

Messaggio

numero **4671**
data **27 agosto 1997**
dipartimento **Istituzioni**

Concernente la revisione parziale della Legge organica comunale

Onorevole signor presidente ,
onorevoli signore e signori deputati ,

Il Consiglio di Stato è lieto di sottoporre alla vostra attenzione questa proposta di revisione parziale della Legge organica comunale . La stessa è stata elaborata dal Dipartimento delle Istituzioni sulla base delle esperienze derivanti dalla quotidiana attività a contatto con le Amministrazioni locali . Le proposte sono state oggetto di una duplice procedura di consultazione : la prima ha interessato tutte le Municipalità del Cantone , nonché le Associazioni dei Comuni e dei funzionari comunali ; la seconda ha condotto i partiti politici ad esprimersi in merito . L'esito della procedura di consultazione è in generale positivo .

Considerazioni generali

Perché una revisione?

I motivi che inducono il Consiglio di Stato a presentare una proposta di revisione della vigente Legge organica comunale , a 10 anni dalla sua entrata in vigore , sono da ricercarsi essenzialmente nella volontà di dare una risposta , pur parziale , ai mutamenti da allora intervenuti nell'istituto comunale . Nel corso degli anni settanta fu posto l'accento a livello parlamentare , proprio attraverso l'iniziativa Jelmini per la revisione della LOC , sull'accresciuta responsabilità degli organi locali derivanti dall'attribuzione di nuovi compiti statali , che già allora ponevano serie difficoltà a numerose amministrazioni comunali .

Esiste innegabilmente un livello di crisi strutturale che tocca il Comune , questo Consiglio ha già trattato l'argomento in messaggi o rapporti sottoposti al Gran Consiglio che concernevano la fusione dei Comuni di Crana , Russo e Comolugno come pure l'iniziativa dell'on . Cereda per la modifica della Legge tributaria . Il tema è parimenti emerso in tutta la sua importanza in occasione dei dibattiti parlamentari sulla proposta di modifica della Legge sulla compensazione votata nel 1992 , ai quali è seguita la presentazione di un'iniziativa parlamentare generica per la revisione integrale di questa Legge . In tale ambito la Sezione Enti locali già ha elaborato una prima proposta di indirizzo sottoposta per valutazione ad un gruppo di lavoro del quale hanno fatto parte anche i rappresentanti dei Comuni . Ciò ha condotto alla stesura di una proposta di revisione parziale presentata con messaggio governativo N . 4622 del 4 marzo 1997 , attualmente sottoposto all'esame della Commissione della legislazione . Deve inoltre essere opportunamente richiamata l'avvenuta presentazione dell'iniziativa parlamentare dell'on . Righetti per l'emanazione di una nuova Legge sulle fusioni coordinate , già preavvisata favorevolmente dal Consiglio di Stato . Le difficoltà di gestione che troviamo a livello del singolo Comune si riflettono poi a livello regionale , segnatamente nell'ambito della collaborazione intercomunale , ove alla crescente importanza assunta dai Consorzi negli ultimi due decenni si accompagnano serie difficoltà di funzionamento interno e nei rapporti con i Comuni . L'attività dei Consorzi è pure oggetto di valutazioni per giungere ad una revisione della vigente Legge sul consorzio dei Comuni 1974 , un primo progetto è già stato allestito dalla Sezione Enti locali . Si ritiene peraltro come questo tema non possa essere affrontato con efficacia se restano irrisolti i problemi legati all'attuale organizzazione istituzionale del Cantone , notoriamente frammentato in 245 realtà comunali indipendenti , marcatamente differenziate tra loro per popolazione e forza finanziaria .

Non si possono infine ignorare i pesanti condizionamenti imposti dalla questione della ridefinizione dei rapporti Cantone - Comuni che vede porre sul piatto della bilancia il futuro del concetto di autonomia comunale in rapporto alla gestione di servizi pubblici sempre più gravosi dal profilo tecnico - logistico - amministrativo quali la tutela ambientale , i trasporti e la socialità .

L'attualità del tema è confermata dai contenuti delle schede programmatiche 8 e 9 del rapporto a questo l'od . Gran Consiglio sul primo aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario 1996 - 1999 . In tale sede si è affermata la necessità di procedere ad una riorganizzazione istituzionale del Cantone , segnatamente attraverso la riduzione del numero dei Comuni , pure si è riaffermata l'esigenza di elaborare proposte concrete per una diversa ripartizione delle competenze tra Comuni e Cantone che integra in sé la ridefinizione dei flussi finanziari tra i due enti .

La LOC in quanto Legge quadro che sovrintende al funzionamento di tutte le Amministrazioni comunali e principale riferimento nominativo per la vigente Legge sul consorzio dei Comuni , può ovviamente contribuire a dare una risposta alle difficoltà di funzionamento delle medesime . Ancorché in essa non

possano trovare la loro giusta soluzione temi di grande respiro quali le fusioni e i rapporti di competenze Cantone - Comuni , è innegabile che l'efficacia dell'apparato amministrativo è anche condizionata dal sistema di ripartizione di competenze tra gli organi del Comune , come pure dalle modalità procedurali cui è vincolato il processo decisionale . Queste ultime possono poi sovente incidere sul grado di conflittualità oggi presente a livello comunale sia nei rapporti con la cittadinanza che in quelli tra gli organi del Comune . Alla purtroppo diffusa insufficiente conoscenza delle modalità di funzionamento dei nostri Comuni da parte del cittadino , si accompagna sovente una mentalità critica ancorata anche alla difesa di interessi personali che porta alla strumentalizzazione di procedure ricorsuali o di denunce all'Autorità superiore , che trovano sovente appiglio in violazioni formali della Legge nelle quali i nostri amministratori di milizia possono facilmente cadere . Si è convinti di dover operare anche nella ricerca della semplificazione delle procedure proprio considerando gli errori in cui possono incorrere i nostri amministratori non professionisti nell'applicazione delle numerose Leggi che sovrintendono al funzionamento del Comune ed alla relativa giurisprudenza , ciò anche per mantenere vitale ed efficace il potere decisionale degli organi politici locali , evitando una possibile eccessiva dipendenza ed a rigori un condizionamento derivante dal ricorso a supporti esterni .

Il Consiglio di Stato ritiene inoltre sia giunto il momento di riconsiderare l'assetto normativo che disciplina l'autonomia decisionale del Municipio . Occorre finalmente prendere atto del fatto che la gestione moderna della cosa pubblica conduce inevitabilmente ad accrescere le sollecitazioni decisionali all'indirizzo dell'organo Esecutivo comunale . Quest'ultimo è confrontato in effetti a problematiche gestionali per molti aspetti simili a quelle di un consiglio di amministrazione o della direzione generale di una società privata , ma non beneficia "de lege" di grandi prerogative decisionali . La nozione stessa di Esecutivo appare per molti versi limitativa allorché si voglia costringere questo organo al solo ruolo di proponente e di seguito esecutore di decisioni altrui . Come ignorare che il crescere del bisogno di servizi manifestato dalle collettività locali comporta il complicarsi dell'attività di preparazione della decisione con conseguente allungamento dei tempi di trattazione delle varie problematiche cui deve aggiungersi il rispetto di procedure che impongono di richiedere le necessarie autorizzazioni di competenza all'organo legislativo . Ciò non risponde al bisogno di celerità decisionale richiesto dai rapporti con l'utenza e con l'economia privata . A livello di ripartizione di competenze deve essere fatto rilevare come oggi il Municipio sia rigidamente vincolato dalla Legge all'ottenimento di preventive autorizzazioni da parte del legislativo per tutto quanto attiene agli esborsi finanziari di gestione corrente e di investimento . In special modo per quanto riguarda il preventivo occorre considerare l'estrema difficoltà legata al fatto di dover pianificare nel dettaglio esborsi legati a manutenzione di infrastrutture locali , studi particolari o progettazioni , interventi nel campo ambientale , che a dipendenza dell'importanza del Comune sono soggetti a variabili nel corso dell'esercizio legate ad avvenimenti o contingenze particolari . E' lecito chiedersi quali timori possano celarsi dietro il non riconoscere all'organo Esecutivo del Comune una maggiore autonomia operativa , quasi si sminuisca realmente il controllo democratico sulla pubblica gestione .

Sempre in tema di controllo generale sull'amministrazione del Comune , va detto che la vigente Legge già assicura che a livello locale possa perfezionarsi una corretta verifica annuale della gestione amministrativa , segnatamente attraverso le competenze generali di esame e approvazione dei conti attribuiti al legislativo dall'art . 13 LOC e , in particolare , attraverso il conferimento di un preciso compito di controllo finanziario alla commissione della gestione ai sensi degli artt . 174 e segg . LOC . Deve essere ribadito come l'esame di preventivi e consuntivi sia la sede più efficace per l'organo legislativo per formulare il proprio giudizio tecnico e politico sulla strategia gestionale attuata dal Municipio . È in tal senso importante focalizzare negli aspetti finanziari del processo di gestione della cosa pubblica il punto centrale del controllo democratico dovuto al cittadino , chiamato attraverso la fiscalità proprio a sopportare gli oneri ingenerati dalle decisioni adottate dagli organi comunali .

È dunque fondamentale promuovere a livello comunale una ottimale familiarizzazione con gli strumenti di analisi e pianificazione finanziaria già offerti dal nuovo modello dei conti . Il Consiglio di Stato non ignora peraltro le oggettive difficoltà che incontrano molte commissioni della gestione al momento di esaminare la contabilità del Comune , ciò rende oramai doveroso ricorrere al revisore esterno .

Nella proposta di Legge si è dunque codificato l'obbligo per tutti i Comuni di dotarsi di un organo di controllo esterno (nuovo art . 171 a) , esigendo pure che i Comuni sopra i 300 abitanti debbano obbligatoriamente dotarsi di un piano finanziario .

Così facendo si ritiene di riaffermare e rafforzare gli strumenti a disposizione del legislativo comunale , ricercando nel contempo il progressivo consolidamento dei principi gestionali espressi dagli articoli 1 a 6 del vigente Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni .

Il Consiglio di Stato non può infine non dichiararsi preoccupato dinanzi al complicarsi se non al deteriorarsi in molti Comuni dei rapporti tra Legislativo e Esecutivo .

Si ha la netta impressione che la difficoltà che il cittadino od il consigliere comunale incontra nel comprendere tutti gli aspetti della gestione locale , sovente dovuta all'impossibilità di prendere cognizione dei medesimi , conduca all'instaurazione di un clima di diffidenza in certi casi favorito anche dall'insofferenza

municipale per determinate lungaggini procedurali ancorate ai rapporti di competenza codificati dalla Legge . È proprio l'alto grado di conflittualità tra cittadino ed Autorità , che ha condotto alla revisione integrale del capitolo della vigilanza sui Comuni , finalizzata a garantire una migliore tutela degli interessi del singolo giustamente commisurata a quelli della collettività .

La proposta

La revisione conclusasi nel 1987 dopo lunghi anni di lavori commissionali , aveva scartato l'eventualità di apportare mutamenti sostanziali all'istituto comunale ; il risultato finale è stato quello di un riordino generale della Legge adeguandola a prassi e giurisprudenza senza per questo che potesse essere data una risposta alle sollecitazioni imposte da un moderno concetto di gestione della cosa pubblica (cfr . messaggio 2 luglio 1985 concernente la revisione della LOC 1950 , pagina 3) .

Lo scrivente Consiglio cerca con questa nuova proposta di avvicinarsi alle esigenze della realtà operativa del Comune ticinese . L'impostazione della revisione racchiude in sé quattro componenti fondamentali :

- a) la verifica del rapporto di competenze Esecutivo - Legislativo ;
 - b) la ricerca di nuovi strumenti decisionali autonomi per il Municipio ;
 - c) la verifica generale della sistematica delle norme vigenti , eliminando difficoltà di applicazione ed anacronismi , perfezionandole o completandole in rapporto alle odierne esigenze , correggendo quelle superate a livello di dottrina e giurisprudenza e inserendo nuove regole per rispondere alle esigenze ed agli indirizzi che la pratica suggerisce ;
 - d) la giusta definizione dei criteri di intervento dell'Autorità di vigilanza sull'agire degli amministratori locali .
- Qui di seguito si tratteranno le caratteristiche principali di ognuno dei capitoli sopraelencati ritenuto come i dettagli delle singole proposte di normativa siano enunciati anche in calce ai relativi articoli di Legge .

A) Il rapporto di competenze tra gli organi del Comune

A.1. In generale

Il Consiglio di Stato ritiene che la ripartizione di competenze tra gli organi del Comune ancorata ai dettami della LOC vada riesaminata tenendo conto delle esigenze operative del Comune moderno . Ci si è orientati in tale ambito verso una rivalutazione dell'autonomia legislativa del Comune rispetto alla ricerca di soluzioni a livello di normativa cantonale . Si reputa in particolare che legittimando un disciplinamento della questione nel regolamento comunale il Legislativo e l'Esecutivo locali possano confrontarsi e valutare le migliori modalità procedurali per garantire la giusta efficienza e funzionalità all'apparato amministrativo locale . Comparando la vigente LOC con le Leggi che in altri Cantoni sovrintendono al funzionamento del Comune si è accertato come la delega di competenza da parte del Legislativo al Municipio sia in molti casi codificata . Questa delega risulta in taluni casi addirittura espressa in una clausola generale di competenza quale prevista dall'art 13 lett r LOC per il legislativo del Comune ticinese - , limitata da una elencazione nella Legge di un numero ristretto di competenze inalienabili . Altri Cantoni hanno invece optato per una delega limitata a determinati settori decisionali , quali la gestione dei beni comunali od il settore dei crediti d'investimento , introducendo dei limiti pecuniari all'autonomia decisionale dell'Esecutivo .

Tale è la soluzione adottata in questa proposta di revisione . I settori proposti coinvolgono la spesa d'investimento in generale , il realizzo di opere pubbliche e le decisioni in tema di acquisto , alienazione , affitto di beni comunali (art . 13 lett . e , g , h LOC) , dove si ritiene sussistano reali esigenze di un maggior spazio decisionale autonomo per la Municipalità . La consultazione ha confermato la fondatezza di tale impressione .

La norma proposta limita l'ampiezza della delega in rapporto all'importanza del bilancio del Comune , ciò impone agli organi del Comune di fissare un plafond pecuniario determinato in funzione di reali esigenze di funzionamento dell'Ente locale

In sede di ratifica del regolamento comunale l'Autorità di vigilanza potrà così evitare che il legislativo si spossassi in misura eccessiva delle proprie competenze decisionali . Ancorché un simile pericolo non sia a ragion veduta molto incumbente , la limitazione si impone a tutela dell'importanza dei settori decisionali toccati dalla delega , che coinvolgono anche i diritti popolari .

In questo particolare ambito si rilevi la singolarità di obiezioni che vorrebbero pregiudicati i diritti democratici ed il controllo del legislativo sull'esecutivo . Chi sostiene sia doveroso rivalutare le autonomie del Comune deve innegabilmente sostenere e favorire il conferimento a quest'ultimo di un giusto grado di autonomia legislativa . Il vincolare il funzionamento del Comune a procedure e meccanismi sempre più dettagliati a livello di Legge cantonale implica in sé una connotazione dirigista e centralizzatrice che vanifica di per sé la corretta impostazione di una ripartizione di competenze tra Cantone e Comuni .

A.2. In tema di gestione finanziaria

Benché non si sia ritenuto di dover stravolgere l'attuale sistematica , un'innovazione importante è quella che concerne le competenze municipali in materia di gestione della liquidità e del debito pubblico . In tale ambito

si rileva come le Municipalità debbano poter beneficiare di più ampie autonomie operative sul mercato finanziario , in special modo per quanto attiene alla stipulazione ed al rinnovo di prestiti o linee di credito (modifica art . 13 lett i) . I tempi decisionali imposti dal mercato finanziario non collimano con le procedure attuali che richiedono sempre un pronunciamento del legislativo del Comune .

Deve essere rilevato come il Dipartimento già abbia legittimato per i Comuni più importanti una procedura di ratifica a posteriori da parte del legislativo di operazioni di rinnovo dei prestiti attuate dal solo Municipio . Il conferimento in tale ambito di una competenza esclusiva al Municipio appare necessario anche richiamandosi ai concetti di gestione finanziaria espressi dallo specifico Regolamento e racchiusi nella sistematica del nuovo modello contabile . Si ritiene del tutto realista il concentrare il potere di controllo del legislativo in sede di esame dei conti del Comune , in tal senso sarà opportunamente adeguato il contenuto obbligatorio del consuntivo di cui all'art . 21 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni .

Di particolare rilievo sono le proposte elaborate dal Dipartimento dopo la prima procedura di consultazione , relative agli art . li , 169a e 171a riguardanti , rispettivamente , il capitale proprio e il controllo finanziario . Al di là di quanto precisato in calce alle singole schede va sottolineato come si ricerchi con queste proposte di introdurre un maggior controllo della Legge sullo stato delle finanze locali , in particolare fissando all'art 169a un livello minimo di capitale proprio al di sotto del quale il Comune sia vincolato all'attuazione di una politica di risanamento finanziario . Una eguale considerazione di vigilanza sulle finanze comunali sta alla base della proposta di rendere obbligatorio il fare capo ad un organo peritale esterno di controllo . Si rilevi infine come attraverso la regola del nuovo art . 168 si intenda portare maggiore chiarezza ed avvicinare la Legge alla realtà operativa dei Comuni per quanto riguarda il delicato tema dei crediti supplementari , fonte di numerosi attriti tra gli organi del Comune .

A.3. In tema di deleghe decisionali ai servizi amministrativi

Una questione particolarmente delicata è quella relativa alla delega da parte municipale di competenze decisionali al segretario comunale e , più in generale ai servizi amministrativi del Comune .

E' innegabile come la figura del Segretario comunale sia vieppiù divenuta importante per il Comune . Sia nell'Ente locale di piccole dimensioni che nella città questa figura professionale è chiamata ad un importante ruolo di gestione diretta o di coordinamento dell'apparato amministrativo del Comune che assicura la messa in esecuzione delle decisioni assunte dagli organi politici e gestisce il rapporto quotidiano con la cittadinanza . Appare inoltre opportuno considerare come gli organi esecutivi di molti Comuni siano oberati dalla trattazione di tutta una serie di problematiche minori di natura prettamente amministrativa che comportano un notevole dispendio di tempo a scapito dell'esame delle tematiche più importanti . In tale ordine di considerazioni è importante che la Legge recepisca questa realtà legittimando i Municipi a valutare la possibilità di delegare ai propri Segretari talune facoltà decisionali di ordinaria amministrazione . La proposta prevede inoltre come il Segretario possa essere formalmente investito della qualifica di direttore amministrativo con specifiche competenze di gestione del personale .

Analogo discorso deve essere fatto in relazione ai momenti decisionali che possono interessare le commissioni amministrative delle aziende municipalizzate , gli uffici tecnici e le polizie comunali .

L'Autorità politica locale , al pari del Consiglio di Stato nei confronti dei suoi Dipartimenti , deve essere messa in grado di valutare l'opportunità di creare per questi servizi degli spazi decisionali autonomi . Il Dipartimento è convinto che da parte dei Municipi la decisione di delega sarà oggetto di un serio e prudente esame per cui , conoscendo le sensibilità locali , si esclude che l'Autorità politica voglia spossessarsi integralmente dei propri poteri a favore dei funzionari .

