

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
	15 maggio 2013	ISTITUZIONI
Concerne		

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 14 marzo 2012 presentata nella forma generica da Franco Celio e cofirmatari "Consorti, non mettere i Legislativi comunali davanti al fatto compiuto"

I.

Con l'atto in esame gli iniziativisti rilevano che, con l'entrata in vigore della nuova Legge sul consorzio dei Comuni del 22.02.2010 (LCCom),

- *«da ora in avanti, gli oggetti sui quali i Consigli consortili dovranno decidersi verranno ... preventivamente sottoposti ai [soli] Municipi dei Comuni consorziati, affinché possano dare le istruzioni di voto ai rispettivi delegati»,*
- *non è previsto che «i Consigli comunali (rispettivamente le Assemblee) verranno in qualche modo coinvolti», nemmeno «nei casi in cui la spesa su cui detti delegati dovranno esprimersi, eccedesse i limiti di spesa consentiti agli Esecutivi comunali per delega accordata dai rispettivi regolamenti»*

e chiedono pertanto di *«definire meglio questo punto ... al fine di evitare che l'esclusione dalle decisioni, finora giustamente lamentata dagli Esecutivi comunali (alla quale si è finalmente ovviato), venga ora ribaltata sui Legislativi».*

L'oggetto dell'iniziativa tocca in particolare l'art. 35 della nuova LCCom (*Coinvolgimento dei Comuni; informazione ai Comuni*), che ha il seguente tenore:

«¹Progetti, preventivi e piano di finanziamento relativi agli investimenti sono preventivamente inviati ai Municipi dei Comuni consorziati, almeno quattro mesi prima della seduta del Consiglio consortile.

²Gli altri oggetti di cui all'art. 17 vanno sottoposti ai Municipi almeno due mesi prima della seduta del Consiglio consortile.

³Se il Municipio di un Comune consorziato ne fa richiesta, la Delegazione consortile è tenuta in ogni tempo a fornire ragguagli e documentazione sulla gestione del Consorzio.

⁴I Municipi informano annualmente i loro Legislativi sull'attività del Consorzio.»

Nella sostanza, gli iniziativisti chiedono un maggior coinvolgimento dei Legislativi comunali nei processi decisionali dei consorzi, per le decisioni su oggetti e investimenti che superano i limiti di delega previsti nei regolamenti comunali a favore degli Esecutivi ai sensi dell'art. 13 cpv. 2 LOC.

II.

Chiamato dalla Commissione ad esprimersi su tale tema, dopo l'audizione del Capo della Sezione enti locali (SEL) Elio Genazzi e del Capo Ufficio amministrativo e del contenzioso Carla Biasca, il Consiglio di Stato, con atto datato 06.11.2012, si è espresso negativamente.

III.

La maggioranza della Commissione preavvisa di accettare l'iniziativa, ritenendo «*indispensabile stabilire che i progetti, i preventivi e i piani finanziari dei Consorzi comunali siano sottoposti ai Legislativi nel periodo di consultazione di quattro mesi prima della seduta del Consiglio consortile*», e proponendo pure già di approvare direttamente una conseguente modifica dell'art. 35 LCCom.

IV.

Il/i sottoscritto/i ritiene per contro che il richiesto maggior coinvolgimento dei Legislativi comunali - per riprendere le parole del Consiglio di Stato - «*sia inopportuno e addirittura contraddica la stessa volontà espressa dal Parlamento in occasione dell'approvazione della nuova LCCom*».

I motivi di tale posizione sono quelli già esposti dal Consiglio di Stato nella citata presa di posizione, i cui contenuti vengono pertanto qui largamente ripresi.

4.1

Innanzitutto deve essere precisato che, sia in base alla vecchia LCCom del 21.02.1974, sia in base alla nuova legge del 22.02.2010, **all'atto della costituzione di un Consorzio i Comuni coinvolti attribuivano risp. attribuiscono a quest'ultimo l'effettiva competenza decisionale sull'attività delegata**. I Comuni si privano quindi della relativa porzione di autonomia decisionale. Secondo l'impostazione sia della precedente (art. 16 cpv. 1 vLCCom) sia della nuova legge (art. 17 cpv. 2 LCCom) detentore della competenza decisionale in tema di investimenti consortili era risp. è il Consiglio consortile (e non i Consigli / Assemblee comunali). Quindi anche secondo la "vecchia" legge (salvo nei pochi Consorzi in forma speciale) **non** erano i Legislativi comunali a stanziare la quota parte degli investimenti consortili.

La "vecchia" LCCom prevedeva semmai, a favore dei Legislativi comunali, un preavviso all'intenzione del Consiglio consortile per le spese e gli investimenti consortili (art. 33 vLCCom); tali preavvisi non vincolavano comunque il Consiglio consortile (e, invero, neppure il delegato comunale in seno al Consiglio consortile; vedi art. 33 vLCCom).

