Rapporto

numero	data	Dipartimento
7159 R	27 aprile 2016	ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione
sulla mozione 8 giugno 2015 presentata da Gianrico Corti e cofirmatari "Aggregazioni e mantenimento della vitalità negli ex Comuni divenuti quartieri o frazioni"

(v. messaggio 23 dicembre 2015 n. 7159)

L'8 giugno 2015 il collega Gianrico Corti e diversi cofirmatari, a nome del gruppo socialista, hanno depositato la mozione in oggetto, sulla quale ha poi preso posizione il Consiglio di Stato con un suo Rapporto del 23 dicembre u.s. Vediamo dunque dapprima la proposta, poi gli argomenti del Governo.

I. LA MOZIONE

Contenuto e scopi dell'atto parlamentare sono enunciati chiaramente nel titolo. Partendo dalla constatazione che il Piano cantonale delle aggregazioni illustra finalità e ruolo dei Comuni (*«rendere migliore l'amministrazione: efficace, efficiente e razionale; offrire ai cittadini puntuali e diffusi servizi pubblici di qualità di maggiore soddisfazione»*, ecc.), i mozionanti chiedono che venga posta attenzione anche all'esigenza di *«salvaguardare e promuovere storia, valori, tradizioni, forme associative socioculturali presenti negli ex Comuni coinvolti nel progetto aggregativo»*.

L'atto parlamentare rileva pure che fra i problemi emersi ad es. nel nuovo Comune di Lugano, evidenziati da petizioni popolari, si manifesterebbe la *«preoccupazione che sottolinea insufficiente ascolto, consultazione e valorizzazione dei quartieri, necessità di capillari sportelli, quale riferimento e supporto amministrativo e sociale dei cittadini (…) e un nuovo modello di Commissioni di quartiere, flessibili ma incisive al contempo (…) capaci d'essere emanazione della popolazione e delle associazioni locali, come pure di promozione di progetti, della loro gestione e animazione»* (sottolineatura nostra).

La mozione rileva inoltre che anche riguardo al progetto analogo nel Bellinzonese, approvato dal Parlamento lo scorso 21 marzo, negli incontri "preliminari" era emersa più volte *«la preoccupazione legata (…) al timore di chi vive e vivrà questo passaggio in una realtà di quartiere, sovente periferico»*.

Pur preso atto che i responsabili dei progetti "aggregativi" assicurano prossimità di servizi e «*uffici e commissioni di quartiere*», i mozionanti fanno notare che per taluni di questi compiti (ad es. *«la gestione di infrastrutture locali, la responsabilità di distribuire finanziamenti pubblici alle società di paese o quartiere, l'allargamento della partecipazione civica»*) occorre una base legale, che oltre alle commissioni preveda pure l'istituzione di

1.0064

assemblee di quartiere, così da dare ai cittadini *«la garanzia non solo d'essere ascoltati, coinvolti e consultati su temi locali, di ottenere risposte (…) ma anche di avere la facoltà e la responsabilità di mantenere, di promuovere, gestire in modo riconosciuto (eventualmente anche tramite la gestione di un piccolo budget) attività, eventi, organismi associativi che nel quartiere considerato (paese o villaggio, definizione magari più consona ad aggregazioni lontane da agglomerati urbani) si traduce in partecipazione attiva, in socializzazione e vitalità civica»*.

La mozione chiede quindi di esaminare l'opportunità di completare la Legge organica comunale nel senso di prevedere esplicitamente gli organi citati, pur se in forma consultiva, e di riconoscere loro un "diritto di risposta" da parte del Municipio nei tempi da stabilirsi dal Regolamento comunale. Chiede inoltre di definire nella LOC l'acquisito termine di Commissione di quartiere: definizione, composizione, modalità di funzionamento e compiti. Considerato che *«il volto dei Comuni in Ticino cambierà a tal punto da abbandonare in tempi non lontani la forma dell'assemblea comunale»*, propone infine di *«dedicare a detti organi consultivi la maggiore attenzione possibile: dalla raccolta di documentazione sul loro funzionamento e in quale modo, laddove già esistono, alla loro promozione»*.

