codificato, rispettivamente di un sistema di controllo interno, ovvero di quelle regole procedurali che permettono di ridurre la possibilità di commettere errori nel lavoro quotidiano. Il tutto può essere visto come un vero e proprio "sistema di qualità", la cui necessità nasce dall'aumento, anche per i Comuni, della complessità e molteplicità delle procedure.

In questo ambito ricadono anche quelle misure organizzative atte a ridurre il rischio che si verifichino delle malversazioni a danno del Comune, come purtroppo è successo in alcuni casi negli scorsi anni. In tal senso, ed in assenza nella maggior parte dei Comuni di un sistema di controllo interno, la già citata Direttiva dipartimentale prevede che l'organo di controllo esterno abbia a verificare l'esistenza di alcune, minime, misure organizzative e di separazione delle funzioni, in particolare nella gestione dei pagamenti.

In Ticino (ma non solo), il tema del controllo interno negli enti pubblici locali, è ancora nuovo. Alcuni Comuni stanno in questi anni portando avanti un progetto pilota coordinato dai Dipartimenti delle istituzioni nonché dell'educazione della cultura e dello sport, che ha come obiettivo quello di elaborare un manuale-tipo per l'introduzione nei Comuni di un sistema di qualità.

L'organo di controllo esterno, eseguita la propria verifica (sulla base della Direttiva dipartimentale del 16 gennaio 2009, visionabile in http://www.ti.ch/DI/DI/SezEL), redige un **rapporto** all'indirizzo del Municipio. La Commissione della gestione prende visione del rapporto (nella sua forma completa) ed ha diritto di chiedere informazioni e verifiche supplementari al revisore esterno (*art. 171a cpv. 3 LOC*). Essa è responsabile di verificare che eventuali mancanze o errori vengano corretti (*art. 30 Rgfc*).

Scaricata dai compiti di revisione contabile, la Commissione della gestione può quindi concentrare il suo impegno a compiti di verifica di opportunità e politica, nonché di valutazione generale della situazione finanziaria del Comune, informando se del caso il Consiglio comunale (*art. 30 Rgfc*).

Il Municipio può decidere se allegare ai conti consuntivi inviati ai consiglieri comunali il rapporto dei revisori.

6 La valutazione della situazione finanziaria

Nel presente capitolo si danno alcune indicazioni per permettere una valutazione, perlomeno sommaria, della situazione finanziaria di un Comune. Le suggestioni seguenti sono forzatamente di tipo generale; a partire dal quadro complessivo è ovviamente consigliabile valutazioni più di dettaglio, anche di tipo politico.

6.1 Alcuni concetti generali

6.1.1 Avanzo d'esercizio e capitale proprio

Per dare un giudizio sulla situazione finanziaria di un Comune, bisogna innanzitutto partire dalla regola principale, ovvero il **principio dell'equilibrio finanziario** (*art. 151 LOC* e *art. 2 Rgfc*), secondo cui il conto di **gestione corrente deve pareggiare a medio termine**. L'accezione "a medio termine" sta a significare che i risultati d'esercizio non devono per forza essere sempre a pareggio; un Comune può conseguire avanzi o disavanzi, che andranno a aumentare o diminuire il **capitale proprio**; quest'ultimo è la "riserva contabile" del Comune e può variare entro **due limiti ben distinti, che vanno rispettati**:

- **verso l'alto** non può superare il valore del gettito di imposta cantonale base (imposte sul reddito e sulla sostanza delle persone fisiche + imposte sull'utile e capitale delle persone giuridiche), salvo autorizzazione cantonale, secondo quanto disposto dall'*art. 169 cpv. 2 LOC*. Ciò ovviamente poiché un ente pubblico non opera con lo scopo di conseguire degli utili. Se gli avanzi d'esercizio si ripetono troppo a lungo significa che la pressione fiscale del Comune è superiore al necessario;
- **verso il basso** il limite è dato dall'*art. 158 cpv. 5 LOC*, secondo cui l'eccedenza passiva (capitale proprio negativo) deve essere ammortizzata entro 4 anni. Il Comune deve quindi avere sempre un capitale proprio positivo; se per motivi contingenti, dovuti a particolari situazioni di difficoltà, dovesse trovarsi con un'eccedenza passiva, la LOC impone di porvi rimedio entro 4 anni, adottando le misure del caso (riduzione delle spese e/o aumento dei ricavi).

Oltre all'ammontare del capitale proprio, la valutazione del risultato d'esercizio di un determinato anno deve tener conto:

- della **tendenza** dei risultati degli anni precedenti, che permette di capire se una determinata situazione (p.e. di forte disavanzo) sia di tipo strutturale oppure il frutto di eventi eccezionali;
- del **moltiplicatore politico**, che a sua volta può rivelarsi una sorta di riserva, nel caso fosse basso, oppure un segnale di attenzione (se è già alto).

6.1.2 L'autofinanziamento

Il risultato d'esercizio può essere influenzato anche dalla politica di ammortamento. Posti i limiti minimi e massimi previsti dalla LOC (cfr. anche Cap. 2 - 2.1.2.), il Comune ha un certo margine di manovra nella scelta dei tassi di ammortamento. L'**autofinanziamento** è perciò un valore più indicato per dare un giudizio sulla gestione corrente di un Comune; esso è infatti il risultato prima del carico degli ammortamenti (risultato + ammortamenti amministrativi). L'autofinanziamento è indicatore della capacità di un Comune di creare mezzi liquidi dalla gestione corrente, da mettere a disposizione per finanziare i nuovi investimenti o per ridurre i debiti esistenti.
Esso è simile al concetto di Cash Flow, conosciuto nell'economia privata. Già si è visto, infine, parlando di sopportabilità degli investimenti (vedi Cap. 3 - 3.1), come un buon autofinanziamento permetta di effettuare gli investimenti senza aumentare il debito pubblico.

L'autofinanziamento in cifra assoluta non è comunque ancora una grandezza che permette di dare giudizi sulla situazione finanziaria di un Comune e tanto meno di fare confronti con altri Comuni. Essa va piuttosto posta in relazione con l'entità del Comune.
Per far ciò possono essere di aiuto gli indicatori finanziari.

6.2 Gli indicatori finanziari

Gli indicatori finanziari sono nati dalla necessità di relativizzare i dati finanziari degli enti pubblici e, tramite l'elaborazione di statistiche, permettere un confronto. In questo capitolo proponiamo alcuni dei principali indicatori, con la relativa definizione semplificata e alcune spiegazioni.