Si ritiene in questo particolare ambito di privilegiare l'autonomo apprezzamento municipale sulle effettive esigenze operative della propria amministrazione e sulle proprie reali potestà di controllo sull'operato della medesima . Il nuovo cpv . 2 dell'art . 9 vincola comunque la delega alla preventiva adozione di una apposita norma nel regolamento comunale . È così assicurato un controllo allargato da parte del legislativo sulla decisione di principio di procedere all'instaurazione di un sistema di deleghe municipali .

A.4. In tema di rapporti tra il Comune e l'Autorità giudiziaria

Un'ulteriore variazione al rapporto di competenza tra gli organi del Comune ha interessato l'abrogazione dell'autorizzazione del legislativo per lo stare in lite (art . 13 lett . I LOC) . La norma parrebbe tutelare una presunta temerarietà degli Esecutivi nel lanciarsi in dispendiose quanto inutili cause penali o civili contro privati cittadini ; pure si rilevi come oggi l'autorizzazione sia necessaria allorché il Comune è parte convenuta nella procedura . Si ritiene come le nostre Municipalità possiedano pacificamente la capacità di valutare l'opportunità di promuovere liti in sede civile o penale .

B) la ricerca di nuovi strumenti e spazi decisionali

B.1. Il credito quadro

Riprendendo le analisi sviluppate in occasione della modifica della Legge sull'abitazione nel corso del 1991 , si ritiene opportuno codificare l'istituto del credito quadro nella LOC . L'istituto in parola è conosciuto e

utilizzato a livello di altri Cantoni quali Berna ed il Giura , il medesimo è pure codificato all'art . 24 della Legge sulla gestione finanziaria dello Stato . E' notorio come i Comuni siano confrontati in settori come lo smaltimento delle acque , la captazione e distribuzione dell'acqua potabile , la formazione o la manutenzione di strade , ad importanti investimenti suddivisibili di regola in svariati lotti di esecuzione . La complessità delle procedure previste , in particolare l'obbligo di ottenere particolari autorizzazioni cantonali in relazione al sussidiamento , già implicano notevoli lungaggini dal momento della decisione alla sua messa in esecuzione . Appare inoltre lecito considerare come per questo tipo di investimenti le implicazioni di ordine politico possano ragionevolmente limitarsi al solo livello della pianificazione finanziaria . Si tratta in sostanza di favorire appunto una decisione quadro su un complesso di investimenti sulla base di un progetto di massima , la cui messa in esecuzione lungo un lasso di tempo definito sia delegata al Municipio , evitando così il ripetersi di convocazioni del legislativo e sue commissioni , con preventivo aggravio di lavoro amministrativo per Esecutivi e cancellerie a livello di allestimento della documentazione . Così facendo non vi è più alcun voto successivo al credito d'impegno per i singoli lotti messi in esecuzione .

Si è coscienti del fatto che il credito votato non costituirà più quel preventivo definitivo" oggi codificato dall'art . 13 LOC , si ritiene peraltro come sia sufficiente che in sede di voto del credito quadro si tenga conto del grado di attendibilità dei medesimi come da norma SIA adeguando l'importo da votare . La delega al Municipio è comunque vincolata all'utilizzo degli stessi secondo i criteri di gestione finanziaria e limitatamente alle opere votate . In sede di esame dei conti consuntivi è peraltro data integrale potestà di controllo al legislativo sulle modalità di utilizzo del credito quadro , in tal senso si rileva la modifica che sarà apportata all'art . 21 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni .

Il legislativo rimane peraltro libero di approvare o meno la proposta municipale di concessione del credito quadro , richiedendo se del caso l'inoltro di specifici crediti d'impegno ai sensi dell'art . 13 lett . g LOC .

Il fine di questa proposta è quello di snellire le procedure riconoscendo nel contempo un giusto grado di autonomia operativa alle Municipalità , quale impone una efficace e celere trattazione di un certo tipo di problematica a connotazione prettamente tecnica

B.2. In tema di lavori e forniture e di spese non preventivate

La riforma che interessa l'art . 113 che disciplina le modalità di aggiudicazione dei lavori e delle forniture comunali è stato rivisto nel senso di rivalutare l'autonomia del legislatore comunale nel definire i limiti operativi del Municipio . Si è di conseguenza raddoppiato l'importo limite per l'assoggettamento al pubblico concorso , giudicando il medesimo più consona alla realtà operativa dei Comuni . Trattandosi di questione da disciplinare a livello di regolamento comunale , soggetto alla procedura di referendum , si ritiene poter riconoscere ai nostri Comuni la giusta maturità per autonomamente regolamentare la materia .

Una valutazione simile è stata fatta per la proposta di revisione che interessa l'art . 115 LOC . Ancorché sia mantenuto il principio che il Municipio non può discostarsi dal contenuto del preventivo , non si possono ignorare la molteplicità di circostanze ed imprevisti che influenzano l'agire delle nostre Municipalità a livello di gestione corrente

Essere ogni volta confrontati con l'esigenza formale di aggiornare il preventivo costituisce a ragion veduta un eccesso di formalismo di regola inutile se si tiene conto della serietà con cui si opera a livello dei nostri Esecutivi . Ancora una volta il limite verrà sancito a livello di regolamento per cui l'apprezzamento discrezionale coinvolge l'autonomia legislativa del Comune . Trattandosi , lo si ribadisce , di regolamentazione soggetta a referendum , vincolata a livello di approvazione cantonale dai criteri espressi dal parlamento al momento della modifica 1987 della LOC , non si ravvisano motivazioni preminenti per mantenere il grado di garantismo della Legge nei livelli sin qui applicati . L'Autorità di vigilanza ratificherà la normativa comunale avuto riguardo dell'importanza del bilancio del Comune secondo un criterio di ragionamento proporzionale paritario per tutti i Comuni del Cantone , quale applicato già oggi in sede di ratifica dei regolamenti comunali .

B.3. In tema di alienazione di beni comunali

Un analogo ragionamento atto a riconoscere la maturità delle nostre amministrazioni comunali ha condotto allo stralcio delle condizioni particolari poste dal vigente art . 178 LOC per l'alienazione dei beni patrimoniali del Comune . In questo particolare ambito si vuole portare una correzione a livello legislativo rispetto ai dettami dalla giurisprudenza del Tribunale cantonale amministrativo (RDAT 1989 N . 7) che si giudica troppo restrittiva dell'autonomia comunale . La scelta del momento della vendita può in particolare essere dettata da particolari contingenze o situazioni di mercato a rigori estranee alla destinazione dell'introito pecuniario . Richiamando il concetto di una autonomia comunale adeguata alla maturità dei poteri locali , si reputa che Municipio e legislativo del Comune siano perfettamente in grado di valutare l'opportunità di alienare il bene comunale nella giusta considerazione degli interessi pubblici in gioco .

C) la Verifica generale delle norme Vigenti

C.1. In tema di proposte ed emendamenti

La chiarificazione procedurale più importante ha interessato gli art . li 19 , 38 , 50 , 59 LOC che toccano punti fondamentali della sistematica decisionale . Si è ritenuto opportuno precisare i limiti della possibilità di

emendamento delle proposte municipali sottoposte al giudizio del legislativo affinché sia garantito un giusto grado di approfondimento degli oggetti senza che nessuno degli organi preposti all'amministrazione locale veda sminuito il proprio potere propositivo .

La sistematica della Legge organica vincola il processo deliberativo e meglio l'esercizio del diritto di iniziativa individuale o dell'organo a precise modalità procedurali , sia per quanto riguarda l'allestimento della proposta (messaggio motivato) , sia per i tempi e i meccanismi di inoltro del medesimo alle commissioni ed ai membri del legislativo (20 giorni prima della sessione) , che per l'esame commissionale e l'allestimento del relativo rapporto (art . li 68 a 70 LOC) . Il tutto esprime la volontà del legislatore di vincolare la decisione ad un giusto grado di analisi e valutazioni preventive a garanzia di un allargamento del dibattito nel senso democratico del termine . Appare pertanto inaccettabile che proposte nuove , concetto comprensivo delle proposte di emendamento sostanziale , potessero essere decise seduta stante senza il preventivo coinvolgimento di tutte le istanze chiamate a partecipare al processo deliberativo .

La prassi evidenzia in effetti come in molti casi si sia giunti a snaturare le proposte municipali attraverso emendamenti di natura sostanziale formulati in sede di Legislativo senza che l'Esecutivo o le commissioni potessero pronunciarsi .

In questo ordine di considerazioni ugualmente si è ritenuto fondamentale chiarire le prerogative decisionali dei legislativi convocati su domanda popolare o di consiglieri comunali (art . 19 e 50 LOC) per evitare che attraverso questo tipo di convocazione del legislativo potessero essere adottate di fatto , seduta stante , decisioni importanti per la gestione del Comune , in manifesta contraddizione con la sopraricordata sistematica della LOC che vincola i poteri locali , attraverso le procedure di elaborazione della proposta municipale , di esame commissionale e di convocazione del legislativo , a tempi ed a modalità di analisi delle proposte . Pure sussisteva una manifesta incongruenza con i rigidi dettami giurisprudenziali che disciplinavano l'utilizzo dell'istituto dell'urgenza di cui all'art . 59 LOC .

Fine della proposta legislativa è di evitare improvvisazioni che vincolino il Comune verso i terzi o l'agire degli organi locali .

C.2. Lo stato di collisione nell'organo legislativo

Viste le difficoltà di applicazione è stato riesaminato il tenore dell'art . 32 che regola lo stato di collisione in seno al legislativo comunale . La casistica ha evidenziato la difficoltà di applicazione di questa norma in relazione all'esigenza di accertare una situazione di contrasto tra l'interesse personale del singolo e quello del Comune . Ne deriva come sovente una situazione di chiaro interesse individuale all'esito della votazione non precludesse al singolo la partecipazione alla discussione ed al voto in quanto di per sé allineata alla proposta municipale (acquisto di terreni privati da parte del Comune , voto su crediti d'opera e suppletori da parte di progettisti o impresari incaricati) . Da rilevare il fatto che in molti casi si verifica la spontanea astensione dell'interessato da votazioni similari per motivazioni essenzialmente di ordine etico . Recependo le perplessità emerse a livello dei Comuni si è ritenuto opportuno uniformare il concetto di collisione a quanto codificato all'art . 100 LOC per l'ambito Municipale . E' stato peraltro escluso dal campo di applicazione della norma l'ambito decisionale legato all'approvazione del piano regolatore dato come i numerosi interessi individuali oggettivamente ravvisabili in questa particolare procedura porterebbero facilmente ad una molteplicità di casi di collisione paralizzando il funzionamento dell'organo e delle sue commissioni .

C.3. In tema di esame delle mozioni

Ancora in tema di esercizio dei diritti di iniziativa si è voluto ulteriormente perfezionare la procedura di evasione delle mozioni da parte del Consiglio comunale .

La medesima è stata parzialmente modificata inserendo la facoltà per il Municipio di presentare in tempi brevi , prima dello scadere del primo termine semestrale di cui all'art . 67 cpv 2 , un messaggio a sostegno della proposta del mozionante . Benché tale facoltà non sia a tutt'oggi preclusa alle Municipalità , la medesima non trova applicazione forse per incertezze procedurali od ancora per motivazioni prettamente politiche legate alla "paternità" dell'idea contenuta nella mozione . L'inserimento nella norma della espressa facoltà per l'Esecutivo di procedere in questo senso dovrebbe rendere più agile il giungere alle decisioni finali . La novità è interessante in special modo per le mozioni generiche considerato come la proposta trovi così immediata concretizzazione da parte municipale , per le mozioni elaborate sarebbe comunque assicurato un apprezzabile guadagno nei tempi di evasione . Al Municipio viene infine fissato un termine più ristretto per comunicare alla commissione la sua volontà di esprimere il preavviso preliminare .

C.4. In tema di regolamentazioni superate o inadeguate

Nello spirito di un generale miglioramento delle procedure si è pure voluto eliminare un certo "paternalismo" contenuto nella Legge che ha in passato condotto a disciplinare questioni come il luogo e l'ora delle sedute delle Assemblee comunali . Alle soglie del 2000 si ritiene che ai nostri Comuni possa essere data fiducia sufficiente ai fini di una autonoma regolamentazione di queste questioni . Parimenti si sono eliminati taluni aspetti disciplinari che miravano a sanzionare la mancata partecipazione del consigliere comunale o del municipale alle sedute dell'organo , considerato come l'effetto deterrente di queste minime sanzioni pecuniarie , peraltro mai applicate , sia nullo (art . li 53 , 54 e 96 LOC) .

Dalla prassi è stata recepita l'esigenza di mitigare il rigore formale cui è assoggettata l'approvazione del

verbale delle sedute del legislativo , codificando quella già in uso in molti Comuni . Il fine è di evitare che vizi formali in questo ambito potessero portare all'annullamento di decisioni altrimenti conformi all'interesse pubblico locale .

La ricerca di una migliore chiarezza del testo normativo ha condotto a uniformare il concetto della collegialità municipale espresso agli art . li 28 e 55 LOC .

Le esigenze poste dalla realtà comunale hanno inoltre condotto a codificare l'istituto della ricusa della carica anche per il Consigliere comunale (nuovo art . 44a) e a prevedere la possibilità di prolungo del periodo di prova per i dipendenti del comuni di cui all'art . 130 LOC , uniformandolo al biennio previsto a livello di ordinamento cantonale degli impiegati dello Stato .

D) la vigilanza dell'Autorità superiore

Per adeguatamente presentare le proposte che riguardano il titolo VIII della LOC è senz'altro utile in questa sede ripetere e ribadire quanto espresso dal Dipartimento (allora dell'Interno) in occasione della presentazione dei rendiconti 1991 e 1992 :

" . . . omissis . . . Il contenzioso fra cittadino ed Autorità non accenna a diminuire ed è particolarmente rilevante nel settore edilizio , ma è anche legato ad una pluralità di fattispecie in cui prevalente è il contrasto a livello interpersonale tra l'agente pubblico ed il privato . Si può anche affermare che l'istanza d'intervento è stata anche "scoperta" da chi intende proseguire ad oltranza vertenze già oggetto di pronunciamento sfavorevole da parte dell'Autorità di ricorso . Ugualmente "l'economicità" delle procedure induce taluni a perseguire l'Ente pubblico ai sensi del diritto amministrativo cercando di evitare gli oneri delle procedure civili . Palese è poi la volontà di certi di voler "cogliere in flagrante" la Municipalità aspettando la violazione di questa o quella procedura onde sostenere poi la "totale incapacità" di quegli amministratori di gestire la cosa pubblica . La disaffezione o distacco instauratosi tra la pubblica Autorità e la cittadinanza trova in queste procedure la sua migliore espressione . . . omissis . . . " (pag . 309 rend . 1991) .

" . . . omissis . . . Per quanto concerne gli interventi di vigilanza e sorveglianza sul funzionamento amministrativo degli Enti locali deve essere rimarcato il crescente numero di richieste di intervento all'Autorità di vigilanza da parte di privati , avverso l'agire degli Esecutivi comunali . Già nel rendiconto 1991 avevamo sottolineato come il fenomeno sia da mettere in correlazione con i crescenti contrasti a livello interpersonale tra agente pubblico e privato cittadino , egualmente la complessità dell'ambito giuridico toccato da molte decisioni rende sovente difficoltosa al cittadino una comprensione immediata dell'agire dell'Autorità locale . L'acuirsi delle battaglie politiche porta sovente una o più fazioni a richiedere l'intervento dell'Autorità superiore con lo scopo di avvalorare le rispettive posizioni o al fine più generale di promuovere inchieste amministrative "sui generis" sull'operare degli amministratori comunali . Il fenomeno potrebbe trovare un suo giusto correttivo a dipendenza della formazione e coinvolgimento della cittadinanza . Difficile appare invece pronosticare nel medio termine una diminuzione del contenzioso che coinvolge gli interessi particolari dei privati .

Ciò è vincolato alla pluralità di interventi che i Municipi sono oggi chiamati ad eseguire , in particolare per quanto concerne i compiti di polizia locale , ed al loro continuo aumento a dipendenza del mutare o all'abbandono delle regole etico - morali che stanno alla base della pacifica convivenza tra le persone . In questo settore di attività deve essere rimarcato il fatto che vi sono Comuni nei quali l'animosità dei contrasti è tale , da impegnare ormai da anni l'Autorità di vigilanza in ripetuti interventi , con notevole dispendio di forze a scapito di una ottimale ripartizione della potenzialità operativa dei nostri Servizi . . . omissis . . . " (pag . 303 rend 1992) .

Il Consiglio di Stato è tuttora fermamente convinto che occorra ribadire la validità degli autonomi meccanismi di controllo che la Legge prevede a livello locale , favorendo in primo luogo una giusta attuazione del controllo della gestione finanziaria che chiama in causa in primis l'operare della commissione della gestione . Occorre per contro combattere le politiche di "ricerca dell'errore" finalizzate al solo gettare discredito sulle persone degli amministratori locali . Considerata l'oggettiva difficoltà con la quale questi ultimi affrontano la gestione del Comune in rapporto al moltiplicarsi delle normative e delle valutazioni di ordine tecnico - specialistico , l'intervento dell'Autorità superiore deve essere limitato ai casi gravi dove è evidente da parte del singolo l'abuso , l'arbitrio o il ripetuto dispregio dell'ordinamento che sovrintende al pubblico amministrare , evitando per contro il sistematico chiamare in causa delle Amministrazioni locali per vertenze o diatribe definibili in altri ambiti procedurali .

E) La procedura di consultazione

E.1. I preavvisi espressi dai Municipi e dalle Associazioni di categoria

Il progetto di Legge definitivo già ha tenuto conto di suggestioni formulate dagli organi esecutivi dei Comuni , in particolare deve essere segnalato l'abbandono o la modifica delle proposte iniziali relative dogli art . li 6 , 7

, 9 , 13 , 17 , 38 , 45 , 49 , 56 , 86 , 96 , 119 , 130 e 134 .

In generale , al di là di quanto già enunciato nel commento ai singoli articoli , si riassumono qui di seguito alcune questioni di particolare interesse emerse dalla consultazione :

- le città del Cantone hanno proceduto ad un esame congiunto delle proposte di revisione sottolineando l'inadeguatezza dell'art . 107 LOC a disciplinare l'intervento di polizia ; pure sono state espresse preoccupazioni dinanzi al proliferare dei ricorsi , postulando l'abolizione dell'actio popularis di cui all'art . 209 LOC .

A tale proposito il Consiglio di Stato considera come l'art . 107 LOC non appare norma facilmente modificabile nel senso auspicato . Vista la sua collocazione nella LOC essa va intesa quale norma che stabilisce specifiche competenze dell'organo Esecutivo . Essa non costituisce per contro base legale per interventi di polizia comportanti limitazioni delle libertà fondamentali dell'individuo . La base legale deve quindi essere dedotta dall'ulteriore diritto comunale (regolamenti locali) , rispettivamente dal diritto superiore , od ancora - in casi eccezionali - il provvedimento può essere fondato sulla clausola generale di polizia . La limitazione del diritto di impugnazione delle decisioni prese dagli organi del Comune è certo questione di rilievo Visto i potenziali pregiudizi di ordine operativo e finanziario che possono verificarsi , ad esempio nel settore degli investimenti pubblici . E' innegabile che sia riscontrabile ai giorni nostri un certo qual proliferare delle contestazioni sovente legato alla difesa di interessi essenzialmente personali Scelte quali adottate nell'ambito della Legge edilizia che de jure restringono la cerchia dei legittimati ad impugnare la licenza edilizia o la possibilità per l'autorità di giudizio di richiedere il deposito di adeguate cauzioni al ricorrente , quale prevista dal diritto civile , potrebbero a mente dello scrivente Consiglio non essere conciliabili con la sistematica della Legge ancora orientata su principi di trasparenza e di coinvolgimento democratico del cittadino nella gestione della cosa pubblica .

