

Mozione ritirata
28.1.2003



Messaggio

numero

5154

data

4 settembre 2001

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 26 marzo 2001 presentata da Luciano Canal per lo "Scioglimento della Sezione degli enti locali"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

avvalendoci della facoltà concessaci dall'art. 54 cpv. 2 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato del 7 novembre 1984, prendiamo qui posizione sul testo della mozione citata.

I. PROPOSTA

L'atto parlamentare chiede che la Sezione degli enti locali del Dipartimento delle istituzioni venga sciolta nella sua attuale struttura e che la stessa venga ridimensionata nei suoi compiti che *"devono limitarsi ad una semplice consulenza a richieste di parere da parte di autorità comunali. Tutti i quesiti giuridici saranno di esclusiva competenza di un organo separato, che potrebbe essere l'Autorità di vigilanza che a sua volta dovrebbe controllare l'attività della Sezione enti locali"*.

Tale proposta prende lo spunto dall'operato che la Sezione degli enti locali avrebbe assunto in relazione al credito di fr. 272'000.-- per la revisione del Piano Regolatore del comune di Morbio Inferiore, respinto in sede di votazione popolare a seguito di referendum.

Fondandosi sui medesimi fatti, il sig. Canal, lo stesso giorno, ha pure introdotto un'iniziativa parlamentare con cui chiedeva l'abrogazione dell'art. 75 LOC. Sulla stessa il Consiglio di Stato si è determinato con rapporto di cui al messaggio 5146 del 10 luglio 2001.

Nel frattempo, e più specificatamente il 13 agosto 2001, il signor Canal ha ritirato l'iniziativa citata.

II. I FATTI

Quale premessa e a titolo informativo, si riportano nuovamente i fatti già esposti nel messaggio 10 luglio 2001. Vanno infatti corrette, poiché palesemente non corrispondenti alla realtà, talune affermazioni date dal sig. Canal nella mozione in cui si sostiene fra l'altro che:

"Il nuovo Municipio, non sapendo come prendere posizione sull'operato dell'Esecutivo in carica precedentemente domandava lumi alla Sezione enti locali la quale, invece di indicare una chiara direttiva, citava due possibilità: una era quella di sottoporre per ratifica al CdS il pagamento fatto senza base legale, analogamente alla normale procedura in

materia di sorpassi di credito non approvati dal Legislativo. L'altra possibilità era quella di responsabilizzare i municipali della precedente legislatura giusta la Legge sulla responsabilità degli Enti pubblici qualora fosse ravvisabile a loro carico una grave colpa.

Il Municipio di Morbio Inferiore, non ricevendo una chiara direttiva da seguire, si rivolse al CdS con la medesima domanda anteriore che venne trasmessa alla Sezione enti locali. Quest'ultima, in data 23.01.2001, motivando che l'importo di fr. 272'000.-- contestato in sede di referendum, non aveva causato gravi pregiudizi finanziari agli interessi comunali e quindi non reputando che i membri della compagine municipale avessero agito in grave e irreparabile contrasto con i loro obblighi, decise l'approvazione del messaggio no. 24/98. Decisione comprendente la nullità del referendum.

Continuando, nettamente in contrasto con quanto esposto precedentemente, la Sezione enti locali invitò fermamente l'Esecutivo a prendere nota dei contenuti della risoluzione presa affinché fossero ossequiate in maniera rigorosa le varie normative di legge, in caso contrario l'Autorità di vigilanza avrebbe valutato provvedimenti disciplinari."

Al proposito si può osservare:

