Rapporto

numero	data	Dipartimento
6847 R	22 gennaio 2014	ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione
sul messaggio 4 settembre 2013 concernente la revisione di alcuni articoli della Legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987

I. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO E LA REVISIONE DELLA LOC

La Legge organica comunale (LOC) è la legge quadro di riferimento per il funzionamento del Comune ticinese. È quindi importante mantenerla attuale e aggiornata alla realtà di una gestione comunale che negli ultimi 20 anni è mutata in modo sostanziale, sia a causa della normale evoluzione della società civile, sia in seguito all'affermarsi del processo aggregativo, che in pochi anni ha ridotto i comuni ticinesi da 245 nel 1998, a 135 nel 2013 e che con ogni probabilità continuerà anche nei prossimi anni, coinvolgendo un sempre maggiore numero di Comuni.

Il 4 settembre 2013 il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio n. 6847, con il quale sottopone al Gran Consiglio la revisione di alcune disposizioni della LOC. Le modifiche proposte della citata legge si possono sostanzialmente raggruppare nei seguenti tre temi:

- l'adozione di una base legale, tramite modifica dell'attuale art. 171b LOC, per permettere l'introduzione da parte dei Comuni di un Sistema di gestione della qualità (SGQ) e della relativa procedura di certificazione;
- l'adeguamento della LOC sulla scorta delle proposte contenute nell'iniziativa presentata dalla Commissione della legislazione (primo firmatario Franco Celio) il 16 aprile 2012 "Affinché i preventivi comunali siano elaborati e approvati per tempo" e accettate dal Parlamento il 6 novembre 2012, modificando gli artt. 17, 49, 56, 57, 157a e 206 LOC;
- le modifiche di alcuni articoli della LOC (artt. 38, 98, 105, 107, 108, 127, 138, 139, 140, 187) vanno nella direzione di una maggior chiarezza nell'applicazione dei disposti della Legge, oppure fanno seguito all'entrata in vigore di nuove leggi cantonali o portano ottimizzazioni al funzionamento del Municipio, tenuto conto delle opportunità date dalle nuove tecnologie.

II. LAVORI COMMISSIONALI

In occasione della riunione della Commissione della legislazione del 20 novembre 2013 ha avuto luogo l'audizione del Consigliere di Stato Norman Gobbi, del Capo Sezione degli enti locali Elio Genazzi e del Capoufficio dell'Ufficio della gestione finanziaria John Derighetti, i quali si sono sostanzialmente riconfermati in quanto già esposto nell'esaustivo messaggio n. 6847 e hanno approfondito con la Commissione singoli aspetti che

1.0064

necessitavano di ulteriore chiarezza. Di seguito saranno suddivisi in tre capitoli i temi riguardanti le modifiche proposte e alla presentazione degli oggetti seguiranno le considerazioni scaturite nel corso dei dibattimenti commissionali.

1. Basi legali per l'introduzione nei Comuni di un Sistema di gestione della qualità (SGQ) e della relativa procedura di certificazione

1.1 Un sistema di gestione della qualità nei Comuni ticinesi

La gestione dei Comuni, per diverse ragioni, diventa sempre più complessa e impegnativa. Da un lato vi sono le accresciute esigenze della civiltà moderna, che portano inevitabilmente anche a una crescita delle richieste da parte della cittadinanza in termini di qualità e quantità, dall'altro lato da qualche anno è in atto una vera e propria riorganizzazione istituzionale dei Comuni, i quali stanno vivendo un periodo di continue e costanti riforme atte a migliorarne e a modernizzarne l'assetto, quali il processo aggregativo iniziato negli anni '90 e che è in costante fermento e ha portato alla nascita di Comuni di dimensioni sempre maggiori e inevitabilmente anche più complessi da gestire. Oppure come il processo di trasferimento di compiti dai Comuni al Cantone e viceversa. I Comuni sono poi confrontati con un quadro legislativo sempre più complesso e atto ad accrescere maggiormente il senso di responsabilizzazione degli enti locali: basti pensare a tale proposito alla Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI) del 2003, alla stessa LOC, alla recente revisione della Legge organica patriziale (LOP) o alla nuova Legge sul consorziamento dei Comuni, entrata in vigore nel 2011.

Nonostante i numerosi cambiamenti in atto, il Comune deve rimanere un tassello fondamentale del sistema, quello più prossimo al cittadino e, come tale, mantenere un ruolo attivo, dinamico e deve essere capace di assolvere al meglio i propri compiti. Per mantenere alti questi obiettivi è necessario dotare i Comuni del terzo millennio di strumenti organizzativi e gestionali adeguati e performanti. Per queste ragioni la Sezione degli enti locali ha già da qualche tempo intrapreso un progetto di sviluppo di un Sistema di gestione della qualità (SGQ) per le Amministrazioni comunali. Questo è descritto alle pagg. 2-4 del messaggio che qui ci occupa.

In realtà, già da anni da più parti viene invocata una gestione dell'ente pubblico più simile a quella delle aziende private, riprendendo sostanzialmente il concetto di New Public Mangement, un concetto centrato sulla qualità del prodotto offerto e sulla soddisfazione degli utenti, in cui deve essere costante il monitoraggio e il miglioramento dei servizi erogati.