Gli indicatori finanziari **non possono essere letti acriticamente**. Come dice la definizione, essi indicano, con una formula aritmetica, uno stato di cose. Solo un'analisi puntuale dei dati alla base dell'indicatore stesso permette di capire le cause di una situazione e specialmente di individuare eventuali spazi di intervento. Inoltre è sempre consigliabile una visione su più anni e/o un confronto con delle medie di più Comuni. Di seguito vengono spiegati gli indicatori più importanti.

Indicatori del risultato d'esercizio e dell'autofinanziamento

Copertura delle spese correnti: $\frac{\text{risultato d'esercizio}}{\text{spese correnti}}$ in %

Un confronto con gli altri Comuni e la media cantonale permette di relativizzare il risultato d'esercizio.

Grado di autofinanziamento: $\frac{\text{autofinanziamento}}{\text{investimenti netti}}$ in %

Indica in che misura gli investimenti netti di un anno sono coperti dall'autofinanziamento e non quindi dall'aumento del debito pubblico. Può variare di molto da un anno all'altro. A lungo termine dovrebbe avvicinarsi al 100% onde evitare un eccessivo indebitamento.

Capacità di autofinanziamento: $\frac{\text{autofinanziamento}}{\text{ricavi correnti}}$ in %

Descrive il "potenziale" di produzione di autofinanziamento di un Comune. Anche in questo caso è utile un confronto intercomunale (la media dei Comuni ticinesi si

situa attorno al 10-12%).

Indicatori dell'indebitamento

Debito pubblico pro capite: $\frac{\text{debito pubblico}}{\text{popolazione finanziaria}}$

Quota di indebitamento lordo: $\frac{\text{debiti}}{\text{ricavi correnti}} \times 100$

Relativizzano il dato di bilancio del debito pubblico (capitale dei terzi + finanziamenti speciali al netto dei beni patrimoniali), rispettivamente dei debiti verso terzi (a corto, medio e lungo termine). Vanno letti in un confronto intercomunale ma facendo attenzione al fatto che non dicono niente sulla capacità di un Comune di sopportare più o meno debiti. Inoltre non tengono conto del fatto che alcuni investimenti, per i quali sono stati accesi dei prestiti verso terzi, possono anche produrre dei ricavi (p.e. posteggi). Il dato va perciò letto assieme ai seguenti due indicatori:

Quota degli interessi: $\frac{\text{interessi netti (passivi meno attivi)}}{\text{ricavi correnti}}$ in %

Quota degli oneri finanziari: $\frac{\text{interessi netti + ammortamenti}}{\text{ricavi correnti}}$ in %

Misurano il "peso" dei debiti sulla gestione corrente. Nel primo caso solo degli interessi, nel secondo aggiungendo anche gli ammortamenti. In quest'ultimo caso va però tenuto conto della politica di ammortamento del Comune: una quota degli oneri alta (indicatore negativo) può essere anche indice di una propensione elevata ad ammortizzare i beni comunali, oltre il minimo di legge, fatto di per sé positivo.

I 4 indicatori sopra descritti sono in definitiva tutti influenzati dalla capacità di autofinanziamento a lungo termine; se questa è elevata l'indebitamento sarà ridotto e quindi anche la quota degli interessi e la quota degli oneri finanziari risulteranno contenute.

Indicatore del capitale proprio

Quota di capitale proprio: $\frac{\text{capitale proprio}}{\text{totale dei passivi}} \times 100$

Utile per relativizzare la quantità di capitale proprio. La media cantonale alla fine del 2010 era del 17,4%.

Per maggiori approfondimenti sugli indicatori finanziari, consigliamo la consultazione della **Statistica finanziaria dei Comuni ticinesi**, scaricabile dal sito internet http://www4.ti.ch/di/di-di/sel/comuni/dati-finanziari/statistica-finanziaria, alla quale rimandiamo per ottenere i dati di tutti i Comuni ticinesi e le medie degli ultimi anni, nonché le formule dettagliate e le relative **scale di valutazione**, così come definite e utilizzate a livello nazionale per l'analisi della situazione finanziaria dei Comuni.

7 La pianificazione finanziaria

Nei Comuni con più di 500 abitanti il Municipio deve allestire un **piano finanziario** (PF) da sottoporre per discussione al Consiglio comunale (*art. 156 LOC*).

Il piano finanziario contiene le previsioni sull'evoluzione del conto di gestione corrente, del conto degli investimenti e del bilancio.

Esso va **aggiornato** quando ci sono modifiche di rilevo, **in ogni caso dopo due anni**. Un aggiornamento frequente è molto utile se si vuole utilizzare il PF (specialmente da parte del Municipio) non solo come documento di previsione ma anche quale **strumento di decisione**.

A differenza del preventivo il piano finanziario **non è vincolante per il Municipio** anche se evidentemente assume un importante significato politico.

Il piano finanziario è uno strumento utile per avere un quadro generale e prospettico della situazione finanziaria di un Comune. Esso è particolarmente utile per **valutare le conseguenze di importanti scelte politiche**, come è il caso di investimenti rilevanti. Nel Cap. 3 - 3.1. già si è accennato all'esame della sopportabilità degli investimenti e come il piano finanziario sia il metodo migliore a questo scopo, perché permette di combinare in modo organico i dati evolutivi della gestione corrente, del conto degli investimenti e del bilancio.

L'elaborazione di un PF richiede però un'accurata preparazione dei dati di base. Laddove ci dovessero essere incognite di peso, si consiglia di elaborare più **scenari**.

8 Approfondimenti: investimenti e opere pubbliche

Approfondimenti:

Approvazione degli investimenti

» SCHEDA VI.A

Coinvolgimento del Legislativo comunale nell'esecuzione delle opere pubbliche; ruolo dell'Esecutivo

» SCHEDA VI.B

SCHEDA VI.A Approvazione degli investimenti

Tipologie di investimento

Gli investimenti sono quelle spese che vanno a incrementare la sostanza ammortizzabile di un Comune. Sono investimenti:

- l'acquisto di beni mobiliari (macchinari, attrezzature, mobili, valori, ecc.)
- l'acquisto di beni immobili (terreni, edifici, ecc.)
- i contributi per investimenti di terzi
- le partecipazioni azionarie e i prestiti
- l'esecuzione di opere pubbliche (canalizzazioni, acquedotti, strade, opere di premunizione, scuole, stabili di vario genere, ecc.).