1. Con MM 24/98 del 6 ottobre 1998 il Municipio di Morbio Inferiore ha chiesto al Consiglio comunale lo stanziamento di un credito di fr. 272'000.— da destinare all'elaborazione di un Piano di indirizzo in vista della revisione generale del PR e dell'adozione di un Piano particolareggiato dei nuclei; il CC ha approvato lo stanziamento di credito; la decisione del Legislativo, su ricorso del signor Canal, è stata successivamente annullata dal Consiglio di Stato con risoluzione 17 marzo 1999, constatato che il Municipio aveva demandato unicamente alla Commissione PR ed ambiente l'esame e il preavviso del citato messaggio.
2. Il MM è stato nuovamente sottoposto al Legislativo, il quale nella seduta 6 maggio 1999 lo ha approvato con 16 voti favorevoli, 2 contrari e 0 astenuti. Contro la risoluzione del CC è stato esercitato il diritto di referendum sottoscritto da 562 persone. Il 16 aprile 2000, dopo una contestazione legata alla sua validità sfociata nella decisione 24 novembre 1999 del Tribunale cantonale amministrativo, la domanda di referendum è stata sottoposta il 16 aprile 2000 a votazione popolare alla cittadinanza di Morbio Inferiore che ha respinto il credito.
3. Il 21 luglio 1999 la Sezione enti locali ha evaso un'istanza di intervento del sig. Canal, mediante la quale egli denunciava l'agire del Municipio di Morbio Inferiore; questo, nonostante la pendenza della domanda di referendum, non avrebbe infatti sospeso l'incarico dello studio di pianificazione.
In quella sede si è appurato che effettivamente l'Esecutivo di Morbio Inferiore aveva lasciato proseguire i lavori pianificatori nonostante detta pendenza, per motivi solo parzialmente giustificabili; il che non è stato reputato conforme ai disposti della LOC; L'Esecutivo è stato quindi rimproverato ed è stato invitato ad evitare simili operati; la Sezione enti locali non ha però ritenuto vi fossero gli estremi per proporre al Consiglio di Stato un provvedimento, in particolare sanzionatorio, a carico dei municipali.
4. Con parere 12 ottobre 2000, interpellata dal Municipio sul da farsi considerato il voto popolare negativo del 16 aprile 2000, la Sezione enti locali ha chiaramente indicato come l'oggetto andava sottoposto al Consiglio di Stato quale Autorità di vigilanza in applicazione analogica dell'art. 206 LOC, che recita:
"Se i conti comunali o parte di essi, come pure i sorpassi di credito, non sono approvati, il Municipio ne fa immediato rapporto al Consiglio di Stato".

La Sezione ha inoltre risposto ad ulteriori 4 domande poste dal Municipio. Per quel che attiene alla questione della responsabilità personale dei municipali coinvolti: in quella sede si è da una parte affermato come una valutazione in merito avrebbe potuto intervenire unicamente svolti gli accertamenti in ambito di inchiesta a seguito della segnalazione ai sensi dell'art. 206 LOC; si è dall'altra parte osservato che i municipali in carica nella precedente legislatura avrebbero potuto essere chiamati a rispondere personalmente giusta la Legge sulla responsabilità degli enti pubblici, unicamente qualora fosse stato ravvisabile a loro carico dolo o colpa grave per mancanza ai doveri del mandato municipale. Non corrisponde quindi alle indicazioni date dalla Sezione enti locali nel suo parere 12 ottobre 2000 quanto affermato dal sig. Canal nella mozione 22 marzo 2001.