II. LA VALUTAZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, come detto, ha preso posizione sulla mozione in oggetto con un Rapporto dello scorso 23 dicembre, che conclude invitando il Parlamento a respingere la proposta.

Dopo aver ricordato le norme vigenti (art. 4 LOC) e l'iter che ha portato alla loro definizione, il Governo sottolinea che *«I comuni hanno la possibilità (non l'obbligo) di prevedere delle modalità per organizzare le proprie frazioni e/o i propri quartieri e i rispettivi organi (…). Il relativo disciplinamento è demandato ai singoli regolamenti organici comunali, con ampia libertà per ogni comune di organizzarsi come meglio ritiene»*. La legge precisa tuttavia che *«i gremi di frazione/quartiere hanno unicamente funzione consultiva, ma che comunque già beneficiano del diritto a ricevere una risposta dal municipio alle loro sollecitazioni»,* e che *«il municipio deve (obbligatoriamente) attivarsi nei tempi e nei modi prescritti dal ROC riguardo l'organizzazione di frazioni e/o quartieri».*

Entrando poi nel merito della Mozione, il Consiglio di Stato ritiene che *«l'istituzione volontaria di forme di organizzazione a livello locale va senz'altro mantenuta. I gremi di quartiere o frazione non possono che avere carattere consultivo e la loro interazione con le autorità, in particolare l'esecutivo, deve vertere soprattutto sul dialogo e l'informazione reciproca»*. A suo parere, tuttavia, *«L'introduzione di norme vincolanti nella LOC, al di là dei "punti fermi" di cui si è detto, non appare né necessaria né opportuna»*. E ciò anche in base *«alle posizioni espresse dalle allora associazioni dei comuni ACUTI e CoReTi che (…) rivendicavano entrambe l'esigenza di accordare ai comuni il massimo di autonomia»*.

A parere del Governo, che richiama al riguardo un suo precedente Messaggio (n. 5897) *«non emerge una reale ed effettiva esigenza di creare, a livello di frazioni o quartieri, organi che intervengano in modo vincolante nel processo decisionale (…). Infatti a livello di legislativo, attraverso lo strumento dei circondari elettorali stabiliti dal Regolamento comunale è già data ai partiti la possibilità di garantire l'elezione di un minimo di rappresentanti delle diverse parti di territorio (…). Sollecitare nella LOC una regolamentazione (…) potrebbe voler dire obbligare a creare una struttura di cui non v'è*

bisogno, e potrebbe inoltre creare ostacoli ad una progressiva coesione fra le diverse parti del nuovo Comune».

Il Consiglio di Stato afferma inoltre che *«va in tutti i casi evitato di introdurre un ulteriore tassello procedurale vincolante negli iter formali già sufficientemente articolati (…) Simili ipotesi implicano all'atto pratico una serie di incognite procedurali (…) che possono condurre al blocco della trattazione o a una estenuante dilatazione dei tempi decisionali (…) l'esistenza di organi di quartiere non deve rappresentare una "scorciatoia" per bypassare le vie istituzionali classiche della partecipazione civica: eleggere e farsi eleggere, promuovere petizioni, iniziative, referendum. In altri termini, occorre evitare che la presenza di tali gremi induca una certa "pigrizia" nell'attivarsi con le modalità del coinvolgimento entro le vie istituzionali»*.

Quanto alla richiesta di raccogliere dati sul funzionamento delle Commissioni di quartiere esistenti, il Consiglio di Stato rileva che *«la Sezione degli enti locali (…) intende prossimamente sistematizzare la documentazione (…) mettendola a disposizione, in rete, in uno spazio apposito del proprio sito»*.