In quest'ottica, non si può negare che anche l'ente locale moderno dal punto di vista gestionale sia sempre più assimilabile a un'azienda e che il cittadino esige sempre più professionalità, controllo e trasparenza sulla gestione pubblica. In realtà, la mancanza di trasparenza che si è verificata in alcuni Comuni ticinesi ha messo in evidenza una certa fragilità amministrativa e la necessità di adeguati correttivi. Lacune amministrative quali (fortunatamente pochi) casi di malversazione o casi di malfunzionamento come ritardi gestionali e mancata applicazione di disposti legislativi richiedono l'adozione di misure efficaci. Molti Comuni ticinesi già si adoperano per un continuo miglioramento dei propri servizi in termini di quantità, qualità, prossimità ed economicità. Il Cantone sta dal canto suo sviluppando un Sistema di gestione qualità (SGQ) per le amministrazioni comunali. Con il Manuale *La gestione della Qualità nel Comune ticinese*, che sarà descritto più avanti, il Cantone vuole suggerire ai Comuni un percorso, affinché si dotino di tutti gli elementi necessari per ridefinire metodi di lavoro, procedure e strumenti, cercando di garantire uno standard comune ed elevato di qualità agli enti comunali ticinesi.

L'applicazione del SGQ e l'adozione del sistema è un processo che per il Comune può protrarsi per un paio di anni. Dopo questo periodo il SGQ potrà innanzitutto essere sottoposto a verifiche interne condotte da collaboratori dell'amministrazione comunale formati, infine a un ente esterno neutro e accreditato per conseguire la certificazione di qualità, ossia valutare il sistema del comune per rapporto ai requisiti di uno standard di riferimento.

L'ottenimento di una certificazione della qualità è poi il simbolo atto a dimostrare che le procedure all'interno di un comune funzionano in modo performante; l'ottenimento della certificazione è da vedere come "premio" per il buon lavoro svolto. Per questo il Consiglio di Stato ha pensato all'istituzione di una procedura per la certificazione della qualità, non tanto adattandosi alle procedure ISO, quanto piuttosto a una procedura cantonale sviluppata ad hoc dalla SEL adatta alle realtà comunali. Il Consiglio di Stato ha scelto di non concentrarsi sulle norme ISO perché queste sono pensate soprattutto per le aziende produttive che hanno quindi obiettivi diversi rispetto alle pubbliche amministrazioni. La scelta di non seguire la direzione delle norme ISO è stata dettata dalla volontà di mantenere continuamente un certo sguardo critico sull'attività svolta, con l'obiettivo di un costante miglioramento, mentre le norme ISO definiscono un obiettivo preciso oltre il quale non si è particolarmente motivati a spingersi. La certificazione ISO inoltre comporta senza dubbio una burocratizzazione eccessiva. L'Organizzazione internazionale per la normazione (ISO) ha infatti sviluppato una serie di normative e linee guida che definiscono i requisiti per la realizzazione, in una organizzazione, di un sistema di gestione della qualità, al fine di condurre i processi aziendali, migliorare l'efficacia e l'efficienza nella realizzazione del prodotto e nell'erogazione del servizio, ottenere e incrementare la soddisfazione del cliente. In generale tutte le certificazioni di qualità oggi esistenti sono atte a certificare non solo il prodotto finito come tale, bensì tutto il processo di pianificazione, sviluppo, costruzione e fabbricazione del prodotto. In poche parole, l'ottenimento di un certificato di qualità per il Comune significherebbe che lo stesso è ottimale nell'erogazione dei servizi ai propri cittadini.

Con la proposta di modifica dell'art. 171b LOC di cui si discute ad 1.3 del presente rapporto, il Gran Consiglio è quindi chiamato a dare una base legale all'introduzione di una certificazione cantonale del sistema di gestione della qualità per i Comuni.

Il Consiglio di Stato ha ad ogni modo già chiarito che, essendosi ispirato il modello di SGQ per i Comuni alla norma internazionale ISO 9001, i Comuni che decidessero comunque di certificarsi ISO, risponderebbero automaticamente anche ai requisiti della normativa SEL.

Le condizioni per l'ottenimento della certificazione cantonale saranno poi precisate in un apposito regolamento che dovrà essere approvato dal Consiglio di Stato oltre che da una Direttiva sui requisiti e le modalità di attuazione del SGQ nei comuni, che stabilirà le condizioni per l'implementazione della qualità.

È opportuno sottolineare che l'implementazione di un Sistema di gestione della qualità e della procedura di certificazione è stata pensata dal Consiglio di Stato come possibilità del tutto facoltativa per i Comuni e non è vincolante. Tale approccio è condiviso dalla Commissione della legislazione, che considera certamente molto importante e saluta positivamente questa importante novità, ma dall'altro lato reputa opportuno lasciare che la sua implementazione sia lasciata come facoltativa, evitando di caricare eccessivamente di un onere un Comune che funziona già e che non sente le necessità implementare un nuovo sistema. D'altra parte però il SGQ è da vedere come un mezzo per prevenire alcune disfunzioni con cui oggi sono confrontati alcuni Comuni.