Requisiti per l'approvazione

Gli investimenti comunali sono da sottoporre per approvazione al Legislativo in base all'*art. 13 LOC* che distingue fra

- **spese d'investimento** in senso lato (*art. 13 cpv. 1 lett. e LOC*) e, quale specificazione,
- **crediti per opere pubbliche** (*art. 13 cpv. 1 lett. g LOC*), caratterizzate da un costo valutato nell'ambito di un progetto.

Il Municipio può prescindere dall'approvazione del credito da parte del Legislativo quando la spesa effettiva si situa entro il limite della **delega di competenza** previsto dal Regolamento comunale in base agli *artt. 13 cpv. 2 LOC* e *art. 5a cpv. 1 RALOC* (cfr. Parte II – SCHEDA II.C).

Documenti a supporto della decisione

Il credito richiesto deve essere adeguatamente giustificato e quindi supportato dai necessari documenti che ne attestano l'importo e che vanno messi a disposizione della Commissione della gestione o di altre Commissioni designate all'esame del messaggio. A titolo esemplificativo si cita:

a) **nel caso di Opere pubbliche** (cfr. *Tabella I*):

- il **progetto definitivo** che deve comprendere:
    1. piani definitivi (disegno in scala adeguata)
    2. preventivo definitivo (margine d'errore del +/-10%)
    3. relazione tecnica

b) **negli altri casi**:

- un'**offerta** o una **bozza di contratto** (ad es. per l'acquisto di un terreno)
- il prospetto delle caratteristiche tecnico-economiche (ad es. per un attrezzo o una macchina)
- l'eventuale perizia (ad es. per l'acquisto di un immobile)

c) **in ambedue i casi**:

- il **piano di finanziamento** (*cfr. Tabella II*)
- il **piano gestionale** con cui si valutano le conseguenze dell'investimento sui conti gestionali degli anni seguenti e quindi la relativa sopportabilità dell'opera (*cfr. Tabella III*).

Tabella 1

Esempio di valutazione del **credito d'opera** partendo dal **preventivo definitivo**

I. Preventivo definitivo riassuntivo [1]		
1. Opere e forniture [2]		
1.1 Opere da impresario costruttore		550'000
1.2 Opere di pavimentazione		300'000
1.3 Opere di arredo urbano		100'000
1.4 Forniture diverse		50'000
Totale per le opere		*1'000'000*
2. Prestazioni tecniche [3]		
2.1 Progettazione (credito votato precedentemente)	40'000	
2.2 Direzione dei lavori	60'000	
2.3 Geometra revisore	20'000	
2.4 Spese per documentazione	10'000	
Totale per le prestazioni tecniche	*130'000*	*130'000*
Totale per l'esecuzione		*1'130'000*
3. Imprevisti (ca. 8% di fr. 1'130'000) [4]		90'400
Totale, IVA esclusa		*1'240'400*
4. IVA (8%) [5]		99'200
5. Arrotondamento		400
Totale preventivo definitivo 1), IVA inclusa		*1'340'000*
II. Costi finanziari		**30'000**
- Interessi passivi di costruzione [6]	30'000	
III. Rincari		**30'000**
- Rincari prevedibili [7]	30'000	
Totale preventivo opera		1'400'000
Totale credito d'investimento (dedotta posizione 2.1)		**1'360'000**

Commenti

1) Il **preventivo definitivo** è annesso al Progetto elaborato dallo specialista (architetto o ingegnere, a dipendenza che si tratti di un'opera nel settore dell'edilizia o dell'ingegneria). Ai fini dell'approvazione in base all'*art. 13 LOC* è assolutamente importante assicurarsi:
   - che l'elaborazione dello stesso sia avvenuta sulla base di piani definitivi in virtù delle **Norme SIA**[1] **102 e 103**
   - che il suo grado di approfondimento (sempre in virtù delle citate norme SIA) garantisca un margine d'errore massimo del +/-10%.

2) Nel preventivo definitivo riassuntivo sono esposte le cifre per le **singole prestazioni d'opera e/o forniture** (opere da impresario costruttore, opere di pavimentazione, opere da falegname, ecc.). Le stesse sono supportate da una valutazione di dettaglio basata su di un prezziario a tre cifre.

3) Qualora le **prestazioni tecniche** fossero già state deliberate, si può direttamente far riferimento alle relative offerte, a bozze di contratto. In loro assenza si fa riferimento alle Norme SIA per il calcolo degli onorari.

4) Il progettista, nell'ambito del preventivo definitivo dell'opera di regola valuta percentualmente i rischi residui (denominati **imprevisti**) determinati da incognite progettuali intrinseche (ad esempio per prestazioni imprevedibili o non preventivabili) ed estrinseche (ad esempio per variazioni congiunturali dei prezzi di mercato).

5) L'**imposta sul valore aggiunto** (IVA) va integrata nel preventivo indipendentemente che il Comune sia o meno contribuente IVA. Qualora lo fosse, la stessa sarà recuperata.

6) Gli **interessi passivi di costruzione** possono essere gestiti nell'ambito del credito approvato, oppure essere trattati direttamente in gestione corrente (cfr. Cap. 3 - 3.2). Essi dipendono dalla durata dei lavori, dall'evoluzione dei pagamenti, rispettivamente di incasso dei mezzi di finanziamento (sussidi, crediti, partecipazioni, contributi, ecc.). La valutazione può avvenire sulla base di un corrispondente Piano di attuazione.

7) Per opere la cui realizzazione si protrae su lunghi periodi è preferibile che le relative conseguenze finanziarie (**rincari**) siano commentate nel messaggio municipale e, se del caso, i relativi importi valutati e computati nel credito d'investimento sottoposto al Legislativo comunale (cfr. Cap. 3 - 3.3).