Il tema della delega di competenza ai servizi del Comune ha trovato una generale adesione . E' stata sottolineata l'esigenza di allestire un'ordinanza municipale tipo:

- Il Dipartimento delle istituzioni già era intenzionato a procedere in tal senso .

- l'abrogazione delle sanzioni per la mancata partecipazione alle sedute degli organi comunali ha dato adito a preavvisi contrari .

- l'inefficacia di queste misure è innegabile , per cui il Consiglio di Stato ritiene che il sanzionare l'inadempiente debba presupporre il coinvolgimento dell'Autorità superiore di vigilanza .

- In tema di designazione dei delegati nei Consorzi , la Lega dei Comuni rurali , preoccupata del funzionamento di questi Enti , auspica che tra i designati la Legge imponga si annoveri almeno un municipale per Ente .

- La suggestione , pur toccando una questione di sicuro rilievo , è legata al campo di applicazione della Legge sul consorzio dei Comuni e dunque non risolvibile in questa sede .

- Perplesità sono state manifestate in relazione alle competenze di recente attribuite al presidente del legislativo comunale con richieste di chiarimento sui limiti del potere presidenziale .

- Le proposte di modifica degli art . li 17 , 18 , 20 , 49 e 51 rispondono a questa esigenza .

- L'estensione del termine di consegna dei messaggi municipali da 20 a 30 giorni (art . 56) ha dato adito a preavvisi contrari ed a un'interessante proposta alternativa di limitare il nuovo termine ai soli messaggi sui conti del Comune .

- Il suggerimento è stato accolto modificando in tal senso la proposta relativa all'art 56 .

- La nuova formulazione dell'art . 38 LOC è risultata di difficile comprensione , in generale si auspica un chiarimento del concetto di " modifica sostanziale " contenuto nella nuova proposta .

- Si è provveduto ad inserire nel commento alcune esemplificazioni dei concetti espressi dalla nuova normativa .

- Per quanto riguarda gli aspetti finanziari in molti casi questi non sono stati compresi data la difficoltà della materia , si ha l'impressione che i Municipi paventino complicazioni in questo delicato ambito dove già sono difficili le relazioni con l'organo legislativo . Le perplessità riguardavano principalmente la proposta di cui all'art . 157 che contemplava l'obbligo di inserire a preventivo la previsione sul gettito d'imposta .

- Il riesame della questione ha condotto ad accogliere parzialmente quest'ultima eccezione , la nuova proposta dell'art . 157 contiene ora solo l'obbligo di dare indicazioni in merito al gettito senza esigerne l'integrazione nel preventivo .

E.2. I preavvisi espressi dai partiti politici

Partito liberale radicale

Esprime in generale un preavviso favorevole all'impostazione del progetto di revisione .

E' data in particolare totale adesione alle proposte relative :

- alle deleghe a favore dell'organo esecutivo del Comune previste dall'art . 13 - alle deleghe a favore dei servizi amministrativi quali codificate dall'art . 9
- all'adozione dello strumento del credito quadro

Nel merito delle proposte relative al capitolo finanze comunali viene espressa preoccupazione in merito all'efficacia del piano finanziario , per il quale l'art . 156 LOC prevede l'obbligatorietà per tutti i Comuni , si propone dunque che la SEL abbia ad elaborare un modello per il suo allestimento . Viene inoltre formulata una proposta di codificare una procedura relativa alla mancata approvazione del preventivo .

Ha dato adito a perplessità il tenore del nuovo art . 169 bis relativo al livello minimo di capitale proprio , il PLR osserva che molti Comuni si trovano già a livelli bassi .

Partito popolare democratico

Viene data adesione pressoché totale alla proposta di revisione apprezzando la semplificazione delle procedure e riconoscendo che si conseguirebbe una maggiore autonomia locale .

Unico preavviso contrario è stato espresso in merito all'obbligo del revisore esterno codificato dall'art . 171 che viene considerato come un'eccessiva ingerenza nelle autonomie locali .

Partito socialista

Questo partito ha espresso numerose riserve sulla proposta di revisione . Le stesse possono così essere riassunte :

- si esprime in generale una preoccupazione per gli effetti sui Comuni piccoli
- si contesta che conferendo maggiori competenze al Municipio si possa migliorare l'efficienza della gestione pubblica , pure si sostiene che le lungaggini procedurali sono una componente importante del processo democratico e fungono da antidoto al dirigismo e da freno alla litigiosità ;
- per le deleghe ai servizi si esprime una certa diffidenza pur con una certa apertura se in sede di regolamento di applicazione se ne definissero ambiti e limiti ;
- ci si oppone a trasferire al Municipio la competenza a decidere lo stare in lite (art . 13 lett . b ;
- al capitolo finanze si aderisce alle proposte formulate agli art . li 156 , 157 , 178 e 162 pur esprimendo in questo ultimo ambito dei dubbi sulla competenza municipale a fissare il moltiplicatore comunale ;
- una valutazione negativa è stata espressa in merito alle proposte relative al capitolo della vigilanza sui Comuni .

I commenti enunciati in calce alle singole schede rispondono di per sè alle eccezioni avanzate dal Partito socialista , riconducibili in sostanza ad una diversa visione del ruolo , dell'efficacia , della funzionalità e , non da ultimo , dell'autonomia del Comune moderno . In particolare si ribadisce come la proposta di revisione sia , nei suoi punti principali , indiscutibilmente finalizzata a rivalutare l'autonomia legislativa degli Enti locali , componente primaria dell'autonomia comunale ; la definizione dei vari aspetti di delega a favore dell'Esecutivo e dell'Amministrazione è infatti da definire a livello del regolamento comunale . Pare qui opportuno ricordare , ancora una volta , come l'adozione di un regolamento sia di competenza dell'organo legislativo del Comune , ed assoggettata , in regime di Consiglio comunale , a referendum facoltativo ai sensi dell'art . 75 LOC e dunque soggetta a controllo popolare . La cittadinanza avrà così la possibilità di pronunciarsi direttamente sulle regole che gli organi locali vorranno adottare per disciplinare il loro funzionamento , ciò in perfetto ossequio ai meccanismi democratici che sovrintendono al funzionamento delle nostre istituzioni .

F) Preavvisi sulle iniziative parlamentari

Si esprime qui di seguito la posizione del Consiglio di Stato sulle seguenti iniziative parlamentari presentate nella forma elaborata :

- 1 agosto 1996 presentate dagli on . Bergonzoli e Poli per la modifica degli art . li 24 , 25 e 62 LOC per la quale si formula preavviso negativo per le motivazioni indicate in calce alla scheda relativa all'art . 25
- 1 agosto 1996 presentata dagli on . Bergonzoli e Poli per la modifica dell'art . 76 LOC che non trova l'adesione di questo Consiglio di Stato considerato come la decorrenza del termine di 60 giorni per la raccolta delle firme fissato dalla norma attuale non può essere legata al preventivo esprimersi del Municipio sulla proponibilità dell'iniziativa .

Si consideri infatti come la decisione dell'Esecutivo su di un'iniziativa popolare ai sensi dell'art . 76 cpv 3 tocchi i due aspetti formali della regolarità e della proponibilità , requisiti cumulativi per l'ammissibilità della medesima . L'apprezzamento di regolarità comprende la verifica del numero e della correttezza delle firme dei cittadini , quello di proponibilità riguarda invece la compatibilità dell'oggetto in rapporto ai dettami dell'art . 76 cpv 1 . La modifica legislativa proposta comporterebbe l'instaurazione di due distinti momenti procedurali nei quali il Municipio dovrebbe emanare una decisione amministrativa impugnabile , con inevitabile aggravio di procedura , una prima volta al momento della deposizione del testo ed una seconda dopo la consegna delle firme in cancelleria . Si consideri peraltro come una verifica preliminare sulla proponibilità di un'iniziativa popolare possa comunque essere richiesta alle competenti istanze comunali e cantonali .

- 30 settembre 1996 presentata dall'on . Sergi per la modifica dell'art . 113 LOC per la quale si esprime

preavviso negativo per le motivazioni indicate in calce alla scheda relativa alla norma in esame .

- 24 giugno 1996 presentata dagli on . Plebani , Agustoni e Castelli per la modifica dell'art . 66 LOC (Interpellanza) . L'iniziativa propone di introdurre la possibilità di replica per l'interpellante e di duplica per il Municipio dopo la risposta di quest'ultimo .

Il Consiglio di Stato formula preavviso negativo all'accoglimento di questa iniziativa ritenuto come nella revisione del 1987 il legislatore abbia chiaramente espresso la volontà di chiudere ogni discussione sull'oggetto dell'interpellanza con la risposta - del Municipio . Si rilevi come il commento a pag . 84 del messaggio governativo Nr . 2954 del 2 luglio 1985 concernente la revisione della LOC si esprima chiaramente nel senso di evitare lo svilupparsi di una discussione generale , il testo era stato infatti modificato rispetto al progetto 1982 della Commissione speciale . Pure si rilevi come la commissione della legislazione nel suo rapporto 14 gennaio 1987 abbia successivamente perfezionato il testo dell'art . 66 LOC limitando la possibilità di replica dell'interpellante al solo dichiararsi "soddisfatto" od "insoddisfatto" .

Il Consiglio di Stato condivide questa impostazione , non si ritiene infatti sussista un interesse pubblico particolare , salvo casi eccezionali , al permettere lo svilupparsi di discussioni nel corso delle sedute dell'organo legislativo che non siano finalizzate all'esame degli oggetti all'ordine del giorno . Ancorché la discussione sia comunque limitata a due interventi supplementari questi non rientrano negli scopi dell'art . 66 LOC che sono quelli di permettere al consigliere di ottenere pubblica risposta ad una sua precisa domanda di chiarimenti od informazioni . L'eventuale incompletezza della risposta municipale e più in generale , l'insoddisfazione dell'interpellante , devono trovare il loro giusto seguito nell'ambito della normale attività od iniziativa politica del singolo consigliere o dei gruppi .

- 26 giugno 1997 presentata dagli on . Ryser e Calastn per la modifica dell'art . 13 lett . h) LOC nel senso di introdurre la competenza decisionale del Municipio in tema di alienazione di beni comunali (piccole superfici) , limitatamente ad un valore pecuniario definito .

La proposta di modifica dell'art . 13 LOC contenuta nel presente messaggio già risponde a questa iniziativa . Il nuovo cpv . 2 prevede infatti che il regolamento comunale possa conferire competenza decisionale al Municipio anche in tema di alienazione di beni comunali proprio in relazione ad un importo determinato .

Conclusioni

L'intendimento del Consiglio di Stato nel sottoporre a questo lod . Gran Consiglio la presente proposta è quello di assicurare una maggiore consonanza tra i dettami della Legge quadro che sovrintende al funzionamento del Comune ticinese e la realtà oggettiva del pubblico amministrare . Tale postulato già veniva espresso nel messaggio del 1985 allorquando si sottolineava come "la saggezza di coloro che hanno gettato le basi e consolidato , sia pure con alterne vicende l'istituto comunale deve indurci non solo a migliorarne la struttura , ma anche e specialmente ad adattarne l'applicazione alle contingenze ed all'evoluzione" . Ad una concezione idealistica della democrazia locale , che di fatto privilegia l'allungarsi dei tempi decisionali , sempre più spesso a scapito dell'efficacia stessa dell' istituzione comunale ostacolando nel contempo l'affermarsi della visione regionale , si vuole contrapporre una visione moderna del Comune consapevole della molteplicità di campi nei quali devono operare gli amministratori comunali . Sempre meno spazio resta per l'improvvisazione e per l'approssimazione , alle esigenze di competenza ed efficacia si risponde cercando di migliorare la formazione degli operatori e degli amministratori dei Comuni , ma soprattutto promuovendo una politica di riorganizzazione istituzionale del nostro Cantone , difficilmente gestibile attraverso 245 repubbliche separate , sia dal profilo dell'elaborazione di strategie economiche che per la gestione del territorio . Dinanzi alla debolezza di molti Comuni si è già costretti a far capo ad Enti di nuova concezione , di fatto e de jure poco vincolati ad un controllo democratico popolare , pure le lungaggini procedurali ingenerate del forzato coinvolgimento di una pluralità di amministratori locali non sono confacenti con la celerità d'intervento sempre più spesso richiesta dalla popolazione nei vari settori del pubblico servizio . Già si è detto come la LOC non possa risolvere tutti i problemi istituzionali del Cantone , la proposta di revisione integra peraltro una importante componente di rivalutazione dell'autonomia legislativa del Comune alla quale si accompagna il riconoscimento della maturità decisionale degli organi locali . Importantissimo in questo ordine di considerazioni è l'attribuire le giuste competenze ed autonomie decisionali all'organo esecutivo del Comune , superando una concezione del controllo democratico popolare sull'agire di quest'ultimo vincolata ad una pluralità di trappole od intoppi procedurali codificati nella Legge . Nell'invitare questo lodevole Gran Consiglio ad approvare la presente proposta il Consiglio di Stato è fermamente convinto di agire per una vera rivalutazione dell'autonomia comunale .

LEGGE ORGANICA COMUNALE (LOC)

PROPOSTA DI REVISIONE PARZIALE

Obiettivi della proposta di revisione:

- Evitare un eccesso di garantismo nella legge riconoscendo la maturità degli amministratori locali in

rapporto alla gestione dei comuni.

- Evitare che le procedure siano di ostacolo alla funzionalità dell'ente comunale.
- Rivalutare l'autonomia legislativa dei comuni per dar loro maggiori possibilità di influire sui meccanismi di funzionamento dell'ente.
- Riconoscere l'importanza assunta dall'organo esecutivo nel processo di pubblica gestione allargando i suoi spazi di autonomia decisionale.
- Rivalutare gli strumenti di controllo e di dibattito locali evitando il dilagare della denuncia all'autorità superiore.

ARTICOLO 6a (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Controllo della popolazione e delle attività economiche

cpv 1

I Comuni tengono il controllo della popolazione e delle attività economiche.

cpv 2

Il Consiglio di Stato disciplina la raccolta , la gestione e la trasmissione dei dati concernenti la popolazione e le attività economiche.

COMMENTO

La norma persegue lo scopo di dare una chiara base legale all'attività di controllo della popolazione e delle attività economiche , già oggi svolta dai Comuni giusta il regolamento sul controllo degli abitanti e delle imprese dell' 11 dicembre 1990 . Ciò è necessario poiché questo settore coinvolge anche il tema , indubbiamente delicato dal profilo della sfera privata delle persone interessate , della raccolta , della gestione e della trasmissione dei dati . Il cambiamento di terminologia si giustifica per il fatto che il concetto di abitanti è troppo limitativo poiché si estende unicamente ai residenti e non comprende i soggiornanti di più breve durata ; lo stesso dicasi per la nozione di imprese , la quale si riferisce esclusivamente alle ditte ai sensi del diritto commerciale e non considera tutte le attività economiche (ad esempio nel campo dell'agricoltura , delle attività lucrative aventi una ridotta cifra d'affari e delle professioni liberali) esercitate nel Comune .

Il reclamo va inteso come la possibilità per gli interessati di impugnare presso il Municipio gli atti del funzionario comunale addetto al controllo della popolazione e delle attività economiche ; contro la decisione del Municipio è poi dato , ai sensi dell'art 208 LOC , il ricorso al Consiglio di Stato e , in ultima istanza cantonale , al Tribunale amministrativo .

ARTICOLO 9

ATTUALE

Organi

Gli organi sono:

- a) l'assemblea;
- b) il consiglio comunale dove è stato costituito;
- c) il municipio.

Essi amministrano il comune secondo i rispettivi attributi stabiliti dalla legge.

Il numero dei municipali, dei supplenti e dei consiglieri comunali è fissato dal regolamento; può essere modificato solo per l'inizio di un periodo quadriennale di nomina.

PROPOSTA

Organi:

1. Immutato.
 2. Il regolamento comunale può legittimare il Municipio a delegare ai servizi dell'Amministrazione ed alle commissioni amministratrici delle aziende municipalizzate, competenze decisionali per il disbrigo di affari correnti.
- Contro le decisioni dei servizi comunali è data facoltà di reclamo al Municipio.

COMMENTO

Si vedano le argomentazioni sviluppate nelle considerazioni introduttive alla presente proposta . Occorre in particolare tener conto del fatto che nei comuni più importanti il concetto della delega trova già una certa

applicazione a ragione di oggettive necessità operative . Oggettivamente non è più possibile continuare ad oltranza nell'accentrare sul solo Municipio tutte le incombenze correnti . Viene ad essere di fatto pregiudicata l'efficacia decisionale dell'organo . Il particolare rapporto di fiducia che si instaura tra il Municipio ed i responsabili dei servizi amministrativi , in primis il segretario , consente di privilegiare in questo ambito un discorso di autonomo apprezzamento delle realtà locali da parte degli amministratori comunali . Sarà compito del Municipio instaurare meccanismi di controllo adeguati sull'operato dei propri dipendenti . La proposta è stata modificata dopo la prima procedura di consultazione in quanto da parte di taluni Esecutivi è stata sollevata l'esigenza di chiarire l'applicabilità della delega prevista dal cpv 2 al campo di attività delle commissioni amministratrici delle aziende municipalizzate . Le stesse , pur risultando assoggettate alla vigente Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici , costituiscono a non averne dubbio un servizio dell'Amministrazione comunale al pari dell'ufficio tecnico o della cancelleria propriamente detta . Nei Comuni più grandi una loro autonomia decisionale può essere intesa quale ulteriore possibilità di sgravio per i Municipi già oberati di competenze in rapporto anche alla gestione di rapporti con istituti bancari , con professionisti ecc . Le particolari connotazioni operative dell'azienda municipalizzata , i criteri di gestione finanziaria che sovrintendono al suo funzionamento , in particolare l'autonomo assetto contabile , rendono la possibilità di delega una valida alternativa ad eventuali ipotesi di utilizzo di forme societarie di diritto privato che potrebbero essere considerate a livello locale per assicurare una gestione più manageriale a queste particolari entità pubbliche .

Secondo gli intendimenti dipartimentali la possibilità di delega rientrava già nel tenore originario della proposta di modifica , lo scrupolo di assicurare la migliore chiarezza al testo normativo induce ad accogliere la proposta ,

ARTICOLO 13

ATTUALE

In pubblica seduta

L'assemblea in seduta pubblica :

- a) adotta i regolamenti comunali , li modifica o ne sospende l'applicazione ;
- b) esercita la sorveglianza sull'amministrazione comunale ;
- c) approva il preventivo del comune e delle aziende municipalizzate e il fabbisogno da coprire con l'imposta ;
- d) adotta e modifica il piano regolatore ;
- e) autorizza le spese d'investimento ;
- f) esamina ogni anno l'amministrazione e i conti del comune e delle sue aziende e delibera sulla loro approvazione ;
- g) decide l'esecuzione delle opere pubbliche sulla base di preventivi e di progetti definitivi , accorda i crediti necessari e , se del caso , autorizza la contrazione di prestiti e i relativi piani di rimborso ;
- h) autorizza l'affitto , la locazione , l'alienazione o la commutazione dell'uso e del godimento dei beni comunali ;
- i) approva la costituzione di fideiussioni , l'accensione di ipoteche , la costituzione di pegno di beni mobili , vota i prestiti e il rinnovo ;
- l) autorizza il municipio a intraprendere o a stare in lite , a transigere o a compromettere ; sono riservate le procedure amministrative ;
- m) fissa , per regolamento , la retribuzione , il rimborso spese del sindaco e dei municipali , gli stipendi dei dipendenti del comune e delle sue aziende nonché le diarie e le indennità per missioni o funzioni straordinarie dei dipendenti ;
- n) accorda l'attinenza comunale ;
- o) nomina i delegati del comune nei consorzi giusta le norme della legge sul consorzio dei comuni e dei singoli statuti consortili ;
- p) nomina a maggioranza semplice , i delegati del comune negli enti di diritto pubblico o privato di cui il comune è parte ; sono riservati i casi in cui la legge prevede il voto proporzionale e quelli di competenza municipale ;
- q) nomina ogni anno , nella seconda assemblea ordinaria , la commissione della gestione e le altre commissioni permanenti previste dal regolamento ;
- r) esercita gli attributi che non sono dalla legge conferiti ad altro organo comunale .