È sicuramente importante che il Comune moderno sia gestito con rigore, in modo trasparente e secondo determinate procedure. Infatti, se da un lato fortunatamente casi gravi quali fenomeni di malversazione o altri eventi che hanno costretto l'intervento dell'autorità di vigilanza nell'amministrazione comunale sono piuttosto rari, sono senz'altro più diffusi sentimenti quali l'idea di "poca trasparenza" da parte dei Comuni. A questo proposito possono essere sicuramente utili procedure chiare che tutti i Comuni possano comprendere nella gestione dei mandati. Inoltre, un SGQ può senz'altro essere utile per molti aspetti, per esempio per la codifica delle procedure all'interno delle amministrazioni comunali, per migliorare la definizione delle responsabilità e quindi anche per facilitare i ricambi generazionali nell'organico dell'amministrazione. L'adozione di un SGQ è insomma da vedere come un mezzo di cui può servirsi un Comune, funzionante o con lacune amministrative, che intende adottare una giusta cultura della qualità e che vuole dimostrare di aver raggiunto determinati obiettivi.

Per quanto attiene alla certificazione di qualità, la Commissione della legislazione condivide l'idea che sia più idoneo lo sviluppo di una normativa ad hoc, piuttosto che rifarsi a certificati riconosciuti a livello internazionale ma che potrebbero essere di difficile attuazione e che comporterebbero un'eccessiva burocratizzazione. Del resto lo scopo della certificazione non è quello di dimostrare la concorrenzialità di un'azienda in rapporto al mercato, bensì quello di dimostrare ai cittadini che l'amministrazione di un Comune è stata valutata come efficiente. Chiaramente, affinché il sistema abbia senso, la certificazione dovrà essere periodicamente rinnovata, cosa che del resto vale anche per tutte le altre certificazioni riconosciute. Della certificazione potranno occuparsi il Team Qualità del Cantone e altri enti riconosciuti dalla Confederazione in ambito, ad esempio, della certificazione ISO.

La Commissione si è però d'altra parte chinata sul problema riguardante la professionalità dei consulenti di cui si potranno servire i Comuni per l'implementazione del manuale nei Comuni, ovvero il rischio che sorgano cosiddetti "venditori di fumo", pronti a offrire i propri servigi nei Comuni per l'implementazione del *Manuale* e della qualità, privi di valore e di competenze. Tali preoccupazioni sono state condivise con la Sezione degli enti locali, che nel corso della propria audizione ha dichiarato che sarà molto importante che i consulenti che si metteranno a disposizione dei Comuni abbiano le conoscenze e le qualità per poterlo fare con competenza, ovvero che conoscano sia i meccanismi della "qualità", che quelli - più complicati - del funzionamento di un Comune. Per questo la Sezione degli enti locali si è già attivata, unitamente al Centro di formazione per gli enti locali (CFEL) per favorire la formazione di consulenti che abbiano i requisiti necessari, corsi ai quali potranno partecipare anche tutti gli attuali consulenti già presenti sulla piazza. Mettendo dunque in atto un'adeguata formazione dei consulenti e, contemporaneamente, informando i Comuni sulla necessità di avvalersi di persone qualificate per l'implementazione del SGQ, si potrà adeguatamente prevenire che i Comuni si rivolgano a cosiddetti "venditori di fumo", non qualificati per il compito chiamati a svolgere.

La formazione e l'informazione per i rappresentanti dei Comuni (politici e funzionari) è già stata avviata. Infatti, già il 12 dicembre 2013, nell'ambito della formazione continua dei segretari comunali, si è tenuto a Sementina un seminario durato un intero pomeriggio sul tema. Il seminario era aperto a politici e funzionari e i partecipanti hanno superato la cinquantina. Nel corso della primavera sono poi previsti due pomeriggi destinati ai Municipi del Sopra e del Sottoceneri durante i quali, alla presenza del Consigliere di Stato Norman Gobbi, sarà promosso e illustrato il *Manuale SGQ* (già trasmesso a tutti i Comuni) e saranno impartite indicazioni e suggerimenti sulla sua implementazione.

L'obiettivo è quello di indicare ai Comuni che i consulenti assunti per tali scopi abbiano i seguenti requisiti minimi:

- disporre di provate conoscenze in materia di qualità;
- disporre di provata esperienza in materia di gestione comunale;
- aver partecipato al seminario CFEL destinato ai consulenti per il SGQ.

La Commissione della legislazione saluta positivamente l'impegno del Consiglio di Stato nel senso sopra descritto e auspica che i requisiti minimi per i consulenti siano inseriti nel regolamento o nella direttiva, in modo da rendere piú chiaro il concetto.