1 SIA: Società svizzera degli Ingegneri e degli Architetti

Tabella 11

Esempio di **piano di finanziamento**

Credito d'investimento		1'360'000
I. Sussidi		680'000
- Sussidi federali (20%)*	272'000	
- Sussidi cantonali (30%)*	408'000	
II. Contributi		140'000
- Contributo di miglioria*	140'000	
Totale da finanziare		540'000

* si suppone che i sussidi vengano incassati subito, mentre i contributi di miglioria solo l'anno seguente

Tabella III

Esempio di **piano gestionale**

Conseguenze sulle uscite annuali	nel 1° anno (dopo i lavori)	dal 2° anno (a contributi di miglioria emessi)
I. Costi di capitale		
- Interessi su debito bancario (2% di fr. 540'000)	10'800	10'800
- Interessi su contributi di miglioria (2% di fr. 140'000)	2'800	-
II. Costi assicurativi		
- Assicurazione immobiliare	1'000	1'000
III. Manutenzioni		
- Manutenzione aiuole	5'000	5'000
IV. Ammortamento contabile		
- Ammortamento contabile 1) 10% di fr. 680'000 (= 540'000 + 140'000)	68'000	
- Ammortamento contabile 1) 10% di fr. 472'000 (= 680'000 - 140'000 - 68'000)		47'200
Totale maggiori uscite	**87'600**	**64'000**

Commenti

1) Ammortamento contabile in base ai tassi d'ammortamento minimi previsti dal Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni.

SCHEDA VI.B Coinvolgimento del Legislativo comunale nell'esecuzione delle opere pubbliche; ruolo dell'Esecutivo

Tipi di credito

Nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche la LOC prevede l'approvazione di crediti in tre diverse circostanze:

- del **credito di progettazione** (*art. 13 cpv. 1 lett. e LOC*), limitato agli oneri di progettazione
- del **credito di costruzione** (*art. 13 cpv. 1 lett. g LOC*), votato nell'ambito dell'approvazione di un nuovo progetto
- eventualmente del **credito suppletorio** (*art. 168 cpv. 2 LOC* – cfr. sopra Cap. 3.4), in presenza di un sorpasso di spesa.

Gli strumenti del Municipio

Per perseguire gli obiettivi il Municipio è dotato di strumenti tali da impostare la propria strategia adattandola alle puntuali esigenze del progetto. I percorsi possono essere diversi a condizione che ossequino le diverse disposizioni legali vigenti. Ogni decisione può comportare delle opportunità e dei vantaggi, ma può anche nascondere dei rischi e degli svantaggi. A determinate condizioni l'Esecutivo comunale può avviare un progetto senza necessariamente coinvolgere sin dalle prime battute il proprio Legislativo.

Per comprendere bene il proprio ruolo, è importante che il Consigliere comunale sia in chiaro sugli spazi di manovra del Municipio.

È quindi importante che il Consigliere comunale disponga di alcune nozioni su quelli che sono gli strumenti e le procedure che accompagnano la realizzazione di un progetto di carattere pubblico. Si tratta per lo più di meccanismi da mettere a fuoco sin dalle prime fasi di impostazione del progetto da parte del committente (nel caso specifico del Municipio), ciò onde evitare problemi successivi, causa di irreversibili

errori procedurali, che oltre ad originare perdite di tempo sono spesso la fonte più frequente di evitabili sorpassi di spesa.

Alcuni importanti concetti:

- **le fasi di un progetto** in base alle *Norme SIA*
- **la delega finanziaria** in base all'*art. 5 RALOC*
- **l'attribuzione dei mandati di progettazione** in base alla *Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb)*, rispettivamente del *Contratto intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP)*.

a) Le fasi di progetto

Lo sviluppo di un progetto avviene in modo progressivo nel tempo. Si parte inizialmente con l'esame delle esigenze, lo studio della fattibilità e della strategia, passando poi all'allestimento di uno **studio preliminare** con una stima grossolana dei costi, all'allestimento di un **progetto di massima** con un preventivo dei costi maggiormente affinato ed infine al **progetto definitivo**; quest'ultimo, unitamente al preventivo che lo accompagna (preventivo definitivo), è fondamentale per garantire l'attendibilità dei costi.

Le diverse fasi di progettazione sono stabilite dalle *Norme SIA*, per altro riconosciute anche dai tribunali. Le stesse riguardano le diverse attività di progettazione nell'ambito pubblico in particolare nei seguenti settori:

SIA 102 – **prestazioni nell'architettura**
SIA 103 – **prestazioni nell'ingegneria civile**
SIA 108 – **prestazioni nell'ingegneria meccanica, elettronica e dell'impiantistica per gli edifici.**

Oltre a definire le prestazioni richieste al progettista per ogni singola fase di progetto le *Norme SIA* stabiliscono anche in modo vincolante la precisione per quanto attiene alla valutazione dei costi, che costituisce un importante elemento di riferimento per il committente nel momento della decisione.

Nella tabella seguente sono riprodotti i margini di precisione progettuale richiesti per ogni tipologia di progetto:

Norme SIA	Genere di prestazione	Progetto preliminare	Progetto di massima	Progetto definitivo
SIA 102	Regolamento per le prestazioni e gli onorari nell'architettura	Stima dei costi	+/- 15%	+/- 10%
SIA 103	Regolamento per le prestazioni e gli onorari nell'ingegneria civile	Stima dei costi	Genio civile: +/- 20% Edilizia: +/- 15%	+/- 10%
SIA 108	Regolamento per le prestazioni e gli onorari nell'ingegneria meccanica, nell'elettronica e nell'ingegneria impiantistica per gli edifici	Stima dei costi	+/- 15%	+/- 10%

Il progetto preliminare e il progetto di massima sono da considerare strumenti atti ad avvicinarsi alla soluzione del problema. Se richiesta, la relativa approvazione da parte del Legislativo comunale avviene sulla base dell'*art. 13 cpv. 1 lett. e LOC*. Il progetto definitivo costituisce invece la tappa che porta alla decisione di pertinenza del Legislativo comunale in base all'*art. 13 cpv. 1 lett. g LOC*, con un margine d'errore ammesso sul preventivo dei costi pari al +/-10%.

b) La decisione del Municipio in virtù della delega finanziaria

Non tutti i crediti sono da sottoporre obbligatoriamente al Legislativo comunale. Infatti il Municipio ha la facoltà di procedere con gli investimenti, nel caso in cui questi dovessero rimanere nei limiti delle deleghe previste dal Regolamento comunale in base all'*art. 13 cpv. 2 LOC* e *art. 5a RALOC* (cfr. Parte II – Scheda II.C).

c) L'attribuzione del mandato di progettazione

La competenza per l'attribuzione delle commesse è dei Municipi (*art. 106 lett. a LOC*). Su tale procedura i Legislativi comunali non hanno alcuna facoltà decisionale. Gli Esecutivi comunali sono tuttavia tenuti al rispetto della *Legge sulle commesse*

pubbliche (LCPubb), del *Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (CIAP)*, valido in casi particolari, rispettivamente del relativo Regolamento d'applicazione.