5. Seguendo le indicazioni della Sezione enti locali, il Municipio ha sottoposto l'oggetto al Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 206 LOC in data 6 novembre 2000. Anche da questo profilo non corrisponde quanto affermato dal sig. Canal; questi è stato peraltro informato sulla procedura pendente dal Direttore del Dipartimento Istituzioni con comunicazione 14 dicembre 2000.
6. Il Consiglio di Stato e per esso il Dipartimento delle istituzioni e i suoi servizi, hanno successivamente svolto un sindacato di vigilanza del tutto analogo a quello che viene esperito in presenza di sorpassi di credito o di spese di investimento non ratificate dal Legislativo. Non poteva essere diversamente! La questione non muta in effetti nella sua sostanza se anziché ad una riezione del Consiglio comunale ci si trova di fronte ad una rielezione popolare.
In ambito di inchieste giusta l'art. 206 LOC, viene infatti ricostruita la fattispecie nelle sue linee essenziali e viene valutato l'operato degli organi locali per rapporto alla stessa; viene inoltre fatta una valutazione circa la necessità di un provvedimento amministrativo a carico degli amministratori; viene infine statuito circa l'approvazione del credito. Accertamenti e valutazioni in tale senso si impongono pure quando il credito è stato respinto in via popolare. La volontà popolare, le circostanze in cui si manifesta, le ragioni che ne stanno alla base sono semmai da tenere in debita considerazione nella valutazione delle responsabilità municipali e nella comminazione di eventuali misure o provvedimenti a carico degli amministratori.
7. Nell'agire del Municipio di Morbio Inferiore nel caso concreto, il Consiglio di Stato ha ravvisato una violazione degli artt. 13 cpv. 1 lett. e) LOC e 1 Rgfc, come tale rimproverabile; non si è però ritenuto che ciò configurasse gli estremi della cattiva amministrazione; non sono quindi state comminate sanzioni a carico dei municipali (art. 197 LOC); il credito è stato infine ratificato d'ufficio dalla scrivente Consiglio, quale Autorità di vigilanza sui comuni (non dalla Sezione enti locali), con il fermo invito al Municipio a voler prendere nota delle indicazioni sviluppate nella decisione (cfr. ris. gov. del 23 gennaio 2001). Non si intravedono motivi di principio validi che impediscono simili approvazione nel caso in cui anziché una rielezione del Consiglio comunale, vi sia quella popolare; si ricorda che la stessa interverrebbe anche nell'evenienza in cui nei comuni a regime assembleare fosse l'Assemblea (quindi la cittadinanza attiva) ad avere rigettato la spesa di investimento. L'art. 206 LOC è infatti applicabile anche in relazione a questi comuni.
Per quel che attiene ad una chiamata in causa dei municipali secondo la Legge sulla responsabilità degli Enti pubblici in merito al quale il Municipio aveva precedentemente chiesto informazioni alla Sezione enti locali, il Consiglio di Stato nella ris. gov. 23 gennaio 2001 ha sostenuto come non ve ne fossero i presupposti, non essendo emerso che essi avessero operato con dolo o negligenza grave.

III. NEL MERITO DELLA MOZIONE

Riservate talune puntuali competenze delegate (vedi in ambito di ratifiche e autorizzazioni), la Sezione degli enti locali non ha prerogative autonome generali in materia di vigilanza; organo competente è il Consiglio di Stato.

E' vero che per consolidata prassi ammessa da quest'ultimo - prassi dettata da motivi di economia procedurale - si ammette che la Sezione degli enti locali risponda in taluni frangenti direttamente con lettere sezionali agli istanti; ciò avviene però unicamente nei casi ove non si ravvisa cattiva gestione della cosa pubblica, per cui non entrano in discussione provvedimenti o sanzioni. E' poi riservato il diritto degli istanti, ricevuta la risposta della Sezione (servizio subordinato), di comunque chiedere una presa di posizione formale del Consiglio di Stato.

La mozione tocca comunque un ambito, quello del ruolo dell'Autorità di vigilanza sugli Enti locali (comuni, consorzi di comuni, ecc...), sovente oggetto di dibattito. Al riguardo già si è detto in diverse occasioni: ancora recentemente in occasione della riforma LOC 2000. Atti critici nei suoi contenuti quali quello in discussione danno lo spunto per ritornare sull'argomento e riaffermare la posizione del Governo in merito.

In quest'ambito, indubbiamente, vi sono aspettative contraddittorie.

Vi è infatti da una parte chi vuole un'Autorità superiore molto presente nel suo ruolo di vigilanza; un'Autorità, quindi, che intervenga con provvedimenti esemplari e drastici in presenza di violazioni ed errori di qualsiasi genere e portata, ma pure nel caso di contrasti personali e politici fra i membri degli organi locali. Per chi vuole questa linea la Sezione degli enti locali interverrebbe di norma troppo blandamente.

Vi è d'altra parte chi al contrario recrimina poiché l'Autorità superiore riserverebbe un'attenzione esagerata alle rimostranze di membri dei consessi e dei cittadini, quindi interverrebbe eccessivamente.

Ne deriva che le prese di posizione dell'Autorità di vigilanza non di rado creano insoddisfazione presso gli istanti, che anche pubblicamente fanno sapere la loro opinione divergente. Gli interventi dell'Autorità superiore (del Consiglio di Stato o della Sezione degli enti locali), indipendentemente dalla portata dell'oggetto in discussione, hanno del resto spesso una certa risonanza a livello di stampa: le parti in causa, non da ultimo per scopi di propaganda politica locale, amano sovente pubblicizzare l'istanza e la risposta ottenuta.