Sempre tramite il CFEL è inoltre intenzione della Sezione degli enti locali accompagnare i singoli Comuni che lo vorranno nell'attività di implementazione del *Manuale*, similarmente a come avvenuto con i "Comuni pilota", tramite lo sviluppo di un programma specifico che li veda coinvolti, per moduli, sull'arco di uno o due anni. Tale proposta è ancora in fieri e dipenderà dall'interesse dei Comuni, ma in sostanza la Sezione degli enti locali ha spiegato che ipotizza l'organizzazione di incontri periodici (ogni due mesi) con i consulenti e i vari capiprogetto dei Comuni interessati e specialisti in materia per l'introduzione ai vari processi. Questi incontri dovrebbero consentire a consulenti e capiprogetto, nel periodo successivo al singolo incontro, a provvedere all'implementazione del modulo nella propria amministrazione.

I Comuni, quindi, non saranno dunque abbandonati a loro stessi nell'implementazione del *Manuale*.

1.2 Il Manuale *La gestione della qualità nel Comune ticinese*

Per far fronte alle complessità di cui si è parlato sopra, il Dipartimento delle istituzioni, attraverso la Sezione degli enti locali e d'intesa con il Team Qualità della Divisione della formazione professionale e in collaborazione con altri servizi dell'Amministrazione cantonale, tra cui il Controllo cantonale delle finanze, ha elaborato un manuale denominato *La gestione della Qualità nel Comune ticinese*, avente come obiettivo quello di fungere da traccia che permetta ai Comuni di conseguire gli auspicati miglioramenti qualitativi. Il *Manuale* è uno strumento a disposizione degli amministratori dei Comuni ticinesi che consente un miglioramento continuo dei metodi di lavoro, rendendo le amministrazioni comunali più efficienti, trasparenti, snelle e migliorando quindi la qualità dei servizi erogati. Lo scopo del manuale è quello di accrescere all'interno delle amministrazioni comunali la volontà a migliorarsi, dando responsabilità a chi lavora nei Comuni; non è quello di creare ulteriore, eccessiva burocratizzazione negli enti locali. Non si tratta di un modello "copia e incolla", statico e valido in modo immutato per tutti i Comuni, bensì di una traccia che deve poi essere adottata nel singolo Comune a seconda delle proprie esigenze, il quale potrà poi adottare un proprio manuale. Il modello sarà costantemente aggiornato a seconda di nuove esigenze che dovessero sorgere.

Il manuale è stato presentato nel corso del mese di dicembre 2013 ed è già stato sperimentato con successo nei Comuni di Acquarossa, Cevio, Morbio Inferiore e Vezia, quattro Comuni che sono stati coinvolti nel progetto pilota atto a verificare l'implementazione del manuale. Questi Comuni, grazie all'esperienza fatta, si sono dotati di proprie regole di condotta interna o hanno rivisto quelle esistenti e hanno elaborato un proprio manuale di qualità. Il Comune di Morbio Inferiore, il 9 febbraio 2012, ha conseguito il Certificato ISO 9001, mentre nei restanti tre Comuni il processo è ancora in fase di assestamento. I Comuni pilota si sono dichiarati soddisfatti del percorso intrapreso e le loro testimonianze sono riportate alle pagg. 21-29 del fascicolo "a" del manuale *La*

gestione della Qualità nel Comune ticinese. Il progetto pilota ha messo alla prova, per verificarne l'efficacia, gli automatismi dei flussi di lavoro e delle attività in vigore nei Comuni coinvolti, con piena soddisfazione di questi ultimi. I Comuni pilota sono stati scelti fra una rosa di quelli disponibili, prediligendo due Comuni appena aggregati (Acquarossa e Cevio), un Comune periferico (Vezia) e di uno di dimensioni maggiori (Morbio inferiore). In futuro, tutti i Comuni del Cantone che lo vorranno potranno adottare tale manuale, che nel frattempo è già stato trasmesso a tutti i Comuni a titolo informativo e alcuni Comuni si sono già dichiarati interessati.

Il sistema di gestione del Comune è descritto nel manuale secondo una logica a processi e la struttura è coerente con i requisiti della norma internazionale ISO 9001. Il manuale è suddiviso in otto macroprocessi (generalità, indirizzi e conduzione, miglioramento, amministrazione, educazione e cultura, socialità, ufficio tecnico, finanze), non vincolanti e che possono essere modificati a dipendenza delle peculiarità del Comune. Infatti, i concetti del manuale costituiscono una traccia, ma vanno verificati a seconda delle esigenze del Comune e secondo l'evoluzione della Legge e dei regolamenti. L'adozione delle procedure indicate nel manuale e la certificazione cantonale vuole, in sostanza, essere l'occasione per i Comuni che non si fossero ancora attivati per riflettere sul come intendono nel futuro garantire la propria efficacia ed efficienza.

Ma ogni progetto degno di nota, oltre a delle solide basi sulle quali fondarsi, richiede anche la presenza di persone qualificate e formate, capaci a implementare e a seguire il processo. A tale proposito, la SEL ha già proceduto a organizzare, d'intesa con il Centro per la formazione degli enti locali del DECS, nuovi corsi di formazione destinati a politici locali e ad amministratori comunali aventi come tema quello del controlling interno e della gestione della qualità negli enti locali. La presenza di persone formate e consapevoli, capaci di applicare quanto definito dal manuale, aiuterà sicuramente a implementare al meglio le procedure di gestione della qualità. Inoltre, sono previsti incontri informativi per i Comuni nel Sopra e nel Sottoceneri, come si è già detto sopra.