In particolare nella delibera delle prestazioni vanno osservati i valori soglia stabiliti dagli *artt. 7 e segg. LCPubb, rispettivamente art. 7 CIAP*. I Regolamenti comunali possono porre ulteriori restrizioni.

Nell'attribuzione di un mandato di progettazione il Municipio ha la facoltà di stabilire una propria strategia di delibera, purché rispetti le condizioni dei valori soglia fissati nella legge. Nel caso specifico delle prestazioni tecniche, essi rientrano nella categoria delle "**prestazioni di servizio**". Limitatamente ai casi sottoposti alla LCPubb, sono previsti i seguenti tipi di procedure:

- **libera** (*art. 8 LCPubb*) — valore illimitato
- **selettiva** (*art. 9 LCPubb*) — valore soglia: fr. 250'000
- **incarico diretto** (*art. 11 LCPubb*) — valore soglia: fr. 150'000.

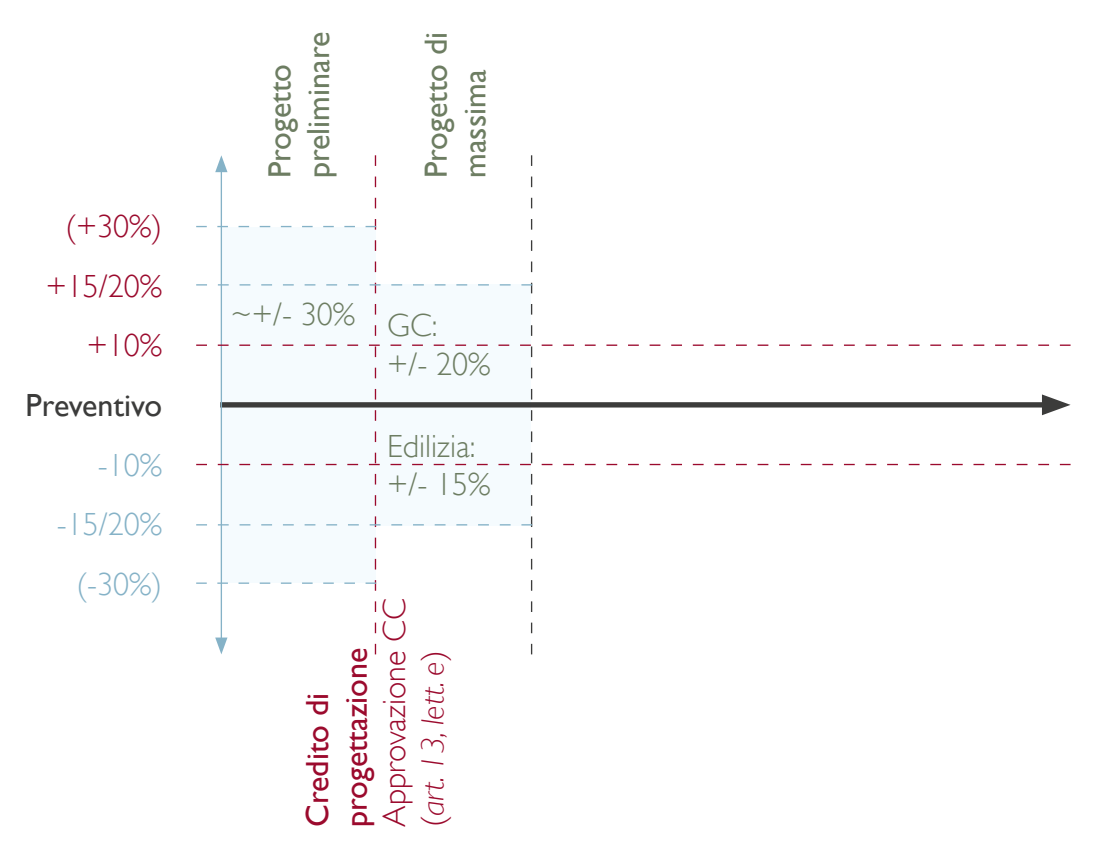
È inoltre possibile che in circostanze particolari si opti per la procedura di attribuzione di un mandato attraverso un **concorso di idee o di progettazione** in base all'*art. 14 LCPubb*. In questo caso non sussistono vincoli particolari per quanto attiene il valore della commessa, ma il mandato viene unicamente attribuito in virtù delle regole stabilite nel bando di concorso.

Le dinamiche nei rapporti fra Esecutivo e Legislativo comunale

Nei rapporti fra Municipio e Legislativo possono sussistere diverse dinamiche, la cui regia è sostanzialmente in mano all'Esecutivo comunale; quest'ultimo imposta la propria strategia tenuto conto delle regole poste dagli strumenti appena illustrati.

Attraverso gli schemi seguenti vogliamo esemplificare alcune possibili dinamiche.