L'assemblea fissa il termine entro il quale il credito di cui alle lettere e) e g) decade , se non è utilizzato .

PROPOSTA

In pubblica seduta

L'assemblea in seduta pubblica :

- a) immutato ;

- b) abrogato ;
- c) immutato ;
- d) immutato ;
- e) immutato ;
- f) immutato ;
- g) decide l'esecuzione delle opere pubbliche sulla base di preventivi e di progetti definitivi e accorda i crediti necessari ;
- h) autorizza segnatamente l'acquisizione , la donazione , la successione , la permuta , l'affitto , la locazione , l'alienazione o il cambiamento di destinazione dei beni comunali ;
- i) approva la costituzione di fideiussioni l'accensione di ipoteche , la costituzione in pegno di beni mobili ;
- l) abrogato ;
- m)abrogato ;
- n) immutato ;
- o) immutato ;
- p) immutato ;
- q) nomina ogni quattro anni nella seduta costitutiva , la commissione della gestione e le altre commissioni previste dal regolamento ;
- r) immutato .

Il regolamento comunale può prevedere per le competenze di cui alle lettere e) , g) e h) del presente articolo , la delega decisionale a favore del Municipio sino a concorrenza di un importo determinato , avuto riguardo all'importanza del bilancio del comune.

Ex cpv . 2

COMMENTO

L'elenco dei numerosi compiti demandati all'assemblea comunale è da considerarsi esemplificativo in quanto il legislatore ha esplicitamente previsto una clausola generale a favore del Legislativo (cfr . lett . r) .

Comunque , tale elenco deve essere chiaro ; è in particolare importante che le terminologie di carattere generale siano eliminate per evitare spiacevoli malintesi ; non è poi opportuno che si riprendano competenze stabilite da altre leggi , rispettivamente l'enunciazione delle competenze deve essere il più possibile completa per scongiurare di far capo a dottrina e giurisprudenza per l'interpretazione delle norme .

Sulla base delle considerazioni che precedono si annota quanto segue :

- lett . b : se ne propone l'abrogazione , di per sé pleonastica , considerato come al Legislativo la Legge già conferisca precise incombenze in tema di esame della gestione del comune al Titolo V , Capitolo II .

Parimenti , le facoltà di informazione e controllo rivenienti ai membri del Legislativo sono già definite nelle norme che disciplinano la facoltà dei medesimi di interrogare o interpellare l'Esecutivo .

La norma attuale è fonte di interpretazioni errate in special modo per quanto riguarda la potestà di intervento disciplinare a carico del Municipio , potere questo di esclusiva spettanza dell'autorità superiore di vigilanza .

Nemmeno la locuzione "sorveglianza sull'amministrazione" appare adeguata ritenuto come il termine comprenda di principio l'insieme dell'apparato amministrativo del Comune (cancelleria , utc , polizia) , che dipende esclusivamente dalla Municipalità .

Si ribadisce peraltro come nulla vieti al Legislativo di esprimere giudizi su ogni aspetto della gestione in sede di approvazione dei conti del Comune , con conseguente eventuale intervento dell'Autorità superiore di vigilanza ai sensi dell'art . 206 LOC .

- lett . g : la modifica deve essere posta in correlazione con le nuove competenze in materia di gestione della liquidità e del debito che si vorrebbero attribuire all'organo esecutivo (art . 161) . Si ribadisce come il giudizio del Legislativo sulle modalità di stipulazione/rimborso dei prestiti e , più in generale , il rapporto con i partner bancari , debba concretizzarsi in sede di esame dei conti consuntivi del comune . Trattasi infatti di procedure che devono essere liberate da vincoli procedurali troppo elaborati , privilegiando il discorso di responsabilità decisionale per l'organo esecutivo . Si rilevi inoltre come la prassi comunale già non preveda il voto dei piani di rimborso .

L'autorizzazione al Municipio di stipulare un prestito "alle migliori condizioni" , conferita dal Legislativo al momento del voto del credito per il realizzo dell'opera pubblica , appare del tutto sufficiente . Questa modifica deve essere parimenti messa in correlazione con quella apportata alla lettera i) che prevede appunto lo stralcio della competenza del Legislativo a decidere sul rinnovo dei prestiti ;

- l'elenco di cui alla lett . h) è ora più completo , anche se ancora esemplificativo ;

- l'abrogazione del "rinnovo" di cui alla lett . i) autorizzato dal Legislativo si giustifica per il fatto che la gestione del prestito compete , di fatto , al Municipio . Nell'ambito dei consuntivi il Legislativo sarà reso edotto delle iniziative prese dall'esecutivo :

- l'obbligo previsto alla lett . l) è ingiustificato e crea parecchia burocrazia . Basta accennare alle necessità di allestire un messaggio municipale e di attendere l'autorizzazione del Legislativo , che può giungere parecchi mesi dopo . Competerà all'esecutivo , nell'ambito dei consuntivi , rendere edotta l'Assemblea o il Consiglio

comunale delle cause pendenti suddividendole in pratiche in cui il comune è parte attiva e quelle in cui è parte convenuta . Con questa proposta è inoltre maggiormente tutelata la sfera privata del cittadino ;
- l'abrogazione della lett . m) si impone in quanto le competenze ivi elencate sono già previste agli art . li 117 e 135 LOC ,
- lett . q : dalle risultanze della prima procedura di consultazione si è potuta desumere la necessità di estendere la durata delle nomine commissionali all'intero quadriennio , uniformando così la norma a quanto stabilito dall'art . 68 LOC per il Consiglio comunale . Pur ritenute le particolarità di funzionamento delle Assemblee comunali , in specie la variabilità dei partecipanti , si ritiene doveroso ricercare una maggior "professionalità" a livello degli organi commissionali assicurando così un coinvolgimento "vincolato" di un maggior numero di persone al processo di gestione della cosa pubblica .
- , nuovo cpv . 2 : si è valutato l'assetto legislativo esistente negli altri cantoni , in particolare Grigioni , Vallese , Sciaffusa , Soletta , San Gallo' Vaud , Jura . Tutte queste legislazioni prevedono la possibilità di delegare al Municipio incombenze decisionali in tema di spese d'investimento e di gestione dei beni del Comune . Si rilevi come la Legge sui comuni del Canton Grigioni preveda addirittura una clausola di competenza generale a favore della municipalità . Recita infatti l'art . 14 di questa Legge :
"Il Municipio (la sovrastanza) è l'autorità amministrativa e poliziarica del comune . Esso(a) ha tutte le competenze che non sono attribuite a un altro organo dal diritto federale o cantonale , dallo statuto o dalla legislazione comunale . "

La modifica proposta tiene conto delle effettive esigenze operative manifestate a livello di molte amministrazioni locali . Si ritiene in tal senso doveroso privilegiare l'autonomia legislativa del Comune conferendo al Legislativo tale il potere di regolamentare la questione in rapporto alle effettive esigenze gestionali del singolo comune . L'Autorità di vigilanza si riserva in sede di approvazione del regolamento di valutare l'ampiezza della delega secondo i criteri già oggi applicati per l'effettuare spese non preventivate di cui all'art . 115 LOC .

ARTICOLO 17 cpv . 4 e 5

ATTUALE

Data delle assemblee ordinarie

Rinvio:

- Su richiesta del Municipio , il Dipartimento potrà autorizzare il rinvio , per altri giustificati motivi .
- Il Dipartimento non può prorogare il termine della prima assemblea ordinaria oltre il 30 giugno .

PROPOSTA

Data delle assemblee ordinarie

Rinvio:

- Il presidente dell'Assemblea , d'intesa con il Municipio , per giustificati motivi , può prorogare il termine della prima e della seconda assemblea ordinaria sino al 30 giugno e , rispettivamente , sino al 28 febbraio . In caso di disaccordo decide il Dipartimento .
- Il Dipartimento , su istanza motivata del presidente , può prorogare eccezionalmente il termine di cui al cpv . 4

COMMENTO

L'Ufficio amministrativo della Sezione Enti locali ha autorizzato nel corso del 1996 ca 250 rinvii di Assemblee o di Consigli comunali . Ciò provoca un notevole scambio epistolare che si vuole evitare con la proposta di cui al cpv . 4 .

Conformemente a quanto deciso dal Gran Consiglio il 20 giugno 1994 in merito alle proposte contenute nel messaggio del 9 marzo 1994 (N . 4224) concernente la modifica di alcuni articoli della LOC , competerà al presidente dell'Assemblea d'intesa con il Municipio , prorogare il termine della prima e della seconda assemblea ordinaria che dovranno aver luogo , salvo casi eccezionali di competenza dipartimentale , entro il 30 giugno e il 28 febbraio . La prima procedura di consultazione ha fatto rilevare l'esigenza di chiarire i limiti delle competenze del presidente del Legislativo . Se per ragioni di economia procedurale è bene dare facoltà a quest'ultimo di prorogare i termini per la tenuta delle Assemblee ordinarie , è eccessivo conferirgli il potere di imporre il proprio punto di vista al Municipio in caso di disaccordo . Trattandosi in particolare della presentazione dei conti del Comune , tale potere decisionale non può che rivenire all'Autorità superiore .

ARTICOLO 18

ATTUALE

Assemblee straordinarie

Le assemblee straordinarie sono convocate dal Municipio :

- a) quando lo ritiene opportuno ;
- b) su domanda popolare ;
- c) quando l'autorità cantonale lo impone .

PROPOSTA

Assemblee straordinarie

Le assemblee straordinarie sono convocate dal Presidente , d'intesa con il Municipio :

- a) quando il Municipio lo ritiene opportuno ,
- b) immutato ;
- c) immutato .

In caso di disaccordo sulla data dell'Assemblea prevale l'opinione del Presidente .

COMMENTO

L'adeguamento della norma si rende indispensabile per tener conto della modifica apportata dal Gran Consiglio il 20 giugno 1994 all'art . 20 (parallelismo delle procedure) . Anche per questa norma si rende necessario chiarire i limiti delle competenze del presidente del legislativo . Il convocare le Assemblee straordinarie deve rimanere legato principalmente all'iniziativa del Municipio , in tal senso la lettera a) della norma è stata opportunamente modificata . Il ruolo del presidente va visto come di coordinamento riferito alla data della convocazione o per dar seguito alle richieste che provengono dai cittadini o dall'Autorità superiore . E' infatti fondamentale che il Municipio quale titolare di uno dei diritti di iniziativa a livello comunale possa legittimamente provocare la convocazione del legislativo senza trovarsi confrontato a veto di sorta ; ciò contrasterebbe con l'intera sistemica della LOC e violerebbe crassamente il principio della separazione delle competenze . L'intervento del presidente non può andar oltre un ruolo di pianificazione temporale delle sedute , in rapporto anche all'andamento dei lavori commissionali .

ARTICOLO 19 cpv 5

ATTUALE

Assemblee su domanda popolare:

1. I cittadini possono chiedere la convocazione di un'assemblea straordinaria per deliberare su uno o più oggetti di sua competenza .
2. La domanda di convocazione da presentarsi per iscritto al municipio deve essere firmata da almeno 1/6 dei cittadini ; deve inoltre essere motivata ed indicare gli oggetti su cui deliberare .
3. La domanda che tende a conseguire la revoca di una precedente risoluzione deve raccogliere le firme di almeno 1/4 dei cittadini .
4. Nel computo del numero legale non si tiene conto dei cittadini residenti all'estero .
5. Il Municipio esamina immediatamente se la domanda è regolare e proponibile , e pubblica all'albo la sua decisione .
6. Il Municipio , riconosciute la regolarità e la proponibilità , convoca l'assemblea entro trenta giorni dalla pubblicazione all' albo .

PROPOSTA

Assemblee su domanda popolare:

- entro un mese dalla presentazione , il Municipio esamina se la domanda è regolare e proponibile e pubblica all'albo la sua decisione .

COMMENTO

L'uso dell'avverbio "immediatamente" , che significa "senza ritardo o indugio" , non è sufficiente in quanto , malgrado il senso letterale chiaro , si constata sempre più la tendenza a lasciar trascorrere settimane se non addirittura mesi prima che intervenga la decisione municipale . Risulta pertanto opportuno prevedere un termine d'ordine ragionevole con il quale "obbligare" il Municipio a pronunciarsi . Il mancato rispetto del termine non inficia la validità della procedura , ma provocherà , se del caso , l'intervento dell'autorità di vigilanza .

ARTICOLO 20 cpv 1 e 3

ATTUALE

Modo di convocazione:

1. Il presidente dell'assemblea , d'intesa con il municipio , convoca l'assemblea mediante avviso personale al domicilio dei cittadini e pubblicazione all'albo comunale durante dieci giorni prima della riunione , indicando il giorno , l'ora , il luogo e gli oggetti da trattare . In caso di disaccordo prevale l'opinione del presidente .
2. Il presidente , d'intesa con il municipio , può prevedere nell'avviso di convocazione la data di riconvocazione dell'assemblea che andasse deserta ; la conferma della riconvocazione deve essere pubblicata all'albo comunale durante il periodo che precede la riunione . In caso di disaccordo prevale l'opinione del presidente .

PROPOSTA

Modo di convocazione:

1. Il presidente dell'assemblea , d'intesa con il Municipio , convoca l'assemblea mediante avviso personale al domicilio dei cittadini e pubblicazione all'albo comunale durante dieci giorni prima della riunione , indicando il giorno , l'ora , il luogo e gli oggetti da trattare .

In caso di disaccordo sulla data dell'assemblea prevale l'opinione del presidente .

2. Il presidente , d'intesa con il Municipio , può prevedere nell'avviso di convocazione la data di riconvocazione dell'assemblea che andasse deserta ; la conferma della riconvocazione deve essere pubblicata all'albo comunale durante il periodo che precede la riunione . In caso di disaccordo sulla data della riconvocazione prevale l'opinione del presidente .

COMMENTO

La modifica si rende necessaria per chiarire le effettive competenze del presidente del Legislativo in tema di convocazione delle sedute dell'organo . Egli non può in effetti inibire l'esercizio del diritto di iniziativa municipale impedendo l'inserimento di proposte all'ordine del giorno , nè , a maggior ragione , inserire d'ufficio trattande senza l'accordo del Municipio .

ARTICOLO 22

ATTUALE

Luogo e giorno:

1. Le assemblee sono tenute nei giorni stabiliti dal regolamento comunale , in un locale adatto non d'uso privato .

2. Le assemblee in giorni feriali , salvo il sabato , devono essere tenute dopo le ore 19 . 00 .

PROPOSTA

Luogo e giorno:

1. Le assemblee sono tenute nel luogo stabilito dal regolamento comunale .

2. Abrogato

COMMENTO

La normativa vigente è anacronistica . Si ritiene che competa infatti all'Assemblea , per il tramite del Regolamento comunale , stabilire il luogo delle riunioni più confacente , tenuto anche conto della realtà locale . Annotiamo che il giorno dell'assemblea , riservato quanto è stabilito nel Regolamento in applicazione dell'art . 17 cpv . 1 LOC , e l'orario sono determinati dalla convocazione di cui all'art . 20 LOC .

ARTICOLO 25

ATTUALE

Approvazione

- Il verbale deve essere letto , approvato e firmato dal presidente , dal segretario e dagli scrutatori in fine di seduta .

- Il regolamento comunale può prevedere che il riassunto delle discussioni sia verbalizzato a parte , trascritto e approvato nell'assemblea successiva .

PROPOSTA

Approvazione

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

- Le risoluzioni sono firmate dal presidente , dal segretario e dagli scrutatori alla fine di ogni seduta

- Ex cpv . 2 .

COMMENTO

La modifica proposta collima con quella di cui all'art . 62 concernente il Consiglio comunale , alla quale si rimanda per il relativo commento .

Nel merito dell'iniziativa parlamentare 1 agosto 1996 Bergonzoli/Poli , si osserva che parte della stessa è già oggetto di proposta in questa sede , segnatamente per quanto riguarda il nuovo capoverso 1 dell'articolo in esame . Per il resto essa introduce invece un elemento estraneo nella procedura di approvazione del verbale quando richiede la sottoscrizione del verbale da parte dei rappresentanti dei partiti politici .

Sovrintendere alla regolarità del verbale è pacificamente compito dell'ufficio presidenziale del legislativo , il tutto facendo completa ed opportuna astrazione da ogni considerazione di ordine politico . La proposta contenuta nell'iniziativa non condurrebbe ad alcun miglioramento apprezzabile dei tempi , nè può essere considerata più garantista se non mettendo in dubbio la competenza degli uffici presidenziali ; si rilevi inoltre come in questi ultimi siano pur sempre rappresentate la quasi totalità delle forze politiche attive in seno all'organo legislativo del Comune .

ARTICOLO 32

ATTUALE

Casi di collisione:

1. Il cittadino il cui interesse personale è in collisione con quello del comune nell'oggetto posto in deliberazione non può prendere parte né alla discussione né al voto .
2. Per uguale titolo sono esclusi dalla discussione e dal voto i suoi parenti nei seguenti gradi : coniuge , genitori , figli , fratelli , zii , nipoti consanguinei , cognati , suoceri , generi e nuore .
3. L'interesse di un ente di diritto pubblico non determina la collisione di interessi nei suoi membri .
4. La collisione esiste invece per gli amministratori di persone giuridiche aventi scopo di lucro .

PROPOSTA

Casi di collisione:

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

NUOVO

2. Il cpv . 1

non si applica nell'ambito della procedura di approvazione del piano regolatore .

3. Ex cpv . 2

4. Ex cpv . 3 .

5. Ex cpv . 4

COMMENTO

La modifica mira a rendere applicabile la norma . A tale proposito si vedano le argomentazioni formulate in sede di considerazioni introduttive (pagina 10) .

ARTICOLO 34

ATTUALE

Commissioni permanenti

Composizione , convocazione e funzionamento

Il regolamento comunale stabilisce le commissioni permanenti , il numero dei membri , ritenuto un minimo di tre , e dei supplenti , le forme di convocazione ed il funzionamento delle commissioni , rispettati gli articoli 70 , 71 e 72 .

PROPOSTA

Commissioni permanenti

Composizione , convocazione e funzionamento

Il regolamento comunale stabilisce le commissioni permanenti il numero dei membri ritenuto un minimo di tre , e dei supplenti le forme di convocazione ed il funzionamento delle commissioni rispettati gli articoli 70 , 71 , 72 e 73 .

COMMENTO

All'art . 34 si rimanda agli articoli 70 , 71 e 72 per ciò che concerne le commissioni permanenti ; occorre inoltre inserire anche l'art . 73 relativo alla rappresentanza proporzionale .