✶ ✶ ✶ ✶ ✶

Il progetto può essere riassunto nei seguenti punti:

1. già negli scorsi anni, il Cantone ha allestito un modello di gestione della qualità;
2. tale modello è poi stato testato, con successo, in quattro Comuni pilota;
3. il modello è stato tradotto nel manuale La gestione della Qualità nel Comune ticinese, presentato nel mese di dicembre 2013;
4. in seguito, approvata anche la necessaria base legale, ovvero l'art. 171b LOC, si vorrà favorire l'implementazione in altri Comuni ticinesi;
5. l'introduzione del modello vuole essere incentivata tramite l'adozione di un certificato di qualità, definendo il corrispettivo organo di certificazione cantonale;
6. il modello sarà costantemente monitorato e aggiornato con nuovi strumenti;

Per il Cantone l'introduzione della certificazione cantonale del sistema di gestione della qualità potrà comportare dei costi, ma gli stessi saranno coperti dalle fatturazioni ai Comuni interessati. Per il Comuni, invece, l'implementazione dei nuovi processi potrebbe avere dei costi variabili a seconda del lavoro che sarà necessario ed è pertanto difficile fare previsioni concrete. Ad ogni modo è opportuno sottolineare che, seppure sia innegabile che la qualità abbia un costo, in realtà questo sia da vedere come un

investimento atto a produrre valore aggiunto e che permette di migliorare i meccanismi, quindi recuperare in fattore tempo e minor dispersione del lavoro.

1.3 La modifica legislativa

L'attuale versione dell'art. 171b LOC, in vigore dal 1 maggio 2009, stabilisce che i Comuni hanno la facoltà di dotarsi di un sistema di audit interno, ovvero di un organo di sorveglianza, pensato in particolare per la verifica dell'ossequio delle procedure e dell'esercizio del potere di apprezzamento, ovvero per verificare che l'espletamento dei compiti dell'amministrazione comunale avvenga secondo l'iter che è stato stabilito. Tale articolo è stato introdotto nell'ottica di una corretta implementazione dei principi del New public management nei Comuni. Tale organo non deve però intervenire nei compiti di verifica finanziaria, conferiti all'organo di controllo esterno e alla Commissione della gestione (art. 171 a LOC). Questa possibilità rimarrà ancorata nel nuovo cpv. 3 dell'art. 171b LOC.

Il nuovo art. 171b LOC, segnatamente i cpv. 1 e 2 di questa disposizione, vuole invece essere la base legale per l'introduzione di un sistema della gestione della qualità, comprensivo di un sistema di controllo interno fondato sull'analisi dei rischi e la possibilità di richiedere una certificazione cantonale. La competenza decisionale per l'introduzione di un sistema di gestione della qualità e di un sistema di controllo interno, secondo questa norma, spetta al Municipio, riservate le competenze del legislativo nel caso in cui ciò comporta un superamento dei limiti di delega finanziaria a favore dell'esecutivo ex artt. 13 cpv. 2 e 115 LOC e ai relativi disposti dei rispettivi regolamenti comunali.

Seguirà poi, per l'implementazione del modello, l'adozione di uno specifico Regolamento riguardante l'istituzione della certificazione.

2. Modifiche in tema di procedura di approvazione dei conti comunali

2.1 L'iniziativa "Affinché i preventivi comunali siano elaborati e approvati per tempo"

Il 16 aprile 2012 è stata presentata dalla Commissione della legislazione (primo firmatario il deputato Franco Celio, allora presidente della citata Commissione) l'iniziativa generica "*Affinché i preventivi comunali siano elaborati e approvati per tempo*". Tale iniziativa partiva dall'osservazione del fatto che nonostante la LOC già preveda termini precisi per la presentazione dei Messaggi preventivi, questi non siano sufficientemente rispettati in diversi Comuni ticinesi[1]. Da qui l'esigenza di formulare delle norme più incisive, che permettano che in tutti i Comuni ticinesi, ad inizio anno, i conti preventivi, ovvero l'atto politico fondamentale per la gestione del Comune, siano stati votati.
L'iniziativa del 16 aprile 2012 invitava il Governo a *«valutare la possibilità di una modifica legislativa che assegni al Cantone, in quanto autorità di vigilanza, la possibilità di intervenire - con sanzioni effettive ed efficaci a carico dei responsabili* [ovvero Municipi per i tempi del messaggio, Commissioni della gestione per i tempi del rapporto, Legislativi per i tempi tecnici di approvazione] - *in caso di ritardo o di altre inadempienze nella presentazione dei preventivi comunali»*.

[1] Cfr. pag. 3 del rapporto 24.10.2013 della Commissione della legislazione all'iniziativa *"Affinché i preventivi comunali siano elaborati e approvati per tempo*"; da un sondaggio effettuato dagli enti locali e al quale hanno risposto circa 100 Comuni ticinesi è emerso che negli ultimi anni il termine del 31.12 per la presentazione dei preventivi è rispettato dal 60% dei Comuni, il termine ultimo del 28.02 è rispettato dall'80% dei Comuni. Circa 7-8 Comuni invece sono ritardatari cronici.