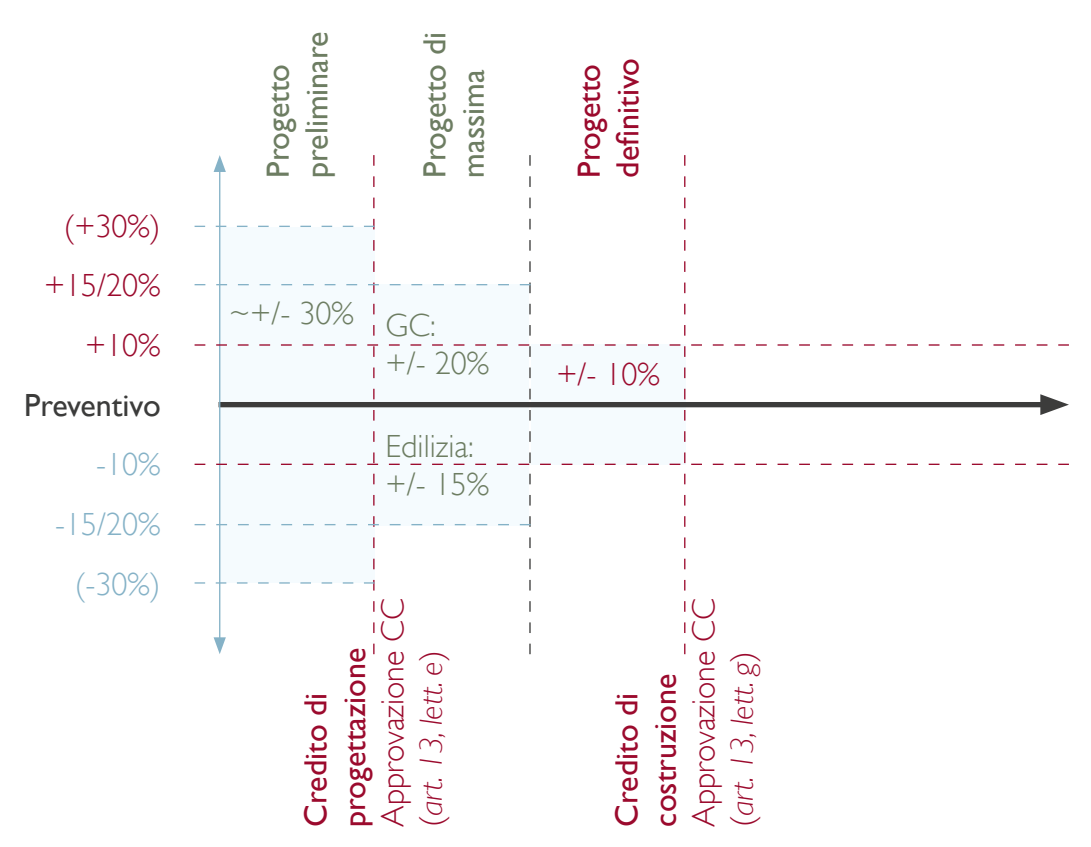
Figura 1



Commento

- Nell'avvio di una fase progettuale e fino alla progettazione di massima il Municipio dispone di un margine di manovra, senza essere necessariamente tenuto a coinvolgere il Legislativo, a condizione che i relativi importi di delibera rientrino nei limiti di delega dell'*art. 5a RALOC*, rispettivamente del Regolamento comunale. I relativi mandati di progettazione devono inoltre ossequiare le disposizioni della *LCPUbb*, rispettivamente del *CIAP*, in particolare i relativi valori soglia.
- Per ragioni di carattere politico, il Municipio può tuttavia comunque scegliere di sottoporre al proprio Legislativo un messaggio concernente l'approvazione del relativo credito di progettazione in base all'*art. 13 cpv. 1 lett. e LOC*. Tale credito può riguardare l'intera progettazione oppure le singole fasi.

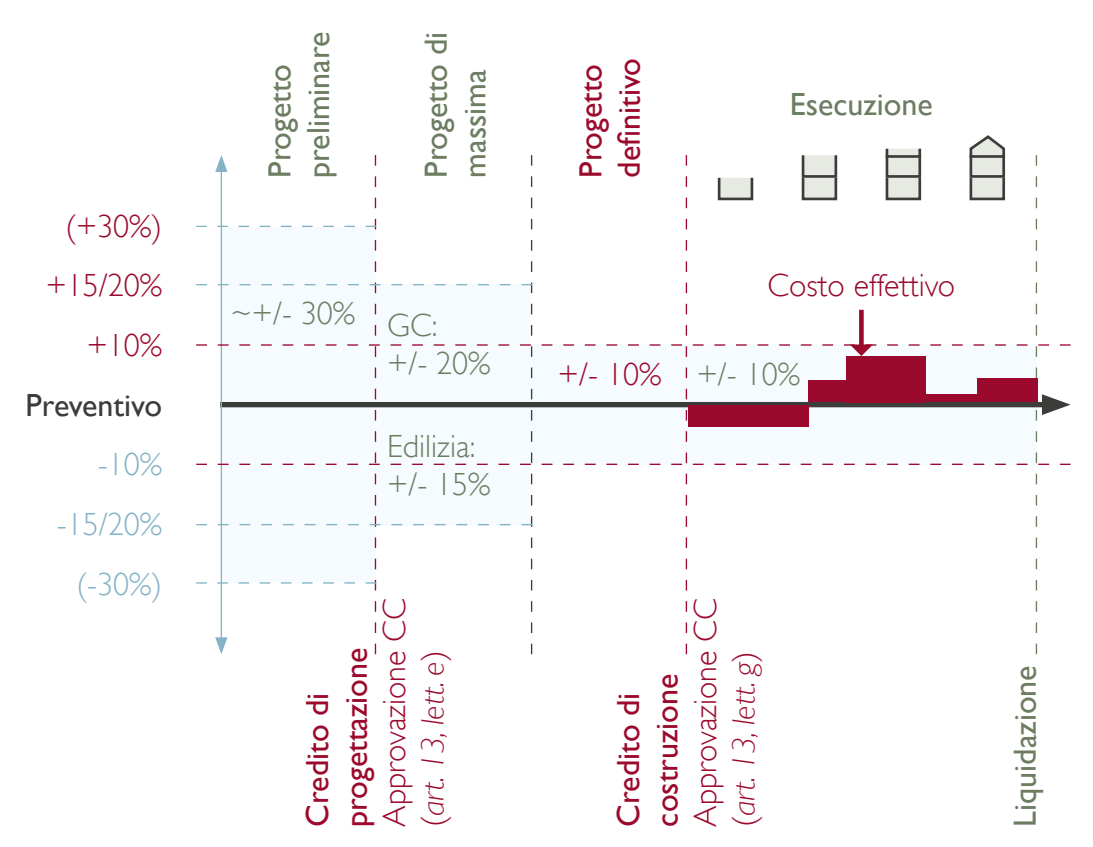
Figura 2



Commento

- La spesa per la realizzazione dell'opera (credito di costruzione) è obbligatoriamente sottoposta all'approvazione del Legislativo comunale, a meno che non rientri nei limiti di delega municipale. È richiesta sia l'approvazione del progetto, sia del preventivo di spesa (margine d'errore massimo del +/-10%), in base al quale quale viene attribuito, in virtù dell'*art. 13 cpv. 1 lett. g LOC* il necessario credito di costruzione.