ARTICOLO 38 cpv . 2 e 3

ATTUALE

Proposte nuove e controproposte

È sempre possibile presentare proposte relative ad un oggetto all'ordine del giorno ; su richiesta del Municipio la deliberazione è rinviata per esame , al massimo , di un mese .

PROPOSTA

Proposte di emendamento

È possibile presentare proposte di emendamento relative ad un oggetto all'ordine del giorno . Le proposte marginali possono essere decise seduta stante , le proposte a carattere sostanziale , se accettate dall'assemblea , comportano il rinvio dell'oggetto al Municipio perché licenzi un messaggio in merito nel termine di 6 mesi

Le deliberazioni adottate dall'organo legislativo convocato ai sensi degli art . li 20 e 50 cpv l lett . b) sono assoggettate alla procedura di rinvio di cui al cpv per le proposte di emendamento a carattere sostanziale .

COMMENTO

Si è ritenuto necessario puntualizzare il senso di questo articolo , specificandone nel contempo la procedura .

In sede di esame di una trattanda all'ordine del giorno di una qualsiasi seduta del Legislativo , ogni cittadino o consigliere comunale può infatti formulare proposte o controproposte . Pari diritto spetta alle commissioni del Legislativo . Si assiste invero sovente al sorgere di proposte in tal senso in alternativa a quelle municipali .

Occorre pertanto chiedersi quali siano le modalità decisionali di fronte a simili proposte e se il Legislativo in sede di seduta possa validamente e definitivamente decidere al riguardo . Va infatti ricordato che secondo la LOC , salvo i casi dove è domandata e concessa l'urgenza , il Legislativo può deliberare unicamente se le proposte all'ordine del giorno sono suffragate da un messaggio municipale e da almeno un rapporto

commissionale (art . 59 ; art . 56 cpv . 2 LOC) .

In risposta ai quesiti posti va innanzitutto operato il distinguo fra proposte di modifica sostanziale ,
rispettivamente proposte di modifica marginale , per rapporto alla proposta municipale .

Per regola generale le proposte marginali (su un oggetto all'ordine del giorno) sono quelle che non incidono ,
o incidono poco sui contenuti che caratterizzano la proposta municipale ; le proposte sostanziali sono per
contro quelle che tendono a migliorare o a completare la proposta municipale , mutandone sensibilmente
impostazione , indicazioni e crediti necessari per la realizzazione .

Nel disposto si formula il principio secondo cui le proposte emergenti dal Legislativo e dalle sue Commissioni
, che contengono emendamenti marginali per rapporto alla proposta municipale possono essere decise
seduta stante dal Legislativo .

Viene per contro stabilito che , per quel che attiene alle proposte con emendamenti sostanziali , la loro
accettazione da parte del consesso comporta il rinvio al Municipio perché elabori entro 6 mesi un messaggio
ove vengono elaborate , illustrate e documentate nuove soluzioni , nel senso indicato dal Legislativo .

Ciò al fine di evitare deliberazioni estemporanee ; quindi per una sufficiente informazione atta a garantire
decisioni con piena cognizione di causa da parte del Legislativo , il quale si esprimerà pertanto in via
definitiva in una prossima tornata .

La procedura di consultazione ha evidenziato preoccupazioni per possibili difficoltà di applicazione della
norma , ritenuto il carattere indeterminato dei concetti di "modifica sostanziale" e di "modifica marginale" ivi
codificati . Si evidenziano dunque qui di seguito alcuni esempi in riferimento ad un ipotetico oggetto all'ordine
del giorno :

Ha carattere sostanziale la proposta : - che mira a modificare sensibilmente il tracciato di una strada rispetto
al progetto presentato dal Municipio ; - che mira ad estendere di 500 ml il tracciato di una canalizzazione o
rete AAP rispetto alla proposta contenuta nel messaggio .

Si ribadisce come proposte del genere assumano di fatto connotazione di proposta nuova . Occorre dunque
evitare che la volontà di "far presto" induca a non approfondire le soluzioni proposte attraverso la normale
procedura del rinvio del messaggio al Municipio .

Ha carattere marginale la proposta - che aumenta la voce di preventivo del contributo alla società X da 1000
a 2000 fr , - che prevede che nella sistemazione del parco giochi verranno acquistate due altalene in più ; -
di posare due idranti in più nella rete AAP della zona X che si sta sistemando .

Motivi di chiarezza procedurale e la volontà di evitare ad ogni costo improvvisazioni hanno indotto , dopo la
consultazione , ad abbandonare nella proposta di modifica l'eccezione al rinvio allorché il Municipio
aderisce alla proposta di modifica . Si esige in pratica che il modificare la sostanzialità della proposta
contenuta nel messaggio municipale conduca inderogabilmente ad innescare una nuova procedura di
esame municipale e commissionale dell'oggetto ribadendo il principio codificato dall'art 56 cpv . 2 LOC .

ARTICOLO 40

ATTUALE

Proposte respinte

Il Municipio non può ripresentare una proposta respinta dall'assemblea prima che siano trascorsi tre mesi .

PROPOSTA

Proposte respinte

Abrogato

COMMENTO

La ratio di questa norma è ancorata alla variabilità della composizione delle Assemblee comunali . Si
privilegia il fatto che , a dipendenza dei partecipanti alla sessione , possano essere assunte decisioni diverse
tra loro su una medesima proposta .

Si rilevi come in sede di Consiglio comunale non si ammetta la ripresentazione di una proposta respinta .

Tale assunto normativo non appare più consono alla realtà operativa del Comune moderno . Del tutto
inopportuno appare precludere al Municipio di nuovamente sottoporre al Legislativo una proposta
decisionale già respinta da quest'ultimo . Il mutare delle circostanze fattuali , giuridiche , finanziarie e
politiche , possono del tutto legittimamente condurre ad una nuova diversa decisione . V'è inoltre da
chiedersi quale interesse pubblico debba essere tutelato dal precetto normativo , considerato come le facoltà
discrezionali dell'organo Legislativo non vengano in alcun modo sminuite . In una pluralità di
regolamentazioni locali esiste peraltro il voto di entrata in materia che permette appunto di affrontare il tema
dell' opportunità di discutere questo o quell'oggetto nel corso della sessione .

La facoltà di ripresentare la proposta sarà ovviamente ammessa anche in regime di Consiglio comunale .

ARTICOLO 42 cpv . 3

ATTUALE

Istituzione

Attributi

Il consiglio comunale può darsi un regolamento interno per disciplinare il suo funzionamento a
completazione delle norme della presente legge . Questo regolamento deve ottenere l'approvazione del

Consiglio di Stato e non è soggetto al referendum .

PROPOSTA

Istituzione

Attributi

Il consiglio comunale può dotarsi di norme di funzionamento interne a completazione delle disposizioni della presente legge .

COMMENTO

I regolamenti comunali devono essere approvati dal Consiglio di Stato conformemente all'art . 189 LOC Non appare pertanto giustificato dal profilo formale mantenere questo obbligo nell'articolo in esame , finalizzato al disciplinamento dei soli aspetti di funzionamento interno dell'organo .

ARTICOLO 44a (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Ricusa

La carica di consigliere comunale può essere riusata per giustificati motivi

COMMENTO

Non vi sono motivazioni per negare al consigliere comunale la facoltà di ricusa della carica che la Legge conferisce al municipale (art . 84) . Si rilevi peraltro come l'art . 15 cpv . 3 del RALOC già prevedesse la ricusa del subentrante . Si verificavano nella pratica situazioni precarie che conducevano il singolo a dimissionare dopo una settimana dall'elezione , innescando la procedura dell'art . 45 LOC .

ARTICOLO 49 cpv . 4

ATTUALE

Sessioni ordinarie

Il Dipartimento , in casi eccezionali , può prorogare i termini previsti nei precedenti due capoversi .

PROPOSTA

Sessioni ordinarie

Il Presidente del consiglio comunale , d'intesa con il Municipio , per giustificati motivi può prorogare di due mesi al massimo i termini di cui ai cpv . 2 e 3 . In caso di disaccordo decide il Dipartimento

NUOVO

Il Dipartimento , su istanza motivata del presidente , può prorogare eccezionalmente i termini di cui al cpv . 4

COMMENTO

Valgono le identiche considerazioni di cui al precedente art . 17 .

ARTICOLO 50

ATTUALE

Sessioni straordinarie

Il consiglio comunale si riunisce in sessione straordinaria :

- a) se il Municipio lo ritiene opportuno ;
- b) se almeno un terzo dei consiglieri ne fa domanda scritta e motivata al presidente .

Il presidente decide sulla regolarità e sulla proponibilità della domanda ; d'accordo con il Municipio fissa la data della sessione e ne ordina la convocazione . In caso di disaccordo prevale l'opinione del presidente .

PROPOSTA

Sessioni straordinarie

- Immutato
- Immutato

NUOVO

Le deliberazioni delle sedute convocate ai sensi della lett . b) sono assoggettate alla procedura di rinvio al Municipio prevista dall'art . 38 cpv . 2 per le proposte a carattere sostanziale .

COMMENTO

Viene inserito un nuovo cpv . 3 in relazione alle decisioni prese dal Legislativo in una seduta convocata su richiesta scritta di almeno un terzo dei consiglieri . Si impone il rimando alla procedura prevista dall'art . 38 cpv . 2 . Anche in questo contesto si ravvisano le medesime ragioni per non ammettere una decisione definitiva in prima battuta da parte del Legislativo.

ARTICOLO 51 cpv . 1

ATTUALE

Modo di convocazione

Le sessioni ordinarie e straordinarie sono convocate dal presidente d'intesa con il municipio , con avviso all'albo comunale e comunicazione personale scritta a ogni consigliere , con l'indicazione del luogo , del giorno e dell'ora e dell'ordine del giorno . In caso di disaccordo prevale l'opinione del presidente.

PROPOSTA

Modo di convocazione

Le sessioni ordinarie e straordinarie sono convocate dal presidente d'intesa con il Municipio , con avviso all'albo comunale e comunicazione personale scritta ad ogni consigliere con l'indicazione del luogo , dell'ora e dell'ordine del giorno . In caso di disaccordo sulla data del Consiglio comunale , prevale l'opinione del presidente.

COMMENTO

Valgono le considerazioni espresse per l'art . 20 .

ARTICOLO 52

ATTUALE

Luogo

- Le sedute si tengono in un locale adatto , non d'uso privato .
- Il Dipartimento può concedere deroghe per giustificati motivi .

PROPOSTA

Luogo

- Le sedute sono tenute nel luogo stabilito dal regolamento comunale
- Abrogato

COMMENTO

Valgono le identiche considerazioni espresse riguardo all'art . 22 .

ARTICOLO 53

ATTUALE

Frequenza

Sanzioni:

1. La partecipazione alle sedute è obbligatoria .
2. Il Presidente può infliggere una multa fino a fr . 20 . - - per seduta agli assenti senza legittimo motivo
3. I legittimi motivi sono :
 - a) il servizio militare ;
 - b) la malattia comprovata ;
 - c) l'assenza dal Comune ;
 - d) ogni altro motivo grave a giudizio del Presidente .
4. Se il consigliere comunale si sottrae in modo deliberato e continuo ai doveri della propria carica si applica l'art . 197 .

PROPOSTA

Frequenza

Sanzioni:

1. Immutato .
2. Abrogato
3. Abrogato .
4. Se il consigliere comunale si sottrae , senza legittimo motivo , in modo deliberato e continuo ai doveri della propria carica , il presidente deve segnalare il caso all'autorità di vigilanza .

COMMENTO

Il postulato disciplinare contenuto nel cpv 2 di questa norma non trova riscontro alcuno nella prassi comunale . Si ritiene di limitare questo tipo di intervento alla sola Autorità superiore di vigilanza .

ARTICOLO 54

ATTUALE

Riconvocazione

Sanzioni:

1. Il consiglio comunale non può deliberare se non è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri .
2. Se il Consiglio comunale non può deliberare per mancanza del numero legale , il presidente procede ad una nuova convocazione infliggendo una multa di fr . 20 . - - agli assenti senza legittimo motivo .
3. I legittimi motivi sono quelli elencati all'art . 53 .
4. Se per due volte consecutive il consiglio non può deliberare per mancanza del numero legale , si procede come all'art . 53 cpv . 4 .

PROPOSTA

Riconvocazione

Sanzioni:

1. Immutato .
2. Se il consiglio comunale non può deliberare per mancanza del numero legale , il presidente procede ad una nuova convocazione .
3. Abrogato .
4. Immutato .

COMMENTO

Si propone lo stralcio dell'ultima parte del cpv . 2 , ove è stabilita la facoltà del Presidente di comminare la sanzione della multa di fr . 20 . - - , per le argomentazioni espresse al commento del precedente articolo . Nel caso di impossibilità a convocare il consiglio comunale , il Presidente è peraltro tenuto a farne segnalazione all'Autorità di vigilanza .

ARTICOLO 55 cpv . 3

ATTUALE

Funzionamento

Il Sindaco e i municipali possono prendere parte alla discussione solo a nome del Municipio ; possono inoltre intervenire per fatto personale o quando interpellati su problemi particolari .

PROPOSTA

Funzionamento

Il Sindaco e i Municipali possono prendere parte alla discussione solo a nome del Municipio e a sostegno delle proposte municipali

COMMENTO

La casistica di applicazione ha evidenziato la bontà e l'efficacia della formulazione del principio della collegialità codificata all'art . 28 cpv . 3 LOC , non vi è quindi ragione alcuna di differenziare le due norme . Inutile , se non pleonastico , appare il prevedere le eccezioni del fatto personale o del problema particolare , ritenuto come sia del tutto legittimo per il singolo intervenire in similari circostanze .

ARTICOLO 56 cpv . 1

ATTUALE

Messaggi municipali

I messaggi al consiglio comunale , motivati per iscritto , devono essere trasmessi immediatamente ai consiglieri comunali , in ogni caso almeno 20 giorni prima della seduta .

PROPOSTA

Messaggi municipali

I messaggi al consiglio comunale , motivati per iscritto , devono essere trasmessi immediatamente ai consiglieri comunali , almeno 20 giorni prima della seduta , ad eccezione dei messaggi sui conti del Comune per i quali il termine è di 30 giorni

COMMENTO

Secondo le normative vigenti (cfr . art . 56 cpv . 1 in relazione all'art . 58) le commissioni del Legislativo dispongono per stilare i loro rapporti di 13 giorni . È indiscutibile che tale termine risulta particolarmente ridotto per la commissione della gestione specie allorché deve esaminare i preventivi e i consuntivi del comune . Si riteneva pertanto giudizioso prolungare il tempo intercorrente tra la promulgazione dei messaggi municipali e la seduta del Consiglio comunale . La proposta iniziale prevedeva in tal senso l'estensione del termine di trasmissione dei messaggi a 30 giorni .

Questa innovazione ha suscitato reazioni contrarie , probabilmente motivate dal fatto che la realtà dei nostri Comuni insegna che i Municipi sono spesso in difficoltà a rispettare i termini di Legge sia per la molteplicità e complessità delle tematiche oggetto di messaggio , sia per gli inevitabili tempi necessari all'amministrazione per la redazione materiale e spedizione dei medesimi .

Per tener conto delle esigenze delle commissioni , evitando nel contempo di appesantire l'attività dei Municipi , si ritiene accettabile codificare il termine di 30 giorni limitatamente alla presentazione dei conti .

ARTICOLO 58

ATTUALE

Messaggi e rapporti

Deposito

I messaggi e i rapporti scritti delle Commissioni , devono essere depositati in Cancelleria comunale almeno sette giorni prima della seduta .

PROPOSTA

Messaggi e rapporti

Deposito

Abrogato

COMMENTO

Si propone lo stralcio della norma . I messaggi e i rapporti , dal momento in cui sono licenziati , sono infatti atti pubblici in quanto tali consultabili dalla cittadinanza Riguardo poi ai rapporti delle commissioni , il tema dei termini di presentazione è già regolamentato all'art . 71 LOC .

ARTICOLO 59

ATTUALE

Urgenza

- Il consiglio comunale non può deliberare su oggetti non compresi nell'ordine del giorno , se non è accolta l'urgenza dalla maggioranza assoluta dei membri.

- L'urgenza non può essere dichiarata per le mozioni.

PROPOSTA

Urgenza ed emendamenti

Il consiglio comunale non può deliberare su oggetti non compresi nell'ordine del giorno , se non è accolta l'urgenza dalla maggioranza assoluta dei membri L'urgenza non può essere dichiarata per le mozioni.

NUOVO

Per le proposte di emendamento formulate su oggetti all'ordine del giorno è applicabile la procedura di cui all'art . 38 cpv . 2 .

COMMENTO

Viene innanzitutto proposta una fusione dei due capoversi attuali .

Viene poi formulato un nuovo cpv . 2 . ove si rimanda espressamente alla procedura di cui all' art . 38 cpv . 2 LOC , per le proposte di emendamento su oggetti all'ordine del giorno . Si pensi in particolare alle proposte emergenti in sede di Consiglio comunale o delle sue Commissioni che modificano la proposta municipale . Si rinvia quindi al commento relativo all'art 38 LOC .

ARTICOLO 62

ATTUALE

Verbale

Contenuto, approvazione:

1. Il segretario comunale è responsabile della tenuta del verbale : esso viene redatto in conformità all'art . 24 .
2. Il contenuto relativo alle lett . a . b e c dell'art . 24 deve essere letto seduta stante . approvato e firmato dal Presidente . dal segretario e dagli scrutatori.
3. Il regolamento comunale stabilisce le modalità di approvazione del riassunto delle discussioni con le dichiarazioni di voto.

PROPOSTA

Verbale

Contenuto, approvazione:

1. Immutato .
2. Il contenuto relativo all'art . 24 lett . c deve essere letto e approvato alla fine di ogni trattanda .
3. Le risoluzioni sono firmate dal Presidente , dal segretario e dagli scrutatori alla fine di seduta .
4. Ex cpv . 3 .

COMMENTO

Si riprende . migliorandola ulteriormente e adeguandola alla prassi vigente nella quasi totalità dei comuni , la proposta di cui al messaggio 2 luglio 1985 (cfr . commento a pagina 80 relativo all'art . 64) e oggetto di particolare dibattito in Gran Consiglio . Nel merito dell'iniziativa parlamentare 1 agosto 1996 Bergonzoli/Poli si rimanda al commento relativo all'art . 25 .

ARTICOLO 67

ATTUALE

Mozioni

- Ogni consigliere può presentare per iscritto , nella forma della mozione , proposte su oggetti di competenza del consiglio comunale che non sono all'ordine del giorno .
- Esse devono essere demandate per esame ad una commissione permanente o speciale , entro il termine di sei mesi , ritenuta la facoltà del Municipio di allestire entro il medesimo termine un preavviso scritto e l'obbligo di collaborare fornendo la necessaria documentazione e assistenza .
- Se la mozione è demandata ad una commissione speciale , il mozionante ne farà parte ; in ogni caso ha diritto di essere sentito .
- Il rapporto della commissione dovrà essere presentato entro il termine di sei mesi .
- Il Municipio deve esprimersi sollecitamente in forma scritta sulle conclusioni della commissione .

PROPOSTA

Mozioni

- Immutata
- Esse devono essere immediatamente demandate per esame ad una commissione permanente o speciale , ritenuta la facoltà del Municipio di allestire entro il termine di sei mesi:
- un preavviso scritto

oppure:

- un messaggio a sostegno della proposta
- Il Municipio , che non intende esprimere un preavviso o proporre un messaggio , deve fare dichiarazione in tal senso nel termine di tre mesi
- Immutato.
- Il Municipio in ogni fase della procedura deve collaborare con la commissione fornendo la necessaria documentazione e assistenza
- Il rapporto della commissione deve essere presentato entro il termine di sei mesi a partire dalla scadenza

dei termini di cui al cpv . 2 .