Il rapporto della Commissione della legislazione del 24 ottobre 2012, fatto proprio dal Gran Consiglio, accoglieva l'iniziativa e invitava il Consiglio di Stato a valutare possibili modifiche legislative atte a vincolare con maggiore incisività i Comuni a un'approvazione tempestiva dei conti preventivi.

Mediante il messaggio che qui ci occupa il Consiglio di Stato dà seguito alla decisione del Gran Consiglio del 6 novembre 2012 e, nella consapevolezza della poca incidenza degli strumenti attualmente a sua disposizione per un'effettiva pressione sui Comuni inadempienti, propone da un lato la modifica di alcune norme procedurali della LOC in modo da introdurre un autonomo aggiustamento di prassi da parte dei Comuni stessi, dall'altro l'applicazione di alcune conseguenze in caso di recidiva mancata tempestività nell'approvazione dei conti preventivi.

2.2 Le modifiche proposte per l'implementazione dell'iniziativa

Le disposizioni attualmente in vigore prevedono che i conti preventivi debbano essere approvati entro il 31 dicembre dell'anno precedente e che questo termine possa essere prorogato per giustificati motivi fino al 28 febbraio. Non esistono però conseguenze concrete per i Comuni che approvano i preventivi tardivamente, tranne le procedure di vigilanza contro gli organi comunali e i loro membri ai sensi degli artt. 194 e segg. LOC, le quali comunque si applicano solo nei casi più gravi.

Il Consiglio di Stato, al fine di implementare l'iniziativa, propone di modificare gli artt. 17, 49, 56, 57, e 206 LOC e di introdurre un nuovo art. 157a LOC. Le puntuali modifiche sono spiegate in modo esaustivo alle pagg. 6-12 del messaggio e si tratta sostanzialmente delle seguenti:

- viene tolta ai Comuni la facoltà di prorogare autonomamente fino alla fine di febbraio i termini per la presentazione dei conti preventivi, ed essi vanno visti in sostanza come inderogabili, eccezionalmente prorogabili solo per decisione del Consiglio di Stato, su istanza motivata e presentata entro il 30 novembre (cfr. artt. 17 e 49 LOC).
- Viene introdotto il termine del 31 ottobre per la trasmissione al Legislativo del messaggio sui preventivi da parte del Municipio. In questo modo, dato che le sedute del Legislativo (Consiglio comunale o Assemblea comunale) hanno luogo normalmente in tutti i Comuni ticinesi nel mese di dicembre, le Commissioni delle gestioni dei singoli Comuni dovrebbero avere a disposizione circa due mesi per l'analisi dei conti (cfr. artt. 33 e 56 LOC).
- Con le modifiche proposte agli artt. 57 e 206 e con l'introduzione del nuovo art. 157a LOC, vengono poi introdotte norme piú incisive in caso di violazione dei termini. Innanzitutto le modifiche apportate ad art. 57 LOC dichiarano l'impossibilità del rinvio di conti preventivi e consuntivi dei Comuni al Municipio da parte del legislativo. Questi dovranno quindi forzatamente essere votati entro il termine del 31 dicembre, pur con tutti gli emendamenti che il legislativo dovesse ritenere necessari2. I conti comunali potrebbero però anche non essere approvati dai Legislativi: le modifiche apportate all'art. 206 cpv. 1 LOC prevedono che in caso di non approvazione dei conti il Municipio debba comunicarlo al Consiglio di Stato. Quest'ultimo, in qualità di autorità di vigilanza sugli enti locali, statuirà in merito. In caso di non approvazione di conti

[2] Già oggi in realtà è sottinteso che i conti non possono essere rinviati al Municipio. Infatti, una volta licenziato il Messaggio, essi non possono più essere ritirati. Il rinvio (facoltà del Legislativo) è di fatto una procedura simmetrica al ritiro da parte dell'Esecutivo e ha come effetto la non entrata in materia sulla trattanda. Le indicazioni e i pareri della SEL oggi sono già chiari a proposito, ma l'introduzione della specifica normativa sicuramente aiuta a rendere chiaro il concetto.

preventivi la regola sarà tuttavia quella di ritornare questi ai Comuni, eventualmente con indicazioni accompagnatorie, affinché il legislativo si determini nuovamente in merito.

- L'introduzione di un nuovo art. 157a LOC vuole creare conseguenze sensibili per i Comuni che non rispettano i termini e approvano tardivamente i conti preventivi; esso indica chiaramente che in assenza di un preventivo approvato, il Municipio può solamente effettuare spese e incassare ricavi se questi hanno base legale in altri atti, leggi, convenzioni, contratti con terzi o statuti o in casi di urgenza (spesa che andrà comunque valutata caso per caso e giustificabile solo quando questa è assolutamente necessaria per il funzionamento di vitali servizi comunali). In assenza di preventivo approvato non possono invece essere effettuate tutte quelle spese la cui base legale è proprio il credito previsto e votato in sede di preventivo (per esempio manutenzioni di infrastrutture, mandati vari o contributi distribuiti a enti non in forza di regolamenti già approvati dai legislativi). Il cpv. 2 della medesima disposizione vuole poi vincolare maggiormente i Comuni a un'approvazione tempestiva dei conti comunali, stabilendo che se per due volte nell'arco di cinque anni un Comune non dovesse approvare i conti preventivi entro i termini previsti dalla LOC, il Consiglio di Stato gli sospende il versamento di aiuti, sussidi e contributi fino all'approvazione del preventivo.