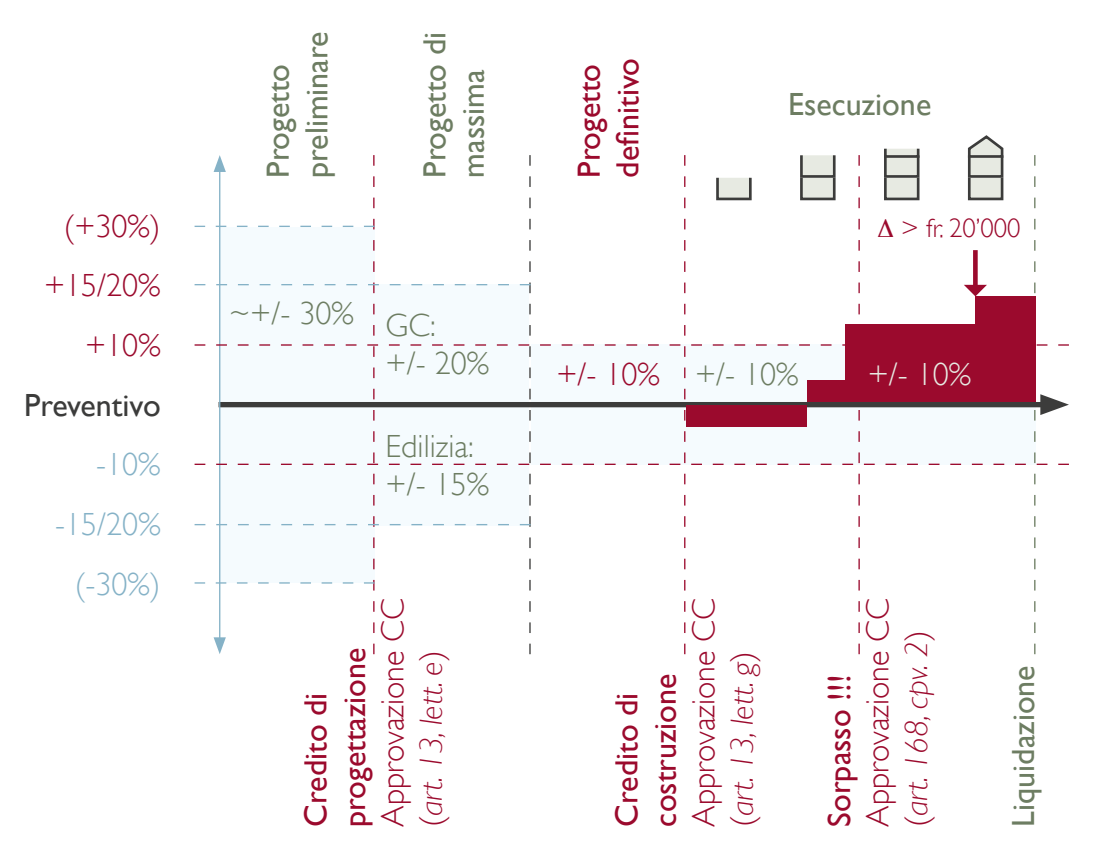
Figura 3



Commento

- Un volta approvato il credito di costruzione la gestione dell'opera è nelle mani del Municipio, che prende le misure necessarie (dal punto di vista qualitativo, quantitativo e finanziario) per la realizzazione onde renderla conforme al progetto approvato dal Legislativo.
- In particolare l'Esecutivo, attraverso un'adeguata istruzione di chi se ne occupa (progettisti, direzione dei lavori, project manager, ecc.) garantisce un'oculata verifica dei costi nel corso d'opera.

Figura 4



Commento

- In caso di sorpasso in corso d'opera della spesa approvata (superamento oltre il 10% e superiore a franchi 20'000.--) il Municipio è tenuto a presentare al Legislativo la richiesta di un corrispondente credito supplementare (*art. 168 cpv. 2 LOC*). La richiesta deve essere presentata non appena il superamento di spesa risulta prevedibile (*art. 168 cpv. 3 LOC*).

- Per sorpassi inferiori la relativa ratifica va sottoposta al Legislativo ad opera terminata (*art. 168 cpv. 2 LOC*).

VII. La perequazione finanziaria intercomunale

1 La compensazione finanziaria verticale; l'indice di capacità finanziaria

2 La perequazione delle risorse; il contributo di livellamento

3 La perequazione degli oneri

4 La "perequazione d'urgenza": il contributo supplementare

VII. La perequazione finanziaria intercomunale

La perequazione finanziaria intercomunale è retta dalla Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002 (LPI) e dal Regolamento sulla perequazione finanziaria intercomunale (RLPI), entrati in vigore il 1. gennaio 2003 in sostituzione della vecchia Legge sulla compensazione intercomunale. La LPI è stata sottoposta a revisione con effetto al 1. gennaio 2011.
Con perequazione finanziaria intercomunale si intende il complesso sistema di strumenti che permettono di riequilibrare le diversità di capacità finanziaria dei Comuni, sia tramite aiuti orizzontali (da Comune a Comune) sia tramite l'intervento del Cantone.

1 La compensazione finanziaria verticale; l'indice di capacità finanziaria

artt. 8-12 LPI

Con questo termine si intende la graduazione dei flussi finanziari tra Cantone e Comuni in base alla capacità finanziaria dei Comuni.

Tra i **flussi finanziari dal Cantone ai Comuni** si citano ad esempio i sussidi cantonali per le scuole elementari e dell'infanzia o i sussidi erariali per determinate opere di investimento.
In senso inverso (**flussi dai Comuni al Cantone**) i più importanti sono i contributi comunali alla copertura del disavanzo delle assicurazioni sociali, i contributi comunali nell'ambito dell'assistenza agli anziani e delle cure a domicilio ed i contributi per il trasporto pubblico.

Questi movimenti finanziari concorrono a "fare perequazione", nella misura in cui tengono conto della capacità finanziaria dei Comuni. Questa, in concreto, si esprime a livello di formule di ripartizione dei contributi rispettivamente di distribuzione di sussidi, in due modi:

- tramite l'utilizzo del **gettito di imposta cantonale** dei Comuni, per esempio ripartendo una determinata spesa in proporzione a detto gettito;
- utilizzando l'**indice di capacità finanziaria**. Questo è un indicatore che viene calcolato ogni 2 anni e tiene conto di diversi fattori. Ad ogni Comune è assegnato

un indice la cui media cantonale è 100. I Comuni sono suddivisi in 3 categorie (forti, medi e deboli).
A partire dall'indice di capacità finanziaria sono calcolati il **coefficiente di distribuzione** (da applicare ai sussidi, con un minimo del 30% e un massimo del 90%) ed il **coefficiente di partecipazione** (da applicare ai contributi comunali a favore del Cantone, minimo 10%, massimo 70%). Per i sussidi settoriali agli investimenti sono applicate tabelle particolari per ogni settore.