Ribadendo infine che *«nulla vieta ai Comuni di prevedere la possibilità (ma non l'obbligo) di consultazione (…) della rispettiva commissione sull'uno o sull'altro tema locale allorquando ciò risulti opportuno»*, e ritenendo *«che non vi siamo i presupposti per accedere a quanto auspicato dalla mozione»* e che *«le dimensioni delle nostre realtà locali, per quanto aumentate, sono ancora del tutto accessibili agli strumenti della partecipazione e del coinvolgimento diretti»*, il Governo conclude, come detto, invitando il Parlamento a respingere la mozione. Non ritenendosi soddisfatto dalla risposta, il mozionante ha chiesto che la stessa fosse trattata da una Commissione parlamentare, ed è per questo che la scrivente Commissione è stata investita della questione.

III. L'AUDIZIONE DEL CONSIGLIERE DI STATO ON. GOBBI

Dopo una prima discussione nella seduta del 24 febbraio, nel corso della quale il collega Corti ha illustrato la sua iniziativa, la scrivente Commissione ha proceduto il 2 marzo u.s. all'audizione del Consigliere di Stato on. Norman Gobbi e del capo della Sezione enti locali sig. Elio Genazzi, i quali hanno in sostanza ribadito le argomentazioni testé citate. Pur senza misconoscere la necessità di un effettivo coinvolgimento dei cittadini (in particolare di quelli degli ex Comuni) nella gestione delle nuove realtà comunali di dimensioni talvolta anche molto maggiori che in passato, tanto il Consigliere di Stato quanto il responsabile della Sezione enti locali ritengono opportuno lasciare ai singoli Comuni la regolamentazione della questione, a dipendenza delle diverse realtà locali, senza che il Cantone intervenga con disposizioni in qualche modo coercitive. Ciò consentirebbe pure di trovare soluzioni magari inaspettate. Il Consigliere di Stato e il capo della SEL hanno inoltre sottolineato che, su proposta fatta a suo tempo dalla Commissione della Legislazione, questi gremi, laddove esistono, hanno diritto di risposta alle loro sollecitazioni, proprio per sottolineare l'attenzione che il Municipio deve riservare loro.

La principale preoccupazione del Governo, è parso di capire, è comunque di evitare che eventuali disposizioni in materia possano rappresentare un "passo indietro" verso situazioni pre-aggregative (interpretazione che il mozionante contesta, sostenendo che la sua proposta mira semmai proprio a consolidare maggiormente le nuove realtà istituzionali locali).

IV. ALTRI PARERI

Nella seduta dello scorso 21 marzo, il Gran Consiglio, trattando il progetto di aggregazione del Bellinzonese (poi approvato all'unanimità) si è pure occupato ampiamente del tema in esame. Ci sembra quindi utile citare al riguardo il parere della Commissione speciale Aggregazioni, nonché le opinioni espresse da diversi portavoce dei gruppi, che si sono soffermati su questo aspetto.

Il Rapporto commissionale afferma che «*le commissioni di quartiere costituiscano uno strumento fondamentale per rafforzare l'appartenenza identitaria al nuovo Comune.* ***Nella forma consultiva e propositiva*** *esse dovranno fungere da cinghia di trasmissione tra le attese locali e le risposte degli amministratori del nuovo Comune*» (sottolineatura nostra).

Per il gruppo PLR, il collega Graziano Crugnola ha osservato che *«con la creazione di una città di oltre 40 mila abitanti, il rapporto fra l'autorità politica e la popolazione sarà giocoforza più distaccato rispetto a quello vissuto finora. Le Commissioni di quartiere permetteranno di ridurre questo distacco e assumeranno la funzione di trait-d'union tra i cittadini e l'amministrazione comunale, garantendo così che le attese e le necessità locali (…) possano venir ascoltate e non rimangano disattese»*.

Per il PPD, il deputato Fabio Battaglioni ha inoltre sottolineato il carattere non solo consultivo ma anche propositivo di dette Commissioni, mettendo poi l'accento sul fatto che *«occorrerà in questo ambito prestare particolare attenzione alla composizione di queste commissioni ed evitare di perpetuare una prassi, purtroppo invalsa in certi enti regionali e consorzi, dove, compiendo un grossolano errore di valutazione, vengono inserite quelle persone che non risultino elette nei Municipi o nei Consigli comunali, indebolendo di fatto detti pur importanti enti»*.