- Ex cpv . 5

COMMENTO

La procedura vigente è ingiustificatamente lunga qualora la proposta contenuta nella mozione trova consenziente il Municipio . In siffatta ipotesi deve essere possibile al Municipio di presentare immediatamente al legislativo uno specifico messaggio che seguirà il normale iter stabilito dalla LOC . Il concetto è stato esplicitato nella nuova formulazione del cpv . 2 .

Si è pure ribadito il concetto secondo il quale il Municipio in ogni fase della procedura deve collaborare con la commissione fornendo la necessaria documentazione e assistenza . (cfr . nuovo cpv . 4) . Per ulteriori considerazioni si confronti la pagina 10 del commento introduttivo .

Per contro , se il Municipio non intende né esprimere un preavviso né proporre un messaggio , esso deve rendere una dichiarazione in tal senso . In tale evenienza si vuole così permettere alla commissione di iniziare senza indugio l'esame che le compete .

ARTICOLO 71

ATTUALE

Rapporti

- La commissione allestisce rapporto scritto con le relative proposte e trasmette copia al Municipio almeno sette giorni prima dell'assemblea rispettivamente della seduta del Consiglio comunale .
- Entro lo stesso termine i rapporti devono essere trasmessi ai singoli consiglieri comunali .
- Possono essere presentati uno o più rapporti di minoranza ,

PROPOSTA

Rapporti

- La commissione allestisce rapporto scritto con le relative proposte e lo deposita presso la Cancelleria almeno sette giorni prima della seduta dell'assemblea rispettivamente del consiglio comunale..
- La Cancelleria trasmette immediatamente i rapporti al Municipio e ai singoli consiglieri comunali
- Immutato

COMMENTO

L'articolo è stato modificato in modo da tener conto della procedura realmente vigente nei comuni .

ARTICOLO 77 cpv . 1

ATTUALE

Controprogetto e votazione:

1. Il consiglio comunale decide , previo esame e preavviso di una sua commissione , sulla domanda di iniziativa entro tre mesi dalla data di pubblicazione all'albo della decisione di regolarità e proponibilità dell'iniziativa .
2. Se il consiglio comunale aderisce all'iniziativa , questa si ritiene accolta e la consultazione popolare non ha luogo .
3. Se non aderisce , sarà sottoposta a votazione popolare , non prima di un mese , né più tardi di tre dalla pubblicazione della risoluzione del consiglio comunale .
4. Il consiglio comunale può proporre un controprogetto ; in questo caso l'assemblea procederà a due votazioni distinte , in due domeniche consecutive .
5. Nella prima votazione l'assemblea indicherà se accetta l'iniziativa o il controprogetto ; nella seconda se accetta o n. la proposta che , nella prima , ha ottenuto il maggior numero di voti .

PROPOSTA

Controprogetto e votazione:

1. Il consiglio comunale decide , previo esame e preavviso di una sua commissione , sulla domanda di iniziativa entro quattro mesi dalla data di pubblicazione all'albo della decisione di regolarità e proponibilità dell'iniziativa .

COMMENTO

Si propone un adeguamento del termine di deliberazione del consiglio comunale sulla domanda di iniziativa , ovvero da tre mesi a quattro mesi . Si ristabiliscono così i termini decisionali , presenti prima delle recenti modifiche intervenute all'art . 76 LOC . Ciò al fine di garantire al Legislativo il tempo sufficiente per deliberazioni con cognizione di causa .

ARTICOLO 78 cpv . 3

ATTUALE

Ritiro dell'iniziativa

L'iniziativa può essere ritirata in qualsiasi tempo , ma al più tardi entro otto giorni dalla pubblicazione all'albo comunale della risoluzione del Consiglio comunale di adesione all'iniziativa .

PROPOSTA

Ritiro dell' iniziativa

L'iniziativa può essere ritirata in qualsiasi tempo , ma al più tardi entro otto giorni dalla pubblicazione all'albo comunale della risoluzione del Consiglio comunale di non adesione all'iniziativa .

COMMENTO

In relazione alle considerazioni espresse nel messaggio 2 luglio 1985 concernente la revisione della legge organica comunale relative all'art . 77 (cfr . pagina 17 e seguenti) si è adeguato il cpv . 3 inserendo l'avverbio "non" .

ARTICOLO 85 cpv . 1

ATTUALE

Dimissioni

Sindaco , municipali e supplenti possono dimissionare dalla carica per uno dei seguenti motivi :

- a)
- b)
- c) un'infermità che la rende eccessivamente gravosa o altro motivo grave .

PROPOSTA

Dimissioni

Sindaco , municipali e supplenti possono dimissionare dalla carica per giustificati motivi in particolare :

- a) immutato
- b) immutato
- c) immutato

COMMENTO

Ai sensi di dottrina e giurisprudenza , sono considerati motivi gravi : il cambiamento di professione (da dipendente a indipendente) , per talune professioni il cambiamento di zona o del posto di lavoro , situazioni famigliari particolari . Gli . esempi testé citati rientrano più realisticamente nella nozione di "giustificati motivi" .

ARTICOLO 91 cpv . 3

ATTUALE

Delegazioni e commissioni:

1. Il Municipio nomina le commissioni e delegazioni imposte dalla legge o dal regolamento e ogni altra che si rendesse necessaria per il controllo di speciali rami dell'amministrazione e per lo studio di oggetti di particolare importanza .
2. Di ogni commissione e delegazione dovrà far parte un municipale , di regola in qualità di presidente .
3. Riservate le competenze stabilite da leggi speciali , le commissioni e le delegazioni di cui sopra sorvegliano i rami dell'amministrazione comunale loro affidati , preavvisando e proponendo al Municipio le misure da attuare .
4. Le commissioni e le delegazioni tengono un verbale delle proprie sedute .

PROPOSTA

Delegazioni e commissioni

Riservate le competenze stabilite da leggi speciali il Municipio decide sull'opportunità di avvalersi del supporto consultivo delle commissioni e delle delegazioni

COMMENTO

È riformulato il cpv . 3 , tenuto conto delle mansioni e della natura delle commissioni municipali , nominate dall'Esecutivo o eventualmente previste dal Regolamento .

Si tratta infatti di organi consultivi , con funzioni di sostegno al Municipio . Occorre quindi riconoscere al Municipio la facoltà di decidere se e in che misura coinvolgerle . Ciò viene chiaramente enunciato allo scopo di fugare equivoci , puntualmente presenti circa il ruolo di dette commissioni .

Restano per contro espressamente riservate le competenze delle commissioni o delegazioni stabilite da leggi speciali .

ARTICOLO 96 cpv . 2

ATTUALE

Frequenza e sanzioni

Le assenze senza giustificazione sono punibili da parte del Municipio con una multa fino a fr . 20 . - - per ogni seduta .

PROPOSTA

Frequenza e sanzioni

Abrogato

COMMENTO

Questo potere "disciplinare" del Municipio verso il singolo "membro non trova applicazione nella prassi . Si tratta , realisticamente , di concentrare il potere di sindacato disciplinare sull'agire del pubblico amministratore nelle mani della sola Autorità superiore . E' bene chiarire che l'abrogazione della sanzione pecuniaria non conduce a bagatellizzare la violazione del dovere di partecipazione alle sedute . Ribadita l'esigenza di vigilare a che i doveri del pubblico mandato vengano ossequiati da parte degli amministratori comunali occorre che la sanzione sia effettivamente in grado di "rieducare" il municipale inadempiente . Ciò non può avvenire che per il tramite di un intervento dell'autorità di vigilanza .

ARTICOLO 107

ATTUALE

Polizia locale

Il Municipio esercita le funzioni di polizia locale .

Queste hanno specialmente per oggetto :

- a) il mantenimento dell'ordine e della tranquillità , la repressione delle azioni manifestamente illegali e le misure dettate dallo stato di necessità ;
- b) la tutela della pubblica salute ed igiene ;
- c) le misure intese a gestire i beni comunali , ad assicurare l'uso dei beni comuni , a disciplinarne l'uso accresciuto ed esclusivo ;
- d) le misure intese a disciplinare il traffico sul territorio comunale riservate le norme della legge federale e cantonale ;
- e) le funzioni di polizia che la legislazione cantonale e federale devolvono ai municipi .

Per queste funzioni il municipio può avvalersi di agenti di polizia comunale .

Il regolamento comunale o un regolamento speciale stabiliranno le relative tasse o tariffe .

PROPOSTA

Polizia locale

1. immutato
2. immutato
3. Per queste funzioni il Municipio può avvalersi di agenti di polizia comunale .
4. Il Municipio è competente in tema di stipulazione di convenzioni di collaborazione tra comuni per l'organizzazione del servizio di polizia .
5. (ex cpv . 4)

COMMENTO

La proposta di inserimento del nuovo cpv 4 è finalizzata ad ovviare ad una situazione di incertezza giuridica relativa alla competenza degli organi del Comune per la stipulazione delle convenzioni intercomunali che disciplinano l'organizzazione locale del servizio di polizia . Si rilevi che sul territorio cantonale ne sono state stipulate 71 , coinvolgendo 96 Comuni . Ai sensi della LOC 1997 detta competenza riviene nella quasi integralità dei casi all'organo legislativo del Comune , date le implicazioni finanziarie derivanti da questi accordi o , più semplicemente , per il semplice conferimento del potere d'intervento sul territorio giurisdizionale dei Comuni interessati . La realtà delle cose evidenzia come una minima parte di queste convenzioni (19) siano oggi state ratificate dal legislativo comunale , ancorchè i servizi dipartimentali abbiano da tempo chiarito la questione dal profilo giuridico .

Considerato come si tratti di un settore operativo che coinvolge in misura pressoché integrale il solo organo esecutivo del Comune , si ritiene di poter codificare nella LOC la delega a favore del Municipio .

ARTICOLO 110 lett . 1)

ATTUALE

Competenze amministrative

Nell'amministrazione del comune il Municipio esercita specialmente le seguenti funzioni:

- a) allestisce ogni anno il preventivo secondo le norme previste dalla legge e determina il moltiplicatore d'imposta ;
- b) provvede all'esazione delle imposte , procedendo in via esecutiva contro i morosi al più tardi entro il secondo anno in cui sono scadute ;
- c) provvede all'incasso dei crediti e al pagamento degli impegni nei limiti del preventivo , nonché all'impiego dei capitali e al rinnovo dei prestiti ;
- d) fa eseguire i regolamenti comunali ;
- e) nomina i dipendenti comunali ;
- f) delibera sulle offerte presentate in seguito a concorso ;
- g) preavvisa all'assemblea o al consiglio comunale tutte le questioni di loro competenza ;
- h) amministra le aziende municipalizzate , i legati e i beni comunali e richiede ogni anno il rapporto della gestione se l'amministrazione è affidata a terzi ;
- i) rilascia i certificati previsti dalle leggi e dai regolamenti .

PROPOSTA

Competenze amministrative

Nell'amministrazione del comune il Municipio esercita specialmente le seguenti funzioni:

1. tutela gli interessi del Comune e dei suoi organi nell'ambito di procedure civili penali ed amministrative . (nuovo)
2. Il Municipio esercita le competenze decisionali delegategli ai sensi dell'art . 13 cpv . 2 .

COMMENTO

Le modifiche sono consequenziali all'abrogazione della lett . 1) ed all'introduzione del nuovo cpv . 2 dell'art . 13 LOC .

ARTICOLO 113

ATTUALE

Lavori , forniture

1. I lavori e le forniture al comune devono essere aggiudicati mediante pubblico concorso quando superano i fr . 5'000 . - - .
2. Per regolamento comunale tale importo può essere aumentato sino a fr . 50'000 . - -
3. Sono riservate le disposizioni di leggi speciali .

PROPOSTA

Lavori , forniture

1. I lavori e le forniture al comune devono essere aggiudicati mediante pubblico concorso quando superano fr . 10'000 . - - .
2. Per regolamento comunale tale importo può essere aumentato sino a fr . 100'000 . - -
3. Per i requisiti del concorso , per l'apertura e l'esame delle offerte , sono applicabili le disposizioni dei capitoli III e V della Legge sugli appalti .
4. (Ex cpv 3)

COMMENTO

Gli importi vigenti sono stati stabiliti dalla Commissione della legislazione (cfr . rapporto 14 gennaio 1987 , pagina 19) , poiché quelli previsti dal Consiglio di Stato risultavano insufficienti . Malgrado questo provvido adeguamento , le cifre in vigore risultano inadeguate per permettere ai Municipi di agire con celerità operando per il tramite della licitazione privata , ciò che permetterebbe di affidare maggiori lavori a ditte domiciliatae nel comune (cfr . auspicio formulato dalla Commissione) .

Siccome al giorno d'oggi gli interventi anche di semplice manutenzione , spesse volte oltrepassano gli importi previsti dalla LOC , si è ritenuto di aumentarli in modo considerevole .

Con iniziativa parlamentare elaborata 30 settembre 1996 l'on . G . Sergi ha proposto di estendere l'applicazione delle disposizioni della Legge sugli appalti ai concorsi pubblicati dai Comuni per lavori e forniture non oggetto di sussidiamento . Se la proposta appare accettabile per quanto attiene ai requisiti del concorso e per l'esame delle offerte , eccessivo sarebbe il limitare il grado di autonomia decisionale del Municipio con la regola del 5% . I limiti posti dalla giurisprudenza del Tribunale amministrativo sono più che sufficienti a tutelare i diritti dei concorrenti , pure non possono essere ignorate le legittime volontà di molti Municipi di tutelare le imprese locali , specialmente in località discoste . L'applicazione di criteri di aggiudicazione rigidi comporta in sé una propensione al dirigismo contraria allo spirito di questa revisione , finalizzata a rivalutare un giusto grado di autonomia dei poteri comunali .

ARTICOLO 115

ATTUALE

Spese non preventivate

Il Municipio può fare spese correnti non preventivate , senza il consenso dell'Assemblea o del Consiglio comunale , fino all'importo annuo complessivo stabilito dal regolamento comunale , avuto riguardo all'importanza del bilancio del comune sino ad un massimo di fr . 20'000 . - - .

PROPOSTA

Spese non preventivate

Fino ad un importo annuo complessivo stabilito dal Regolamento comunale in rapporto all'importanza del bilancio del Comune , comunque non superiore a fr . 50'000 . ; il Municipio può effettuare spese correnti non preventivate . .

COMMENTO

Al proposito si confronti il commento introduttivo (pagina 8 e 9)

ARTICOLO 119 lett . e)

ATTUALE

In particolare il Sindaco :

- ordina l'esposizione degli atti governativi degli avvisi di convocazione e delle risoluzioni dell'assemblea comunale , del consiglio comunale e del Municipio ai sensi degli art . 41 , 74 e 111 ;

PROPOSTA

In particolare il Sindaco :

- ordina l'esposizione degli atti governativi e del Municipio ai sensi dell'art . 111 ;

COMMENTO

L'adeguamento della norma si rende indispensabile per tener conto delle modifiche apportate dal Gran Consiglio il 20 giugno 1994 agli artt . 41 cpv . 1 e 74 cpv . 1 LOC secondo cui compete al Presidente del Legislativo di pubblicare la convocazione dell'Assemblea rispettivamente del Consiglio comunale , come pure le decisioni adottate .

La consultazione ha condotto l'Unione segretari comunali a sollevare il tema della competenza a gestire la corrispondenza del Comune , a tale proposito è utile richiamare in questa sede le considerazioni espresse dal Consiglio di Stato in veste di Autorità di vigilanza sui Comuni in data 22 marzo 1990 :

"La Legge designa il Sindaco quale persona autorizzata a ricevere tutta la corrispondenza , le petizioni , i

rapporti e le istanze indirizzate al Comune . Ne deriva come ogni scritto che venga indirizzato al Comune concerne anzitutto il Sindaco , in questa sua prerogativa nessuno ha di principio facoltà di intervenire . Ciò comporta il dovere per il Sindaco di esaminare per primo la corrispondenza cui deve seguire , a seconda del genere dell'atto indirizzato al Comune , la trasmissione al servizio od al dicastero competente (cancelleria comunale , municipali capi - dicastero , ufficio tecnico ecc .) . L'atto di trasmettere o smistare questi atti non costituisce peraltro una regola assoluta ma è applicabile per le questioni che :

- non necessitano di alcuna decisione di merito da parte del Municipio (atti di trafila o di stretta competenza della cancelleria o di altri servizi comunali) ,
- necessitano di un complemento di accertamenti , di preavvisi o di documentazione di supporto per la resa della deliberazione municipale .

Gli atti che non rientrano nelle predette categorie possono per contro rimanere nel "dossier" del Sindaco sino alla più prossima seduta del Municipio per le decisioni di competenza .

La realtà pratica delle Amministrazioni locali indica che il sindaco , effettuato il primo esame preliminare al momento della ricezione della corrispondenza , sottopone al Municipio , il più presto possibile , ogni atto dell'amministrazione per esame e decisione . Si tratta ovviamente di un'incombenza importante che il Sindaco è chiamato a svolgere con particolare diligenza in quanto strettamente connessa con l'organizzazione delle sedute di Municipio . Solo in casi particolari egli potrà avvalersi della facoltà di decidere altrimenti , conservando una documentazione nel suo "dossier" secondo il suo prudente criterio in base a comprovate esigenze di speciale trattazione di un oggetto sottoposto al Municipio .

In sostanza questo Consiglio ribadisce che la definizione della questione deve essere ricercata nel rigoroso ossequio dei precetti sottoelencati :

- in primo luogo occorre siano salvaguardati i principi di collegialità , di riservatezza , nonché di mutuo rispetto che devono porsi alla base dell'agire di ogni membro dell'Esecutivo ;
- deve sempre essere tenuto presente che la legge affida la competenza generale (art . li 106 , 107 , 120 LOC) ad amministrare il Comune a tutto il Municipio ;
- da sempre è stato ribadito dalla scrivente Autorità di vigilanza che tutti gli atti del Comune devono rimanere depositati presso la Cancelleria comunale o , dove è il caso , presso i vari servizi interessati ;
- al municipale deve essere data conformemente all'articolo 105 LOC la facoltà di prendere visione in ufficio o in archivio , di tutti gli atti riguardanti l'amministrazione comunale , questo ovviamente per consentirgli , nelle sedute dell'organo , di partecipare alle discussioni e di votare sull'oggetto con la necessaria cognizione ;
- l'eccezione a cui si è fatto riferimento quo al "dossier" del Sindaco per problematiche particolari deve essere intesa nel rigoroso impegno per questi di sottoporre al Municipio in tempi molto brevi ogni atto dell'amministrazione anche solo per una sempre opportuna presa di cognizione del problema ;
- ove , per oggettive ragioni di praticità ed opportunità , consenziente il Municipio , la corrispondenza venisse ricevuta al domicilio del Sindaco , la stessa dovrà essere deposta in cancelleria il più presto possibile , termine questo che , trattandosi di un'eccezione alla prassi , questo Consiglio ritiene debba essere inteso come al più tardi il giorno successivo all'avvenuto ritiro o consegna . E' ovvio che una tale prassi non può che rivestire carattere di eccezionalità , la regola permane quella della ricezione della corrispondenza destinata al Comune in cancelleria comunale . "

ARTICOLO 122

ATTUALE

Misure coercitive

Il Sindaco può ordinare l'arresto fino a ventiquattro ore di persone che mettono in serio pericolo la vita o il patrimonio di terzi , quando il pericolo non è altrimenti ovviabile , avvisandone immediatamente la procura pubblica .