2 La perequazione delle risorse; il contributo di livellamento

artt. 4-7 LPI

Il contributo di livellamento è lo strumento principale di perequazione. Esso è puramente orizzontale, vale a dire tocca solo i Comuni. Evitando di entrare nei particolari del complesso sistema di calcoli che regge questo strumento, ne riassumiamo le caratteristiche principali:

- i Comuni con risorse fiscali pro capite **superiori alla media** cantonale sono chiamati a versare un contributo (**Comuni paganti**). Essi sono una quarantina e versano annualmente un importo complessivo dell'ordine di 55-60 mio di franchi. Il contributo versato è calcolato in funzione della differenza tra le risorse pro capite del Comune e la media cantonale, del numero di abitanti, e del moltiplicatore (più è basso e più si paga);
- i Comuni con risorse fiscali pro capite **inferiori al 90% della media** cantonale ricevono un contributo, ma solo se il loro moltiplicatore è pari almeno a quello medio cantonale (**Comuni beneficiari**). Essi sono ca. 130 e ricevono un contributo pari al 20% della differenza tra il 90% delle risorse pro capite medie cantonali e le proprie risorse. Il contributo deve però permettere di raggiungere, come minimo, il 70% delle risorse pro capite medie cantonali. Infine il contributo è graduato in funzione del moltiplicatore, con un minimo del 25% per chi ha un moltiplicatore pari alla media (che per il 2011 era al 79%) ed il massimo del 100% di contributo per chi ha un moltiplicatore pari o superiore alla media + 15 punti (nel 2011 = 94%);
- i dati sulle risorse fiscali pro capite sono ottenuti tenendo conto di una media di 5 anni.

3 La perequazione degli oneri

La LPI è entrata in vigore nel 2003 quando, in sostituzione del vecchio regime di compensazione intercomunale, è stato abolito il sistema della copertura del disavanzo allora in vigore. Ciò ha posto il problema di come sostenere quei Comuni (specialmente quelli periferici) che beneficiavano appunto della cosiddetta "compensazione", che permetteva loro di limitare il moltiplicatore al 100%.

In una fase intermedia (2003-2007) a questi Comuni è stato versato un **contributo transitorio** (decrescente), nel tempo sostituito dal **contributo supplementare** (si veda più avanti). Nel frattempo diversi di questi (in genere) piccoli Comuni delle valli si sono aggregati, ottenendo un contributo cantonale unico di risanamento dei debiti. La solidità finanziaria dei Comuni periferici -lo si riconobbe già nel 2003- deve però essere sostenuta anche con aiuti che tengano conto del fatto che in questi contesti, spese correnti e investimenti hanno un costo pro capite maggiore, trattandosi di Comuni con vasti territori e poca popolazione.

Sono stati creati perciò il **contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica e l'aiuto agli investimenti**.

3.1 Il contributo ricorrente per gli oneri legati alla localizzazione geografica

art. 15 LPI

Questo strumento perequativo è stato introdotto nel 2003 per compensare i maggiori oneri correnti presenti nei Comuni di montagna.

Nei primi anni il contributo è stato calcolato sulla base dei costi effettivi rilevati dai conti comunali.

Oggi esso è invece stabilito tenendo conto dei seguenti parametri:
- la superficie edificabile netta (ponderata al 70%)
- le superfici dei boschi e dell'agricoltura (ponderate al 20%)
- le superfici improduttive (ponderate al 10%)
- l'altitudine dei Comuni.

Grazie alla chiave così ottenuta, i Comuni beneficiari (una sessantina di Comuni principalmente delle valli) si suddividono un importo (nel 2012 ca. 15 mio), pari al 30% dei canoni d'acqua incassati dal Cantone.

3.2 L'aiuto agli investimenti

artt. 14 e 14a LPI

Questo aiuto può essere richiesto dai Comuni che hanno un moltiplicatore almeno del 90% e risorse fiscali pro capite inferiori al 90% della media cantonale.

Esso è concesso a sostegno di investimenti necessari, quando dovessero causare al Comune un carico finanziario eccessivo. Servono quindi ad evitare che un Comune, a causa della necessità di eseguire un determinato investimento, si trovi in grave situazione finanziaria.

Per ottenere tali aiuti, il Comune deve inoltrare una richiesta e ottenere la promessa di aiuto prima dell'inizio dei lavori. L'istanza viene preavvisata dalla Commissione per la perequazione finanziaria intercomunale e decisa dal Dipartimento delle istituzioni.

L'aiuto è calibrato in funzione dell'autofinanziamento del Comune, e può raggiungere, nei casi estremi, il 90% del costo netto.

Nei primi 8 anni di vita di questo strumento di aiuto ai Comuni (2003-2010) sono stati concessi mediamente ca. 4 mio di franchi all'anno, per un totale di ca. 32 mio di aiuti. Questi hanno co-finanziato un importo di ca. 56 mio di investimenti netti, pari ad un importo lordo stimato di 80 mio.

4 La "perequazione d'urgenza": il contributo supplementare

art. 22 LPI

Secondo l'*art. 22 LPI*, il contributo supplementare può essere erogato dal Consiglio di Stato quando, nonostante l'aiuto transitorio, un Comune non riesce a conseguire il pareggio dei conti a medio termine. La menzione dell'aiuto transitorio (esauritosi nel 2007) lascia intendere che questo aiuto è destinato ai Comuni già al beneficio della vecchia "compensazione". Esso è infatti stato concepito come aiuto straordinario in attesa che il Comune venga risanato nell'ambito di un'aggregazione. L'*art. 22 cpv. 2 LPI* prevede infatti che il Consiglio di Stato, per i Comuni al beneficio di questo contributo, possa dare avvio ad una procedura di aggregazione.

L'importo complessivo erogato a tale titolo è dapprima cresciuto negli anni, parallelamente alla diminuzione dell'aiuto transitorio, fino ad un massimo di ca. 6,5 mio di franchi nel 2009. A seguito delle aggregazioni è ora in fase di contrazione (nel 2011 ca. fr. 4,5 mio); esso diminuirà ancora fino ad esaurirsi quando tutti i Comuni che ne beneficiano saranno aggregati.