Anche il riferimento dell'iniziativa ai limiti di spesa accordati nei regolamenti comunali dai Legislativi comunali ai Municipi secondo l'art. 13 cpv. 2 LOC non è pertanto pertinente, poiché tali limiti si riferiscono alle decisioni di competenza dei Comuni (per compiti e attività che "rimangono" nella loro competenza decisionale).

4.2

Premesso quanto sopra, va rilevato che la domanda dell'iniziativa non è in linea con - anzi, **contraddice - lo spirito della nuova LCCom**. La quale è stata adottata in tempi assolutamente recenti (22.02.2010), **è entrata in vigore nemmeno un anno e mezzo fa**

(01.09.2011), ma soprattutto è **stata elaborata**, dopo un iter assai articolato, **sulla base delle precise indicazioni fornite dal Gran Consiglio, e meglio - sulla base delle proposte dell'apposita sottocommissione - dalla stessa Commissione della legislazione.**

In proposito è utile riprendere qui di seguito alcuni passaggi del messaggio n. 6164 del 20.01.2009 (evidenziazioni dello/gli scrivente/i):

«1.2.2 Il Progetto di Legge sulla collaborazione dei Comuni del 20 marzo 2002

Un progetto di nuova Legge sulla collaborazione tra i Comuni ... è stato fatto proprio dal Consiglio di Stato ed è sfociato nel messaggio governativo n. 5225 del 20 marzo 2002.

La Commissione della legislazione, cui era stato affidato il compito di esaminare il messaggio, non ha però aderito alla relativa proposta. Essa ha, per il tramite di una sua sottocommissione, suggerito una modifica sostanziale dei contenuti del progetto.

La Sottocommissione ha in sostanza proposto di privilegiare una modifica legislativa, nella quale fosse dominante una forma di Consorzio impostata secondo schemi che si avvicinasero a quelle di società di diritto privato e la cui gestione fosse accentrata sull'Esecutivo (vedi punto 1.2.3.).

1.2.3 Il progetto di Revisione della Legge sul consorzio dei Comuni del 21 febbraio 1974 - messaggio governativo n. 6017 dell'8 gennaio 2008

Il Consiglio di Stato, vista l'accennata posizione della sottocommissione, ha ritirato il messaggio governativo n. 5225 del 20 marzo 2002.

Ha quindi presentato il nuovo messaggio governativo n. 6017 dell'8 gennaio 2008, la cui proposta di revisione parziale della Legge sul consorzio dei Comuni del 1974 teneva segnatamente conto delle suggestioni emerse dai lavori della sottocommissione della legislazione. Le stesse erano particolarmente incentrate sull'obiettivo:

- di garantire ai Comuni consorziati un primario e più incisivo controllo sull'attività del Consorzio;*
- di migliorarne il funzionamento;*
- di dotare l'ente di adeguati strumenti di controllo finanziario;*
- di aprire la possibilità di modalità organizzative interne diverse rispetto alla forma usuale.*

...

1.2.4 Una proposta di nuova legge sul Consorzio dei Comuni

La sottocommissione della legislazione preposta all'esame del messaggio governativo n. 6017 dell'8 gennaio 2008 ha dato indicazione al Consiglio di Stato e ai suoi servizi di procedere dal profilo formale al riordino totale della Legge in vigore, passando da una proposta di revisione di Legge ad una proposta di nuova Legge. I motivi a sostegno di tale indicazione stanno nel fatto che le modifiche proposte toccano buona parte degli articoli della Legge vigente.

Dando seguito all'indicazione ricevuta si è giunti al presente messaggio. La relativa proposta riprende i contenuti della proposta di revisione del gennaio 2008 e integra con i necessari adeguamenti formali i precedenti contenuti della Legge su consorzio dei Comuni del 1974 che vanno confermati.

...»

Sarebbe, pertanto, ora quanto mai **contraddittorio** introdurre adattamenti e nuovi meccanismi in controtendenza rispetto alle precise recenti scelte del Parlamento, e che - come si dirà di seguito - potrebbero pure condurre a difficoltà d'applicazione della legge stessa.

4.3

Va altresì rilevato che, come da più parti sollecitato, nella nuova legge sono ora previsti strumenti atti ad assicurare un **miglior controllo dei Comuni sui Consorzi**. Con ciò è stato fatto un deciso passo rispetto alla situazione precedente.

Tale compito, nel solco di quanto richiesto dal Gran Consiglio, è stato attribuito ai **Municipi**; che lo concretizzano, in ultima analisi, con le istruzioni impartite ai delegati in seno agli organi consortili. La posizione dei Comuni confluisce quindi nella persona del loro rappresentante, che è vincolato alle indicazioni del Municipio.

Questa soluzione è stata scelta onde assicurare la **necessaria tempestività e dinamicità nei meccanismi di funzionamento del Consorzio**; ma anche dipartendo dalla constatazione che **i Municipi sono in effetti meglio in grado di esercitare con competenza e conoscenza di causa tale ruolo**.