PROPOSTA

Misure coercitive

Abrogato

COMMENTO

Il Codice di procedura penale (CPP) del 10 luglio 1941' nella sua versione anteriore all'entrata in vigore della riforma parziale vigente , avvenuta il 1° gennaio 1993 , comprendeva , nella sezione dedicata alla polizia giudiziaria e alle informazioni preliminari , l'art . 139 , del seguente tenore :

"I sindaci ed i municipali , nel cui comune viene commesso un reato d'azione pubblica , devono darne immediatamente comunicazione al Procuratore pubblico o al Giudice di Pace del loro circolo . "

Questo obbligo di denuncia non figura più nel vigente CPP , poiché non è stato ripreso nella suddetta riforma parziale (vedasi messaggio aggiuntivo del 20 marzo 1991 concernente la revisione totale del CPP , pagina 136) .

Considerata questa modifica , riteniamo che non abbia più ragione di sussistere la competenza del Sindaco di cui all'art . 122 LOC . Nei casi di necessità e di urgenza è infatti sempre possibile far capo ai servizi della Polizia cantonale e del Ministero pubblico .

ARTICOLO 123

ATTUALE

Misure preventive

Per prevenire imminenti atti perseguibili penalmente , il Sindaco pub porre provvisoriamente sotto sorveglianza individui socialmente pericolosi , nonché prendere sotto la sua protezione persone minacciate , avvertendo subito l'autorità competente per gli ulteriori provvedimenti .

PROPOSTA

Misure preventive

Abrogato

COMMENTO

Si rimanda al commento del disposto precedente . Le motivazioni ivi espresse valgono anche per le misure preventive .

ARTICOLO 130

ATTUALE

Periodo di prova

1. Per tutti i dipendenti di nuova nomina il primo anno di impiego considerato periodo di prova .
2. Il rapporto può essere disdetto per la fine di ogni mese con trenta giorni di preavviso .

PROPOSTA

Periodo di prova

1. Immutata
2. Nei casi dubbi il Municipio ha la facoltà di prolungare il periodo di prova sino ad un massimo di due anni
Per il segretario comunale e per gli agenti di polizia comunale , la durata del relativo periodo di prova è stabilita dal regolamento comunale .
3. Ex cpv . 2 .

COMMENTO

Questa facoltà è già prevista per i funzionari dello Stato (cfr . art . 10 cpv . 3 LORD) . Non vi sono impedimenti affinché la stessa possa essere usata dai Municipi nei confronti dei propri dipendenti . La modifica vuole anche rispondere alle difficoltà nell'applicazione della norma ai segretari comunali ed agli agenti di polizia comunale , professioni assoggettate all'obbligo di frequenza di corsi di abilitazione della durata di ca . 2 anni . Si rende pertanto necessario introdurre nella Legge una riserva a beneficio del regolamento comunale che dovrà disciplinare le modalità di assunzione per queste due funzioni .

ARTICOLO 137 cpv . 1

ATTUALE

Competenze

In genere:

- Il Segretario è responsabile della Cancelleria comunale .

PROPOSTA

Competenze

In genere:

- Il Segretario è responsabile della Cancelleria comunale ed è capo del personale .

COMMENTO

Unicamente il 7% dei segretari comunali del Cantone non dispone di alcun collaboratore in pianta stabile che lo coadiuva nell'espletamento delle proprie incombenze , trattasi di comuni sino a 250 abitanti . Il dato è desunto dallo studio allestito per conto dell'Unione dei segretari comunali dal dott . P . L . Neuroni riguardante l'indagine sull'attività del segretario comunale ticinese" .

E' quindi necessario e giustificato sancire nella Legge che il segretario comunale non solo è responsabile della cancelleria , ma è anche capo del personale a lui direttamente subordinato .

ARTICOLO 156 cpv . 1

ATTUALE

Piano finanziario

1. Il comune può dotarsi di un piano finanziario , allestito dal Municipio e che contiene le indicazioni :
 - a) sulle spese e ricavi della gestione corrente ;
 - b) sugli investimenti ;
 - c) sul fabbisogno finanziario e il possibile finanziamento ; d) sull'evoluzione del patrimonio , dei debiti del capitale proprio .
2. Il piano finanziario deve essere sottoposto per discussione all'assemblea o al consiglio comunale

PROPOSTA

Piano finanziario

1. Il comune con più di 300 abitanti deve dotarsi di un piano finanziario allestito dal Municipio e che contiene le indicazioni :

- a) immutata ;

- b) immutata ;
- c) immutata ;
- d) immutata .

COMMENTO

Ribadita l'importanza della pianificazione finanziaria per la gestione del Comune moderno , si ritiene doveroso rendere obbligatorio per i Comuni con un minimo di risorse autonome il dotarsi dello strumento del piano finanziario . Si postula così una ottimale concretizzazione dei postulati codificati dagli articoli 1 e 6 del Regolamento sulla gestione finanziaria e la contabilità dei Comuni . Ancorché i contenuti del medesimo non possano costituire vincolo per i preventivi allestiti dal Municipio si ritiene che in sede di controllo finanziario il Legislativo possa così disporre delle informazioni essenziali per meglio valutare la conduzione municipale , evitando che le verifiche siano attuate su una sola base di annualità . Resta impregiudicata la facoltà del Municipio di avvalersi del supporto di fiduciari esterni per l'allestimento del piano finanziario .

ARTICOLO 157 cpv . 1

ATTUALE

Contenuto del preventivo

Il preventivo deve contenere le previsioni sui ricavi e sulle spese della gestione corrente con esplicita indicazione del fabbisogno da coprire con l'imposta comunale

PROPOSTA

Contenuto del preventivo

Il preventivo deve contenere le previsioni sui ricavi , sulle spese di gestione corrente con esplicita indicazione del fabbisogno . Deve inoltre dare indicazioni sul gettito dell'imposta comunale , determinando il presumibile risultato d'esercizio .

COMMENTO

La proposta di inserire a preventivo una previsione indicativa sul gettito d'imposta ha come scopo di rafforzarne la portata da un punto di vista finanziario nel senso che in questo modo si potrà desumere il risultato previsto della gestione corrente . Conoscere il risultato previsto della gestione corrente permette di dare una valutazione migliore della situazione finanziaria e di valutare con maggiori elementi il preventivo nel suo insieme .

Il saldo del preventivo della gestione corrente indica il fabbisogno , cioè la differenza tra le spese ed i ricavi extra fiscali (i ricavi senza le imposte comunali) . Il fabbisogno di preventivo è sovente oltremodo pessimistico nel senso che per non correre il rischio di avere dei sorpassi a consuntivo (giustificabili da un profilo economico ma problematici , a volte , da un punto di vista politico) , si preventivano spese oggettivamente troppo elevate . Questo fatto però svisciva in una certa misura il significato di previsione finanziaria del preventivo .

Il dovere dare delle indicazioni sul gettito d'imposta previsto e quindi sul prevedibile risultato di gestione corrente indurrà gli amministratori ad essere più oggettivi nella previsione delle spese e dei ricavi , determinando così in modo più realistico il fabbisogno .

Viste le reazioni scaturite dalla procedura di consultazione non si ritiene di mantenere la proposta iniziale di inserire nel conto preventivo vero e proprio la previsione del gettito d'imposta , ritenuto come il legislativo sia chiamato ad approvare (come in precedenza) unicamente il fabbisogno e considerato come la competenza di fissare il moltiplicatore d'imposta resti al Municipio .

Si propone pertanto di indicare la previsione del gettito d'imposta unicamente nel riassunto del preventivo (si rammenta che l'allestimento del riassunto del preventivo è obbligatorio come prevede il Manuale di contabilità per i Comuni ticinesi al capitolo 163) . Nel conto preventivo di dettaglio della gestione corrente non figurerà la previsione del gettito d'imposta .

In tempo utile per l'allestimento dei preventivi il Dipartimento potrà emanare delle indicazioni per la previsione del gettito d'imposta , in particolare il gettito delle persone fisiche .

La valutazione delle imposte comunali da inserire a preventivo presuppone , oltre che un'ipotesi sull'evoluzione del gettito cantonale anche l'applicazione di un determinato moltiplicatore d'imposta che , di regola , sarà quello dell'anno precedente , ritenuto in particolare come la politica del moltiplicatore a livello comunale debba svilupparsi nel medio termine .

Una precisazione importante è che secondo la presente proposta di revisione il Municipio fisserà il moltiplicatore dopo l'approvazione del preventivo (nuovo art 162 cpv 2 LOC) , senza per questo essere vincolato dalla previsione inserita nel riassunto del preventivo .

Esempio

Riassunto del preventivo per l'esercizio 1998

Conto di gestione corrente

Uscite correnti	69'000
+ammortamenti amministrativi	5'500

+addebiti interni	1'600	
Totale spese correnti		76'100
entrate correnti (senza imposte comunali)	29'000	
+accrediti interni	1'600	
Totale ricavi correnti (senza imposte comunali)		30'600
Fabbisogno		45'500
Imposta persone fisiche1)	36'000	
+imposta persone giuridiche2)	8'000	
+imposta immobiliare comunale	1'500	
+imposta personale	300	
Totale imposta comunale		45'800
Avanzo d'esercizio		<u>300</u>
Conto degli investimenti in beni amministrativi		
Uscite per investimenti		6'000
. / . entrate per investimenti		1'500
Onere netto per investimenti		4'500
Conto di chiusura		
Onere netto per investimenti		4'500
ammortamenti amministrativi	5'500	
+avanzo d'esercizio	300	
Autofinanziamento		5'800
Avanzo totale		<u>1'300</u>

ARTICOLO 161 cpv . 3

ATTUALE

Debito pubblico ed autofinanziamento

- Il debito pubblico è costituito dalla differenza fra il totale dei debiti ed il valore dei beni patrimoniali allibrati a bilancio .

- L'autofinanziamento è la somma algebrica degli ammortamenti sui beni amministrativi e dell' avanzo o del disavanzo del conto di gestione corrente .

PROPOSTA

Debito pubblico ed autofinanziamento

NUOVO

Il Municipio provvede a contrarre i prestiti necessari a sopperire al fabbisogno di liquidità non coperto dall'autofinanziamento .

COMMENTO

Con l'aggiunta del capoverso 3 si intende promuovere l'autofinanziamento degli investimenti , nel senso che per finanziare gli investimenti , il comune dapprima fa capo alla liquidità di cui dispone , e solo per la parte che non è in grado di autofinanziare ricorre al prestito .

Scopo della promozione dell'autofinanziamento è quello di minimizzare il costo degli interessi , evitando che il comune pur disponendo di liquidità si rivolga agli istituti di credito per finanziare gli investimenti .

E' pur vero che questi concetti sono già da tempo messi in pratica nei comuni più importanti , nei comuni medi e piccoli questo però non avviene sempre .

Per non avere problemi di liquidità autofinanziando gli investimenti bisogna però procedere all'allestimento di piani di liquidità (che possono , indicativamente , avere la seguente struttura) :

Dati finanziari relativi ad un determinato anno

Liquidità iniziale 150

Ricavi gestione corrente dell'anno 2'000

Spese gestione corrente dell'anno 1'900

di cui ammortamenti amministrativi 200

Rimborso di debiti 100 Liquidità finale desiderata 50

Sulla base di questi dati l'ammontare degli investimenti che si potrà autofinanziare è il seguente :

Liquidità iniziale 150

Ricavi gestione corrente 2'000

Spese gestione corrente senza ammortamenti amministrativi 1'700

Rimborsi di debiti 100

Liquidità finale desiderata 50

Investimenti che possono essere autofinanziati 300

Supposto che gli investimenti netti previsti per l'anno ammontino a 500 , considerato l'autofinanziamento previsto di 300 si dovrà ricorrere al prestito bancario unicamente nella misura di 200 .

Nel montante della liquidità a disposizione del comune per finanziare gli investimenti oltre agli averi postali e in conto corrente bancario sono da comprendere pure le liquidità derivanti dall'incasso di contributi sostitutivi .

L'intendimento di promuovere l'autofinanziamento potrà trovare un riscontro anche nei messaggi per opere di investimento che vengono sottoposti al legislativo nel senso che il tenore del dispositivo relativo al finanziamento dell'opera potrà essere il seguente :

"Nella misura in cui la spesa non può essere finanziata attraverso l'autofinanziamento il Municipio è autorizzato a contrarre un prestito bancario fino a concorrenza della spesa d'investimento approvata .

La proposta sarà integrata nella modifica dell'art . 21 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni del 30 giugno 1987 , relativa all'allestimento di un conto dei flussi relativo ai conti della liquidità .

ARTICOLO 162 cpv 2

ATTUALE

Moltiplicatore

Il moltiplicatore è il rapporto percentuale tra il fabbisogno ed il gettito dell'imposta cantonale base .

Il Municipio lo stabilisce annualmente , dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'anno precedente , secondo i seguenti criteri :

- a) aggiorna , se necessario , il fabbisogno di preventivo ;
- b) tiene conto dell'avanzo , rispettivamente del disavanzo degli esercizi precedenti ;
- c) deduce l'imposta personale e l'imposta immobiliare .

PROPOSTA

Moltiplicatore

Il Municipio lo stabilisce annualmente dopo l'approvazione del preventivo , secondo i seguenti criteri:

- a) immutata ,
- b) tiene conto dell'ammontare del capitale proprio ;
- c) immutata .

COMMENTO

Per la proposta di modifica del cpv . 2 , visto che per la gestione corrente si persegue il pareggio a medio termine (art . 151 cpv . 1 LOC e art . 2 RGFC) è sembrato opportuno prevedere la fissazione del moltiplicatore dopo l'approvazione del preventivo e non più dopo l'approvazione del consuntivo dell'anno precedente , che avviene , a volte , per motivi diversi , con notevole ritardo .

Da un punto di vista finanziario , il Comune ne trae dei vantaggi poiché il moltiplicatore può essere fissato prima , anticipando così l'incasso dei conguagli d'imposta . Ciò può di principio essere considerato vantaggioso anche per il contribuente per quanto attiene la gestione delle proprie risorse finanziarie .

La nuova formulazione di cui alla lett . b) del cpv . 2 ha solo carattere redazionale .

ARTICOLO 164a (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Credito quadro

I comuni possono utilizzare il credito quadro per la realizzazione di un programma di investimenti articolato in più interventi .

La decisione dell'assemblea deve contemplare :

- a) il progetto di massima delle opere da realizzare ;
- b) l'ammontare massimo del credito quadro ;
- c) l'organo competente per la suddivisione in singoli crediti d'impegno ;
- d) il termine entro il quale decade se non utilizzata

COMMENTO

Si vedano le argomentazioni formulate nelle considerazioni introduttive al progetto di revisione (cfr . pagine 7 e 8) .

La decisione del Legislativo dovrà espressamente abilitare il Municipio ad utilizzare il credito quadro suddividendolo in singoli crediti d'opera senza che più sia necessario alcun pronunciamento in merito da parte del Legislativo . Il Municipio è vincolato dal limite di credito e dal progetto di massima per quanto riguarda il tipo d'opera e la sua collocazione sul territorio . È possibile per il Legislativo riservarsi speciali modalità di controllo sull'utilizzazione del credito , quali rapporti periodici o altro , al di là di quanto già previsto a livello di controllo finanziario (art . 21 Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni) .

ARTICOLO 168

ATTUALE

Sorpassi per investimenti

- Il sorpassi di credito per investimento od opere pubbliche vanno messi in evidenza e giustificati nel consuntivo .
- Tali sorpassi devono inoltre essere approvati separatamente con apposito messaggio , secondo le norme previste per i relativi crediti .

PROPOSTA

Credito suppletorio

- Il credito suppletorio è il complemento di un credito d'investimento
- Il credito suppletorio deve essere chiesto se il sorpasso accertato sarà di almeno il 10% del credito originario e superiore a 20'000 . - fr .
- Tali sorpassi devono essere approvati con apposito messaggio secondo le norme previste per i relativi crediti . Per sorpassi inferiori è sufficiente chiedere la ratifica ad opera terminata.
- La richiesta deve essere presentata non appena il sorpasso diventa prevedibile .

COMMENTO

Analogamente a quanto prevede la Legge sulla gestione finanziaria dello Stato si ritiene più confacente con la odierna realtà amministrativa del Comune l'introdurre per i sorpassi su crediti d'investimento una soglia pecuniaria sulla quale basare l'avvio della procedura di coinvolgimento immediato del legislativo . Ciò non permette di principio al Municipio di liberamente oltrepassare il credito d'investimento ma , tenendo conto delle normali esigenze dei cantieri , dei rincari sui salari o sui materiali , di legittimare la presentazione dei relativi rendiconti in sede di liquidazione finale . Va opportunamente rammentato come l'art 21 RALOC , per il quale è in questa sede presentata una proposta di modifica , permetta al legislativo di essere informato sull'utilizzo dei crediti per opere la cui esecuzione si svolge su di un lasso di tempo superiore all'esercizio annuale , in tal senso si ribadisce come la sede ottimale per un efficace controllo finanziario sia da collocare in sede di esame dei conti consuntivi (parte investimenti) .

ARTICOLO 169a (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Capitale proprio

- Il capitale proprio non può essere inferiore al 10% del gettito cantonale base.
- Se la gestione corrente chiude con un disavanzo e il capitale proprio scende al di sotto del limite di cui al cpv . 1 , il Municipio è tenuto ad informare immediatamente il Consiglio di Stato ed a promuovere le misure di risanamento atte a garantire nel medio termine il ripristino della situazione di legalità.
- Se a giudizio del Consiglio di Stato le misure di risanamento sono insufficienti può essere ordinato l'aumento del moltiplicatore d'imposta ; è riservata l'applicazione della Legge sulla compensazione intercomunale.

COMMENTO

Il capitale proprio è costituito dalla somma dei risultati della gestione corrente degli esercizi precedenti . Un elevato capitale proprio contribuisce alla solidità finanziaria del Comune assicurandone la liquidità , mettendolo in grado di far fronte a perdite di gestione corrente , costituendo così la premessa per l'attuazione del pareggio della gestione corrente nel medio termine , permettendo inoltre di perseguire un corretto autofinanziamento degli investimenti . La LOC tutela oggi il contribuente dal profilo dell'eccessiva consistenza del capitale proprio stabilendo all'art 169 cpv 2 come il medesimo non possa superare il gettito dell'imposta cantonale base , salvo deroga concessa dal Consiglio di Stato . Il legislatore si è voluto premunire con ciò nei confronti di una tesaurizzazione di risorse finanziarie dovuta ad un eccessivo prelievo d'imposta in rapporto al fabbisogno comunale . Con il sopravvenire delle difficoltà finanziarie per gli enti pubblici occorre ora vigilare affinché il capitale proprio assuma appieno la sua funzione di riserva generale in rapporto agli impegni del Comune . La statistica finanziaria dei Comuni ticinesi per l'anno 1994 evidenzia come in rapporto al totale dei passivi il capitale proprio dei Comuni rilevati (163) raggiunga appena il discreto valore dell'11 . 3% allorché un buon grado di copertura dei passivi deve raggiungere almeno il 20% . Ben il 30% dei Comuni denunciava invece una quota insufficiente inferiore al 10% .