In questo scenario di contrapposte aspettative, è legittimo interrogarsi circa il giusto ruolo dell'Autorità di vigilanza. Una risposta in merito è stata cercata con la riforma degli artt. 194 e seguenti LOC, entrati in vigore il 1. gennaio 2001.

In quell'occasione, in risposta ad un elevato (soprattutto nel corso degli anni '90!) numero di istanze, con la consapevolezza delle difficoltà dell'amministrare la cosa pubblica, si è stabilito a livello di legge che un procedimento di vigilanza è aperto nei casi di cattiva gestione e non in quelli in cui vi sono semplici errori o sbagli da parte di chi amministra (art. 196 cpv. 2 LOC). Il nuovo art. 196a LOC prevede poi che l'istanza d'intervento è un rimedio sussidiario, riservato ai casi in cui non è e non è stato possibile promuovere una procedura di ricorso. Allo scopo di indurre l'istante a maggiormente ponderare e a circostanziare le sue richieste, sono stati inoltre introdotti alcuni minimi presupposti formali delle segnalazioni. Sono infine state rese più incisive le sanzioni comminabili agli amministratori locali (art. 197 LOC).

Il Consiglio di Stato e i suoi servizi intendono essere coerenti con le scelte fatte con questa riforma legislativa. E meglio.

Si è consapevoli che la facoltà di introdurre istanze e di conseguenza il dovere del destinatario di quantomeno rispondere, non possono essere aboliti. L'istanza di intervento

è infatti strettamente connessa con il compito dell'Ente superiore di intervenire se quello inferiore (sottostante alla sua sorveglianza) contravviene agli interessi collettivi agendo nella cattiva amministrazione. Per sua natura l'istanza si avvicina inoltre al diritto costituzionale della petizione, ovvero al diritto del cittadino di chiedere informazioni all'Autorità e di avere una risposta in termini ragionevoli. In sostanza, c'è e ci sarà sempre il cittadino o l'amministratore che si rivolge all'Autorità superiore contestando l'agire locale. In un modo o nell'altro ci dovrà sempre essere una risposta da parte di quest'ultima.

Ne consegue quanto segue.

E' opinione del Consiglio di Stato che i suoi servizi preposti alla vigilanza e alla consulenza nel senso citato, adeguatamente dimensionati, debbano in modo prioritario convogliare le loro forze operative sui grandi cantieri che toccano gli Enti locali, in particolare il comune. Si pensi al processo di aggregazione, a quello di verifica della ripartizione dei compiti fra cantoni e comuni, alla perequazione finanziaria fra comuni e alla redazione di adeguati strumenti legislativi atti a regolare questi processi.

E' altresì opinione del Consiglio di Stato che detti servizi, nei limiti delle loro competenze, debbano essere vicini agli Enti locali con una consulenza nei diversi settori dell'amministrare.

Per quanto riguarda la vigilanza, oltre ad espletare le competenze decisionali che le leggi già attribuiscono alla Sezione degli enti locali (vedi ratifiche, ecc...), è importante che vi sia un'adeguata supervisione circa l'andamento finanziario dei comuni, principalmente di quelli in regime di compensazione.

Per la "vigilanza in senso stretto", il Consiglio di Stato continuerà ad intervenire con le dovute misure in presenza di effettivi indizi di cattiva amministrazione. Tenuto conto delle risorse che è doveroso impiegare in altri campi, non rientrerà però nelle loro priorità comporre insanabili diatribe (personali e non) fra amministratori. Neppure sarà prioritario l'intervenire, con dispiego importante di tempo e risorse, in contenziosi fra cittadini e Enti che per loro natura e portata sono da risolvere a livello locale.