La LCCom garantisce in effetti le condizioni affinché l'Esecutivo sia in grado di esercitare al meglio detto ruolo.

L'art. 35 cpv. 1 LCCom prevede in particolare che i progetti, i preventivi e il piano di finanziamento degli investimenti siano sottoposti ai Municipi **almeno quattro mesi** prima della seduta di Consiglio consortile. Ai Municipi dei Comuni consorziati compete poi **l'istruzione di voto vincolante** al rappresentante unico, che voterà in Consiglio consortile (art. 16 cpv. 5 LCCom).

Come detto, tale impostazione è stata **espressamente condivisa dalla Commissione della Legislazione** nel suo rapporto commissionale, al fine di abbreviare i tempi decisionali (cfr. rapporto 6164R del 20.01.2010, commento art. 14).

4.4

Prevedere un obbligo sistematico di interpellare i Legislativi comunali (come proposto dal rapporto di maggioranza) per preavviso (e tanto più qualora questo fosse inteso come vincolante, nel senso che costituirebbe l'istruzione al delegato comunale nel consorzio) sugli investimenti consortili (o quanto meno sulla quota parte a carico dei singoli Comuni) significherebbe introdurre un **elemento avulso** nella nuova legge, che ne metterebbe in definitiva in discussione l'impostazione.

Esso provocherebbe, inoltre, **un notevole rallentamento dei meccanismi di funzionamento del consorzio**: si pensi solo ai tempi tecnici necessari per questo genere di procedure, in particolare quando in un Consorzio sono coinvolti svariati Comuni, e/o quando coinvolti sono Comuni di piccola entità, che si riuniscono solo poche volte all'anno. È evidente che, in simili casi, il termine di 4 mesi previsto dall'art. 35 cpv. 1 LCCom non sarebbe sufficiente.

Ora, ciò si pone, come detto, in urto con gli intendimenti di speditezza, dinamicità, ecc. promossi e concretizzati con l'adozione della nuova legge.

Non solo: la soluzione proposta con il rapporto di maggioranza (nella misura in cui sottenda che il "preavviso" del Legislativo comunale varrebbe quale istruzione al delegato comunale nel consorzio) costituirebbe addirittura un **peggioramento rispetto al regime della "vecchia" legge**; che difatti prevedeva unicamente un preavviso non vincolante dei Legislativi comunali.

4.5

Va pure rilevato che **la nuova legge garantisce già la dovuta informazione dei Legislativi comunali sugli investimenti consortili** previsti e in atto, nonché sulle relative conseguenze.

Infatti, l'art. 35 cpv. 4 LCCom introduce l'obbligo per i Municipi di informare annualmente i Consigli comunali sull'attività del Consorzio, il quale deve pure dotarsi di un piano finanziario (cfr. art. 31 LCCom) e di un organo di controllo esterno (cfr. art. 26 LCCom). Si vedano al riguardo anche gli artt. 193 cpv. 3 LOC e 5 RALOC.

In sede di esame dei consuntivi dei Comuni i Legislativi possono in particolare discutere sull'attività e le previsioni di investimento relativi ai Consorzi; i Legislativi possono pure dare indicazioni e orientamenti di prosecuzione agli Esecutivi (art. 193 cpv. 4 LOC).

Nulla impedisce, infine, ai Municipi che lo ritenessero opportuno - nel termine di consultazione di quattro mesi per gli investimenti consortili (art. 35 cpv. 1 LCCom), e prima di impartire l'istruzione di voto - di consultare comunque il rispettivo Consiglio comunale.

4.6

Un ulteriore aspetto da non disattendere è quello riferito al fatto che i Comuni e Consorzi hanno, generalmente, **già avviato le procedure per adeguare gli statuti consortili alla nuova legge**; un cammino assai lungo e articolato.

Ora, la modifica proposta dall'iniziativa, concretizzata nel rapporto di maggioranza, introdurrebbe un nuovo, importante cambiamento, proprio nel bel mezzo di questi complessi iter; ostacolando (con un nuovo ingombrante giro di modifiche statutarie, con nuovo coinvolgimento dei Legislativi comunali e consortili, in particolare in quei Comuni e Consorzi che già hanno adottato le regole della nuova LCCom) e procrastinando così ulteriormente l'entrata in funzione dei nuovi meccanismi della nuova legge, e creando ad ogni modo non poco disorientamento.

Mal si comprende del resto, e infine, perché si debba modificare, su un punto così rilevante, una nuova legge, prima ancora che si siano potuti (al termine del citato complesso iter già in corso o appena concluso) testare gli effetti (positivi o negativi) del nuovo sistema.



In conclusione, e per i suesposti motivi, la maggioranza della Commissione della legislazione propone al Parlamento di respingere l'iniziativa in esame.

Per la maggioranza della Commissione della legislazione:

Luca Beretta Piccoli, relatore
Agustoni - Caverzasio - Cereghetti -
Paparelli - Ponzio-Corneo - Rückert