A nome del gruppo socialista, il collega Henrik Bang ha sottolineato a sua volta che una particolare attenzione *«dovrà venir riservata alle commissioni e assemblee di quartiere. Il Gruppo socialista sostiene pienamente il fatto che inizialmente verranno costituite 13 commissioni di quartiere che saranno a carattere* ***consultivo e propositivo, aggettivo questo estremamente significativo****. Questa voce della base dovrà venir ascoltata dai nuovi amministratori politici»*.

Dal canto suo, il collega Massimiliano Ay, per la lista MPS-Partito comunista, ha rilevato che *«affidare agli abitanti la gestione del loro contesto abitativo porta a una maggior responsabilizzazione nell'uso articolato delle infrastrutture, ma bisogna evitare che il cittadino rischi di trasformarsi in un banale utente. L'aggregazione può essere un'opportunità che permette l'ottimizzazione del territorio (…). L'aggregazione può permettere una miglior distribuzione dei servizi pubblici, in caso invece si proceda a concentramenti di servizi in ottica di una loro liberalizzazione, l'aggregazione sarebbe controproducente»*.

Ricordiamo infine che il Consiglio Comunale di Lugano ha stabilito una propria definizione di dette Commissioni (trattandosi di un ambito urbano si parla ovviamente solo di quartieri e non di frazioni come sarebbe auspicabile in altri casi, a meno di voler fingere che tutti i nuovi Comuni siano "città"): *«Le Commissioni di Quartiere sono organismi di natura consultiva di partecipazione della comunità locale alla vita cittadina, e sono rappresentative degli interessi dei singoli Quartieri. In particolare, esse hanno il compito di stimolare la conoscenza, il dibattito, la collaborazione dei cittadini su tutti i temi legati alla vita sociale ed amministrativa della Città, di interpretare la voce e le esigenze della*

popolazione e di favorire la più efficace rispondenza della pubblica amministrazione ai problemi generali e particolari del Quartiere» (sottolineatura nostra).

V. VALUTAZIONI COMMISSIONALI

A giudizio della Commissione, il tema sollevato è sicuramente meritevole di esame attento, toccando un aspetto basilare per la democrazia: la necessità di assicurare un'effettiva partecipazione dei cittadini alla gestione della "cosa pubblica". Ciò sarà tanto più importante in avvenire, dal momento che il numero dei Comuni verrà di molto ridotto rispetto agli oltre 200 che erano ancora al momento in cui è stata adottata la vigente Legge organica comunale. Il Piano cantonale delle aggregazioni ne prevede infatti solo 23; in attesa di trattazione vi è pure un'iniziativa popolare che vorrebbe ridurli a soli 15. In media, ogni "nuovo" Comune accorperà quindi da 10 a 15 di quelli "vecchi". Occorre inoltre considerare che le nuove realtà cancelleranno – di fatto – le Assemblee comunali: questa forma di democrazia diretta tipicamente elvetica che nel nostro Cantone è già stata vieppiù sostituita da organi rappresentativi (i Consigli Comunali).

La situazione attuale, che non solo lascia ai singoli Comuni totale facoltà di istituire – ma anche di *non* istituire – detti organismi, ma che li considera alla stregua di semplici Commissioni municipali (formate quindi in base alla forza elettorale dei vari partiti), non è del tutto soddisfacente. Lo dimostra il fatto che in alcuni dei "nuovi" Comuni si manifestano al riguardo talune critiche e proposte di modifica. Al riguardo possiamo citare una mozione del gruppo PPD nel Consiglio comunale di Lugano, che chiede che le Commissioni di quartiere vengano designate direttamente dai cittadini.

Non tocca naturalmente a noi giudicare la giustezza o meno di dette critiche, né la validità delle proposte menzionate. Sta però di fatto che la questione della rappresentatività, e il timore che nelle nuove realtà di Comuni sempre più "grandi" venga perso o snaturato il legame fra cittadini e territorio, meritino particolare attenzione. A nostro parere, occorre cioè assolutamente evitare che la voce delle realtà locali (di quartiere o di frazione) resti inascoltata.