IV. PREAVVISO

Per le considerazioni che precedono, lo scrivente Consiglio invita il Parlamento cantonale a respingere la proposta della mozione 26 marzo 2001 del sig. Canal tendente a sciogliere la Sezione degli enti locali del Dipartimento delle istituzioni nella sua attuale struttura e di ridimensionarla nei suoi compiti.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

MOZIONE

Scioglimento della Sezione enti locali

del 26 marzo 2001

Premessa

Il 14.12.1998 venne approvato dal Consiglio comunale un credito di fr. 272'000.- per la revisione del Piano Regolatore e di un piano d'indirizzo, senza che questi sia passato al vaglio della Commissione della gestione.

Il 23.12.1998 venne inoltrato ricorso al Consiglio di Stato per la manchevolezza spiegata; ricorso che venne poi accolto il 22.03.1999 dal CdS che così annullava la decisione del Consiglio comunale del 14.12.1998 / credito di fr. 272'000.-. Nonostante l'effetto sospensivo del ricorso, l'ing. incaricato per la pianificazione aveva però iniziato subito i suoi lavori che vennero fatti cessare al fine gennaio/inizio febbraio; prontamente egli inviò all'Esecutivo di Morbio Inferiore due fatture di fr. 85'200.- delle quali una venne pagata ancora nel medesimo mese di febbraio. Dopo questi avvenimenti il Municipio inoltra nuovamente la domanda di credito con una procedura regolare; domanda che veniva accolta dal Consiglio comunale ma poi respinta su votazione popolare in sede di referendum.

Il nuovo Municipio, non sapendo come prendere posizione su l'operato dell'Esecutivo in carica precedentemente domandava lumi alla Sezione enti locali la quale, invece di indicare una chiara direttiva, citava due possibilità: una era quella di sottoporre per ratifica al CdS il pagamento fatto senza base legale, analogamente alla normale procedura in materia di sorpassi di credito non approvati dal Legislativo. L'altra possibilità era quella di responsabilizzare i municipali della precedente legislatura giusta la legge sulla responsabilità degli Enti pubblici qualora fosse ravvisabile a loro carico una grave colpa.

Il Municipio di Morbio Inferiore, non ricevendo una chiara direttiva da seguire, si rivolse al CdS con la medesima domanda anteriore trasmessa alla Sezione enti locali. Quest'ultima, in data 23.1.2001, motivando che l'importo di fr. 272'000.- contestato in sede di referendum, non aveva causato gravi pregiudizi finanziari agli interessi comunali e quindi non reputando che i membri della compagine municipale avessero agito in grave e irreparabile contrasto con i loro obblighi, decise l'approvazione del messaggio no. 24/98. Decisione comprende la nullità del referendum.

Continuando, nettamente in contrasto con quanto esposto precedentemente, la Sezione enti locali invitò fermamente l'Esecutivo a prendere nota dei contenuti della risoluzione presa affinché fossero ossequiate in maniera rigorosa le varie normative di legge, in caso contrario l'Autorità di vigilanza avrebbe valutato provvedimenti disciplinari.

Quest'ultima frase conferma la gravità dell'irregolarità effettuata dal Municipio di Morbio Inferiore. Nonostante ciò, dimostrando una grande leggerezza decisionale e per di più in netto contrasto con la legge sulla responsabilità degli Enti pubblici adottò la decisione descritta, dimenticando quindi che la possibilità di indire un referendum (come quella di un'iniziativa) è uno dei capisaldi della nostra democrazia e che il popolo è sovrano, per cui la sua volontà va rispettata ed ossequiata in ogni frangente; ciò che è stato confermato da sentenze del Tribunale federale. La Sezione enti locali in questa fattispecie (ma non solo) non si è dimostrata all'altezza di decidere in modo conforme alla legge. Su fatti di una provata gravità ha, in un modo che si può definire irresponsabile, ignorato la volontà espressa da una maggioranza qualificata in sede di votazione su domanda di referendum.

In considerazione di quanto descritto, mediante la presente mozione domando lo scioglimento della Sezione enti locali nell'attuale struttura, e che la stessa venga ridimensionata nei suoi compiti che devono limitarsi ad una semplice consulenza a richieste di parere da parte di auto-

rità comunali. Tutti i quesiti giuridici saranno di esclusiva competenza di un organo separato, che potrebbe essere l'Autorità di vigilanza che a sua volta dovrebbe controllare l'attività della Sezione enti locali; dunque due organi separati con mansioni ben definite.

Luciano Canal