3. Altre modifiche della LOC

Nel proprio messaggio il Consiglio di Stato propone infine di modificare alcune disposizioni della LOC, segnatamente gli artt. 38, 98, 105, 107, 108, 127, 138, 139, 140, 187, modifiche che il messaggio descrive bene alle pagg. 13-22. Pertanto a esso si rimanda, con le precisazioni qui di seguito espresse. Si tratta di modifiche puntuali, anche di una certa importanza e che propongono una migliore regolamentazione degli emendamenti presentati in sede di Consiglio comunale, l'incentivazione dell'uso degli strumenti di governo elettronico nel rispetto della riservatezza, adattamenti conseguenti all'adozione della legge sulla collaborazione fra polizia cantonale e polizie comunali, precisazioni concernenti la chiarezza sui mandati di funzionari comunali, adattamenti che fanno seguito alla nuova legge sull'archiviazione di documenti pubblici, questioni legate all'incompatibilità fra le cariche e alla collisione d'interessi del segretario comunale.

3.1 Modifiche procedurali

Le modifiche degli artt. 38, 127, 138, 139, 140 e 187 vogliono portare maggior chiarezza nella LOC per quanto riguarda aspetti procedurali.

- L'art. 38 LOC riguarda la facoltà dell'Assemblea comunale di presentare emendamenti a oggetti all'ordine del giorno rispetto alla proposta di un messaggio municipale e le modalità di presentazioni di questi. Oggi non è definita la forma nella quale questi emendamenti possono essere presentati, mentre con la modifica in oggetto si vuole implementare nella legge la forma scritta quale unica forma permessa per la presentazione delle proposte di modifica, anche se queste sono presentate direttamente nel plenum della seduta legislativa. Ciò permetterebbe evidentemente di raggiungere maggiore chiarezza e una formulazione chiara dell'oggetto del dibattimento.
- La modifica all'art. 127 LOC, che regola il periodo di nomina dei dipendenti comunali, sancisce il principio della presunzione di riconferma in seguito alle elezioni comunali e le condizioni per le quali può esserci una mancata riconferma.

- L'art. 135 LOC (entrato in vigore nel 2000) sancisce che i Comuni debbano disciplinare nel regolamento comunale o in un apposito regolamento organico i rapporti d'impiego con i dipendenti (cpv. 1) oppure, in deroga ai disposti della LOC, i Comuni possono adottare le disposizioni della Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 15 marzo 1995 (LORD). La modifica dell'art. 127 cpv. 1 LOC, introducendo una riserva a questa facoltà che hanno i Comuni, è una semplice modifica redazionale atta a portare maggiore chiarezza.
- Ad art. 138 LOC viene inserito il riferimento ai disposti della nuova Legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici e relativo regolamento d'applicazione al fatto che il segretario comunale è, all'interno del Comune, il responsabile della corretta gestione dell'archivio amministrativo e dell'archivio storico.
- La modifica proposta all'art. 139 LOC è il logico seguito a quanto già stabilito in occasione della modifica all'art. 83 LOC, entrata in vigore il 1° gennaio 2012 e che ha esteso ai cognati i legami di parentela che rendono incompatibili due o piú persone all'interno del medesimo Municipio (cpv. 1), lasciando però la facoltà al Consiglio di Stato di concedere deroghe a Comuni con meno di 300 abitanti, ovvero piccoli Comuni spesso confrontati con difficoltà a comporre i propri organi. L'art. 139 cpv. 1 prevede infatti l'applicazione per analogia dell'art. 83 LOC per quanto attiene alle incompatibilità tra segretario comunale e membri del Municipio; con la modifica proposta si vuole dunque introdurre al cpv. 2 la facoltà al Consiglio di Stato di concedere deroghe all'incompatibilità per parentela.
- L'art. 140 LOC è una semplice modifica atta a sciogliere eventuali malintesi e quindi a precisare che il segretario comunale non può essere presente alla seduta del Municipio in caso di collisione d'interessi personali o di propri congiunti, ma limitatamente alla trattanda che lo concerne e non all'intera seduta municipale.
- La modifica proposta all'art. 187 LOC estende da trenta a quarantacinque i giorni durante i quali nei Comuni a regime di Consiglio comunale devono essere esposti al pubblico i regolamenti comunali. Si tratta di un allineamento al termine di 45 giorni per la presentazione dei referendum comunali previsto dall'art. 75 cpv. 2 LOC.