Del resto è stato affermato più volte, anche dai Consiglieri di Stato responsabili del cosiddetto cantiere, che le "aggregazioni" (termine ormai ufficialmente adottato) si differenziano della fusioni di cui si parlava un tempo, proprio perché le realtà preesistenti non devono esserne cancellate, ma mantenute e le valorizzate! Va pure tenuto presente che in praticamente tutti i processi aggregativi, in occasione degli incontri "preparatori", le richieste di questo tipo sono frequenti, e generalmente ottengono risposte rassicuranti. Si sa tuttavia che le promesse, specie verbali, non sempre vengono mantenute ...

Occorre d'altra parte evitare che un processo aggregativo, una volta approvato, venga azzerato da norme che facciano in qualche modo rinascere, sotto altra forma, i "vecchi" Comuni. Occorre insomma trovare un punto di equilibrio fra due esigenze entrambe legittime.

Fondamentale è infine la precisazione introdotta dalla Commissione Aggregazioni e avallata dal Gran Consiglio con il citato voto unanime del 21 marzo, ovvero **che tali organismi abbiano anche carattere propositivo**. In altre parole, occorre che non siano chiamati semplicemente a dire la loro su idee o progetti dell'Autorità comunale, ma che abbiano anche ad avanzare proposte concrete. In effetti, l'aggregazione può (e deve) incoraggiare la partecipazione della popolazione nella riqualifica dei quartieri e delle

frazioni. Affidarne le gestione agli abitanti porta infatti a una maggior responsabilizzazione nell'uso delle infrastrutture e alla collaborazione con le istituzioni.

Poiché devono adattarsi alla particolarità di ogni singola realtà locale, non ci sembra opportuno che i criteri della loro composizione vengano stabiliti in sede cantonale; tanto meno che il loro numero corrisponda necessariamente a quelli degli ex Comuni. Se ciò può essere consigliabile in una fase iniziale, successivamente potranno risultare auspicabili adattamenti (tanto nel senso di un aumento, quanto di una diminuzione).

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, la scrivente Commissione ritiene che un rifiuto puro e semplice della mozione in esame sarebbe difficilmente giustificabile. Senza voler complicare l'ordinamento istituzionale, né voler intaccare l'autonomia comunale, ritiene pertanto che il tema sollevato meriti una menzione esplicita a livello di legge.

Indicativamente, una soluzione potrebbe consistere nel modificare l'art. 4 della LOC come segue:

> "*La parte di un comune costituita da un aggregato di case abitate, topograficamente distinto e separato dal capoluogo, costituisce una frazione~~, se il regolamento comunale le attribuisce tale qualità~~.* ***Il Regolamento comunale le elenca****.*
>
> *2.* ***Nell'ambito di aree urbane****, il regolamento comunale può parimenti prevedere una suddivisione per quartieri, definendone i confini.*
>
> *3. L'organizzazione delle frazioni e dei quartieri,* ***laddove prevista****, è disciplinata dal Regolamento comunale. I relativi organi –* ***Commissioni e assemblee*** *– hanno funzione consultiva* ***e propositiva****, riservato il diritto di ottenere risposta da parte del municipio nei tempi previsti dal regolamento comunale****. Il regolamento comunale stabilisce inoltre la composizione e le modalità di designazione di detti organismi. Può inoltre prevedere la possibilità che siano dotati di un budget finanziario autonomo****.***
>
> *4. (…)* invariato

VI. CONCLUSIONI

La scrivente Commissione propone al Gran Consiglio di invitare il Consiglio di Stato a proporre in tempi brevi un Messaggio che modifichi la Legge organica comunale nel senso indicato.

Per la Commissione della legislazione:

Franco Celio, relatore
Corti - Delcò Petralli - Durisch - Ferrara Micocci -
Galusero - Minotti - Rückert - Viscardi