Le modifiche procedurali presentate dal Consiglio di Stato sono condivise dalla Commissione della legislazione, che saluta positivamente tutte le proposte atte a migliorare ulteriormente comprensione e leggibilità della LOC.

3.2 Modifiche dettate da nuove leggi cantonali

Le modifiche agli artt. 107 e 108 LOC fanno seguito all'entrata in vigore della nuova Legge sulla collaborazione fra la Polizia cantonale e le Polizie comunali del 16 marzo 2011 (LCPol), entrata in vigore il 1° settembre 2012[3].

L'art. 107 LOC attribuisce a livello comunale al Municipio la competenza in materia di polizia locale, ovvero compiti atti a salvaguardare beni pubblici o gli interessi di polizia, quali ad esempio, ordine, tranquillità, sicurezza, salute pubblica, igiene, morale, buona fede, buoni costumi. Le competenze del Municipio in base all'art 107 LOC vanno oltre a quelle che devono essere eseguite mediante i corpi di polizia comunali strutturati in base alla LCPol e al relativo regolamento.

[3] Alla LCPol alcuni Comuni ticinesi avevano interposto ricorso, ma questo è stato respinto dal Tribunale federale con Decisione del 20 dicembre 2013.

Attualmente l'art. 107 cpv. 3 LOC stabilisce che per le funzioni di polizia locale il Municipio possa avvalersi di agenti di polizia comunale, mentre l'art. 108 LOC regola la possibilità di richiedere l'intervento della polizia cantonale qualora il Comune non disponesse di forze sufficienti per assolvere le proprie funzioni, riservata la possibilità di costituire collaborazioni con la polizia comunale di altri Comuni.

Queste normative (art. 107 cpv. 2 e art. 108 LOC) sono superate a causa dell'implementazione dell'organizzazione in base alla nuova LCPol e al relativo regolamento di applicazione, in base alla quale i Municipi possono sempre far capo ad agenti di polizia, ma unicamente per il tramite di agenti di polizia comunale facenti parte di un corpo di polizia strutturato. Il cpv. 2 dell'art. 107 e l'art. 108 sono pertanto da stralciare.

D'altra parte però oggi le disposizioni della LCPol e del relativo regolamento sono vincolanti per vari aspetti che toccano gli interessi comunali ed è pertanto necessaria una menzione di questo aspetto nella LOC, tramite l'introduzione di un nuovo cpv. 5 ad art. 107.

3.3 Modifiche che portano ottimizzazioni nel funzionamento del Municipio

Le modifiche proposte agli artt. 98 e 105 mirano a introdurre le necessarie basi legali per l'implementazione da parte dei Municipi di sistemi di gestione elettronica dei documenti per la preparazione e lo svolgimento delle sedute municipali.

La gestione elettronica dei dati è sicuramente sinonimo di modernità, che permette anche un acceleramento dei lavori, poiché consente ai singoli municipali di evitare di doversi recare fisicamente in cancelleria per visionare i documenti a supporto delle trattande e delle risoluzioni municipali; nel contempo permette loro di preparare in anticipo e di mandare ai colleghi eventuali bozze o lettere.

Molti Comuni già oggi hanno implementato sistemi di gestione elettronica dei documenti per la preparazione delle sedute municipali e la loro introduzione viene salutata positivamente, fermo restando che in ogni caso questo processo non deve essere visto come una sostituzione di sistemi tradizionali, bensì quale strumento di accompagnamento, che i comuni possono, ma non devono obbligatoriamente, introdurre.

Il messaggio rileva un aspetto importante, che vale la pena di riprendere anche in sede di rapporto commissionale, ovvero il fatto che la norma dell'art. 104 LOC sancisce l'obbligo di discrezione e di riserbo da parte di municipali e membri di commissioni e delegazioni municipali in merito a deliberazioni, documenti e informazioni di cui vengano a conoscenza nell'ambito dell'esercizio della carica. Tale norma deve valere anche nella gestione elettronica dei documenti municipali. È quindi di fondamentale importanza il fatto che i Comuni che intendono implementare tali sistemi, si adoperino anche affinché la segretezza e l'integrità dei documenti sia garantita. A tale proposito, la Commissione della legislazione invita il Consiglio di Stato a regolamentare nella RALOC quanto già paventato a pag. 16 del messaggio, ovvero di prevedere esplicite norme che rendono attenti i municipali riguardo all'obbligo di discrezione e di riserbo anche per quanto attiene alla gestione elettronica dei dati, soprattutto in riferimento al fatto che, oltre al divieto di divulgazione di quanto appreso, vi è anche da osservare l'obbligo di consultare in maniera discreta, anche se al di fuori delle mura del Municipio, i documenti su supporto elettronico.

III. CONCLUSIONI COMMISSIONALI

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare le modifiche legislative proposte dal Consiglio di Stato con il messaggio n. 6847.

Per la Commissione della legislazione:

Amanda Rückert, relatrice
Agustoni - Celio - Cereghetti (con riserva) -
Corti - Franscella - Galusero - Ghisolfi -
Giudici - Gysin - Martinelli Peter - Paparelli -
Pedrazzini - Ponzio-Corneo - Viscardi