La proposta mira ad inserire nella Legge un preciso indicatore di riferimento , un campanello d'allarme , che permetta all'Esecutivo di prevenire il dissesto finanziario , L'ancorare il limite al gettito d'imposta cantonale vuole assicurare al Comune il minimo delle risorse per far fronte a proprie esigenze di liquidità senza che abbia ad innescarsi la pericolosa spirale del ricorso alle anticipazioni di cassa per far fronte ai pagamenti correnti .

L'introduzione di questa particolare norma è finalizzata ad affermare l'imperativa esigenza di vincolare la gestione delle finanze comunali ad una corretta pianificazione finanziaria , si tratta inoltre di evitare abusi nel richiedere l'intervento del fondo di compensazione intercomunale dovuto ad azzardate politiche di investimento eccedenti gli effettivi bisogni dei Comuni . I Comuni che all'entrata in vigore del presente articolo si trovano ad avere un capitale proprio insufficiente dovranno immediatamente notificare la propria situazione al Dipartimento delle Istituzioni .

ARTICOLO 171 cpv . 2

ATTUALE

Norme per i libri contabili e i conti

Il Consiglio di Stato emana disposizioni per uniformare il piano dei conti , i criteri di valutazione contabile e i tassi di ammortamento differenziati .

PROPOSTA

Norme per i libri contabili e i conti

Il Dipartimento emana disposizioni per uniformare il piano dei conti , i criteri di valutazione contabile e i tassi di ammortamento differenziati .

COMMENTO

In relazione al vigente art . 215 LOC si è ritenuto necessario adeguare la designazione dell'autorità competente .

ARTICOLO 171a (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Controllo finanziario

- Il controllo della gestione finanziaria e della tenuta dei conti compete alla commissione della gestione.
- Per agevolare il compito del controllo finanziario il Comune deve dotarsi di un organo peritale di controllo sottoposto amministrativamente al Municipio . A tale scopo il Municipio affida il mandato ad un ufficio di controllo esterno
- Nell'esercizio delle sue competenze quale organo con funzione di vigilanza generale , la commissione della gestione ha diritto di prendere conoscenza , tramite il Municipio , del contenuto dei rapporti dell'organo peritale di controllo , come pure di richiedere informazioni supplementari.
- Il regolamento di applicazione fissa i contenuti minimi del rapporto allestito dall'organo peritale di controllo.

COMMENTO

Il Consiglio di Stato è consapevole delle difficoltà cui sono in generale confrontate le commissioni della gestione nell'assicurare un corretto controllo dei conti dei Comuni . L'avvento del nuovo modello dei conti non ha portato miglioramenti apprezzabili nell'accessibilità dei medesimi a persone prive di formazione specifica . Va sottolineato come i controlli di carattere prettamente tecnico rivestano una grande importanza proprio per assicurare una corretta impostazione della contabilità che costituisce uno dei presupposti per una ottimale gestione delle risorse finanziarie locali . Il Legislativo stesso non potrà non apprezzare il fatto che la correttezza formale dei conti venga certificata da professionisti del settore , permettendo così al consigliere comunale di concentrarsi sugli aspetti prettamente politici della gestione finanziaria del Comune . Il contatto con i fiduciari permette inoltre di contribuire al processo di autoformazione degli operatori comunali . Per evidenti ragioni di uniformità sul territorio cantonale si ritiene opportuno che il Consiglio di Stato fissi nel regolamento di applicazione i contenuti minimi del rapporto di revisione ai quali vincolare l'operare delle fiduciarie incaricate .

Gli articoli 30 e 31 del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni saranno adeguati a questa nuova impostazione .

ARTICOLO 178

ATTUALE

Beni patrimoniali

- I beni patrimoniali sono beni comunali privi di uno scopo pubblico diretto
- I beni patrimoniali possono essere alienati :
 - a) per ammortizzare debiti ;
 - b) per finanziare opere di pubblica utilità ;
 - c) eccezionalmente per far fronte a bisogni correnti del bilancio purché non siano pregiudicati gli interessi della collettività .

PROPOSTA

Beni patrimoniali

- I beni patrimoniali sono beni comunali privi di uno scopo pubblico diretta.
- I beni patrimoniali possono essere alienati purché non siano pregiudicati gli interessi collettivi.

COMMENTO

Si rimanda alle argomentazioni sviluppate nelle considerazioni introduttive (cfr . pagina 9) . Si privilegia in questo ambito un discorso di totale autonomia decisionale per gli organi del comune , ovviamente nel rispetto degli interessi collettivi .

ARTICOLO 192 cpv . 2 e cpv . 3

ATTUALE

Ordinanze

- Le ordinanze sono esposte all'albo comunale per un periodo di almeno quindici giorni .
- Il Consiglio di Stato , d'ufficio o su ricorso , può dichiarare nulle in tutto o in parte le ordinanze .

PROPOSTA

Ordinanze

- Le ordinanze sono esposte all'albo comunale per un periodo di quindici giorni durante il quale è ammesso il ricorso al Consiglio di Stato contro le disposizioni in esse contenute .
- Abrogato .

COMMENTO

Modifica redazionale : si è ripreso al cpv . 2 il testo di cui al vigente art . 187 lett . a LOC) , ciò permette nel contempo d abrogare il cpv . 3 .

ARTICOLO 194 cpv . 2

ATTUALE

Vigilanza

- I comuni , nel rispetto della loro autonomia , sono sottoposti alla vigilanza del Cantone.
- Essa è esercitata dal Consiglio di Stato che designa il Dipartimento competente.

PROPOSTA

Vigilanza

- Immutato.

Essa è esercitata dal Consiglio di Stato per il tramite del Dipartimento delle Istituzioni.

COMMENTO

Per rapporto alla versione precedente è formalmente citato il Dipartimento preposto alla vigilanza sui Comuni , ciò allo scopo di conseguire una migliore chiarezza verso l'esterno circa i servizi che intrattengono rapporti diretti a più livelli con i Comuni e con l'utente in genere , in relazione alle problematiche comunali .

ARTICOLO 195

ATTUALE

Limiti

La vigilanza sui comuni ha per oggetto:

- a) il controllo di legalità sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti da parte dei comuni e dei loro organi ;
- b) il controllo di opportunità , limitato all'arbitrio ;
- c) la sorveglianza sull'amministrazione in genere e sulle decisioni degli organi comunali riguardanti la gestione e l'impiego dei beni di proprietà comunale ;
- d) i provvedimenti adottati dal presidente dell'assemblea o del consiglio comunale nell'ambito delle sue competenze .

A tale scopo è conferita al Dipartimento la facoltà di esame dei registri , dei libri contabili e degli archivi dei comuni come pure sull'uso e sulla gestione dei beni comunali .

Quando vi fosse indizio o sospetto di cattiva amministrazione , l'autorità di vigilanza è legittimata ad intervenire sia su denuncia privata , sia d'ufficio .

PROPOSTA

Oggetto

La vigilanza sui comuni ha per oggetto:

- a) immutata ;
- b) immutata ,
- c) la sorveglianza sull'amministrazione in genere:
- d) immutata .

-Immutato.

NUOVO

Dalla vigilanza sui comuni ai sensi del presente capitolo è escluso il campo di applicazione di leggi speciali , di competenza del Dipartimento cui spetta la relativa applicazione .

COMMENTO

Al cpv . 1 lett . c viene proposta una correzione di carattere redazionale . Infatti la prima parte della formulazione , e meglio l'affermazione secondo cui la vigilanza ha per oggetto la sorveglianza sull'amministrazione in genere , già contempla la specificazione successiva .

Si propone l'inserimento di un nuovo cpv . 3 , ove viene espressamente escluso il campo d'applicazione di leggi speciali dalla vigilanza sui comuni a' sensi degli articoli 194 e segg . LOC . Tale vigilanza è di competenza del Dipartimento cui spetta l'applicazione della legge speciale . La ripartizione di compiti trova pacificamente giustificazione nell'ottica di un razionale utilizzo delle competenze specifiche dei vari servizi dell'amministrazione .

Si ritiene che la competenza dei diversi Dipartimenti si estenda : agli accertamenti circa le fattispecie ; date violazioni di carattere formale e materiale , a promuovere le misure urgenti e tutti gli ulteriori provvedimenti necessari , onde ristabilire la conformità con la legge . Un intervento da parte dell'autorità di vigilanza sui comuni (ex art . 194 e segg . LOC) si giustifica in un secondo momento , nel senso di un sindacato sull'operato alla base della fattispecie posta in discussione .

Quanto sopra vale in particolare per l'applicazione della legislazione edilizia . Questo , tenuto conto della

competenza conferita al Dipartimento del territorio (e quindi ai suoi servizi) dalla legislazione edilizia . In particolare , in virtù dell'art . 52 RALE detto Dipartimento vigila sull'osservanza della legge edilizia nei comuni , facendone rapporto al Consiglio di Stato nei casi in cui si giustifichi l'intervento d'ufficio previsto dall'art . 48 cpv . 2 LE . Viene infine trasferito a nuovo articolo l'attuale cpv . 3 . Si vedano al riguardo i nuovi articoli 196 e 196a LOC , ove sono sviluppati e ampliati i concetti ora contenuti nel cpv . 3 dell'art . 195 LOC .

ARTICOLO 196 (NUOVO)

ATTUALE

L'attuale art . 196 diventa il nuovo art . 196 d)

PROPOSTA

Generalità

Procedura di vigilanza:

- L'autorità , d'ufficio o su istanza privata , apre un procedimento di vigilanza a carico degli organi comunali e dei loro membri quando ravvisa indizio o sospetto di cattiva amministrazione .

COMMENTO

In questa norma e nella successiva vengono riportati , precisati e ampliati i concetti dell'attuale cpv . 3 dell'art . 195 LOC .

Per rapporto al diritto precedente , il disposto introduce innanzitutto il concetto di "apertura del procedimento di vigilanza" , fissandone nel contempo i presupposti : e meglio la presenza di indizio o sospetto di cattiva amministrazione nell'agire degli organi comunali .

Per "apertura di un procedimento di vigilanza" occorre intendere l'apertura formale di un'inchiesta amministrativa a carico degli organi comunali e dei loro membri , nell'ambito della quale l'autorità promuove accertamenti approfonditi circa modalità , circostanze e responsabilità dell'agire in discussione , valutandone la rilevanza dal profilo sanzionatorio . L'avvio di simile procedura non è automatico . In particolare il medesimo non scaturisce immediatamente o necessariamente dall'introduzione di un'istanza di intervento . Il principio è peraltro espressamente ribadito al cpv . 2 del nuovo art . 196 b LOC .

L'avvio di una procedura di vigilanza presuppone piuttosto l'aver riscontrato ragioni che lo impongono , mediante le usuali sommarie verifiche preliminari esperite d'ufficio o susseguenti a segnalazione privata .

Queste ragioni sono date qualora l'operato rivela indizi o sospetti di cattiva amministrazione . La definizione di tali concetti segue al disposto successivo (vedi art . 196a) LOC .

ARTICOLO 196a (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Indizio o sospetto di cattiva amministrazione

Perché vi sia indizio o sospetto di cattiva amministrazione occorre che le decisioni o il comportamento degli organi comunali segnatamente di coloro che li compongono , siano , cumulativamente :

- manifestamente illegali , ossia gravemente contrari alle norme di Legge applicabili ; b) arbitrari , ossia gli organi menzionati abbiano ecceduto nelle loro competenze , operando secondo la propria volontà , il proprio interesse , in modo irragionevole , senza tener conto della Legge , della giustizia e delle circostanze ; c) manifestamente pregiudizievoli di importanti interessi collettivi

Singole decisioni errate o viziate , adottate dagli organi locali non costituiscono di per sé indizio o sospetto di cattiva amministrazione .

COMMENTO

In questa norma vengono espressamente elencati e specificati i presupposti perché si debba considerare come realizzato un indizio o sospetto di cattiva amministrazione . Al riguardo si impongono le seguenti considerazioni . Si è negli ultimi anni viepiù acquisita consapevolezza circa le grosse difficoltà nel gestire la cosa pubblica , sia dal profilo materiale che da quello formale . Una corretta conduzione richiede conoscenze diversificate in ambito giuridico , finanziario e anche tecnico , che il membro dei consessi comunali acquisita con l'impegno e con l'esperienza . Segnatamente date queste difficoltà , occorre legittimamente riconoscere a chi amministra la possibilità di sbagliare in buona fede , senza dover temere un sindacato ad oltranza sul proprio operato da parte dell'autorità superiore . Esso avrebbe l'effetto di condizionare in misura eccessiva l'agire personale e quindi di riflesso l'attività comunale .

Occorre pertanto senz'altro affermare il principio secondo cui singole decisioni errate o viziate , emesse in buona fede , non costituiscono da sole indizio o sospetto di cattiva amministrazione .

L'apertura di una procedura amministrativa richiede piuttosto manchevolezze qualificate nell'agire , vale a dire un operare inficiato da vizi gravi , manifestamente inconciliabili con il principio dello stato di diritto e dell'interesse pubblico (vedi anche Rhinow/Krähenmann , Schw . Verwaltungsrecht , EB , N . 145) .

Rispondono quindi a queste condizioni i presupposti elencati nelle lettere a) , b) e c) della norma .

ARTICOLO 196b (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Istanza d'intervento

Generalità:

- L'istanza di intervento è un rimedio di diritto sussidiario , riservata ai casi in cui non si possono adeguatamente difendere interessi degni di protezione promuovendo una normale procedura ricorsuale.
- L'introduzione dell'istanza non dà diritto all'apertura di un procedimento di vigilanza giusta l'art . 196.
- Istanze generiche o contenenti segnalazioni che da accertamenti preliminari non lasciano intravedere i presupposti per detta apertura sono evase con la motivazione che non ricorrono gli estremi per l'apertura di un procedimento.

COMMENTO

Viene innanzitutto espressa una caratteristica insita nella natura giuridica dell'istanza di intervento , ovvero la sua sussidiarietà rispetto agli ordinari mezzi di impugnazione (cfr . A . Scolari , Diritto amministrativo , 1989 , N . 365 e seguenti ; in merito alla problematica vedi anche A . Grisel , ZBI 74/1973 , pag . 49) . Da una parte , ciò significa che decisioni non ancora cresciute in giudicato devono di principio essere poste in discussione mediante ordinaria procedura ricorsuale .

La tutela della sicurezza giuridica , ma pure eventuali diritti di terzi in buona fede , rendono d'altra parte inammissibile la messa in discussione di situazioni giuridiche divenute definitive poiché non impugunate tempestivamente , mediante segnalazione all'autorità di vigilanza .

Ciò vale indiscutibilmente per la garanzia di interessi privati . In relazione alla tutela di interessi pubblici inderogabili , di fronte a decisioni definitive , si ritiene debbano valere i criteri stabiliti all'art . 200 LOC .

E' ovvio , ancorché non espressamente ribadito poiché implicito , che chiunque può introdurre un'istanza di intervento ; mediante tale rimedio possono essere censurate non solo decisioni in senso stretto , bensì ogni agire rispettivamente non agire da parte degli organi comunali .

Il cpv . 2 esplicita il principio secondo cui l'introduzione di un'istanza come tale non dà diritto a conseguenze nel senso del disposto precedente , ovvero all'apertura di un procedimento di vigilanza (in merito alla natura della segnalazione si veda l'esemplificativa DTF 102 Ib 81 e segg . e ivi citata dottrina e giurisprudenza ; vedi anche 112 la 189 , 109 la 252 ; 103 Ib 158 ; 102 Ib 84) . Esperiti gli usuali accertamenti preliminari , non ravvisando indizi o sospetti di cattiva amministrazione , l'istanza sarà evasa con la motivazione che non ne ricorrono gli estremi . Quale accertamento preliminare , va ad esempio intesa la raccolta iniziale e informale di informazioni . A tal fine l'autorità di vigilanza procede di regola all'intimazione dell'istanza agli organi coinvolti per le relative osservazioni .

Contro la comunicazione d'evasione in questi termini , non è possibile interporre ricorso . Né l'istante può peraltro pretendere che l'autorità emani una decisione formale al riguardo , non derivandogli dall'introduzione ruolo di parte (DTF 104 Ib 241 ; 109 la 91 ; 109 Ib 250 ; 106 la 321 ; 109 la 252 ; 116 la 10) .

Quanto sopra è insito nella natura del rimedio in discussione , assimilabile ad una petizione (art . 57 BV ; vedi anche Rhinow/Krähenmann , Schw . Verwaltungsrechtssprechung , Ergänzungsband , N . 145 II b) .

ARTICOLO 196c (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Forma

- L'istanza deve essere presentata in forma scritta all'Autorità di vigilanza .

- Essa deve contenere:

- a) la menzione della decisione o del comportamento censurati ;
- b) una chiara elencazione dei fatti , una breve motivazione e l'indicazione di eventuali mezzi di prova richiesti ;
- c) le conclusioni dell'istante.

- L'istanza deve essere corredata dall'eventuale decisione censurata , nonché da ogni utile documentazione .

COMMENTO

In questo disposto vengono stabiliti alcuni requisiti di forma , peraltro minimi che devono ossequiare le istanze di intervento . Essi hanno lo scopo di indurre l'istante ad uno sforzo di ponderazione ; nel limite del possibile anche a verificare quanto oggetto di segnalazione . Tali requisiti mirano pertanto ad evitare segnalazioni manifestamente imprecise , incomprensibili o inattendibili , che comportano un aggravio di verifiche non indifferente alle istanze dipartimentali preposte all'evasione delle istanze .

ARTICOLO 196d) (ex . art . 196)

ATTUALE

Annullamento di decisioni e degli organi comunali

- Il Consiglio di Stato come autorità di vigilanza può annullare le risoluzioni degli organi comunali :

- a) quando violano le norme della Costituzione , di leggi o di regolamenti ;
- b) quando fossero in modo manifesto di grave pregiudizio agli interessi del comune ; in questo caso tale facoltà si prescrive nel termine di dieci anni dalla decisione.

- E' riservata ai terzi l'azione di risarcimento .

PROPOSTA

Annullamento delle decisioni e ordini dell'autorità

- L'autorità di vigilanza può annullare le risoluzioni degli organi comunali o ordinare loro l'adozione di provvedimenti particolari allorquando, cumulativamente:

a) l'agire degli organi locali violi manifestamente norme della Costituzione, di leggi o di regolamenti; b) lo impongono interessi collettivi preponderanti.

- La facoltà di annullare le risoluzioni degli organi comunali si prescrive nel termine di cinque anni dalla loro crescita in giudicato.

COMMENTO

Per rapporto alla situazione attuale (art. 196 LOC3 vengono innanzitutto precisate le condizioni che permettono all'autorità di vigilanza di annullare le decisioni degli organi comunali).

La formulazione parte dal presupposto, ovvio, per cui quando una decisione diviene definitiva, secondo le regole della buona fede, si consolida una precisa situazione giuridica per il destinatario, ma pure per l'autorità che l'ha emessa, la crescita in giudicato di una deliberazione reca infatti con sé la garanzia di sicurezza giuridica circa quanto deciso.

Tale garanzia verrebbe certamente disattesa, qualora fosse pacificamente possibile rimettere in discussione l'efficacia della decisione, dopo che la stessa ha esplicato effetti nei riguardi di terzi.

Non può essere a priori escluso che l'autorità di vigilanza intervenga ad annullare una deliberazione definitiva degli organi comunali. Simile intervento deve però essere riservato ad evenienze del tutto eccezionali. Non basta quindi che l'agire degli organi locali violi norme di Costituzione, di Leggi o di Regolamenti; deve essere altresì manifesto che l'interesse pubblico all'ossequio del diritto materiale è inderogabilmente predominante per rapporto al rispetto della sicurezza giuridica e del principio della buona fede, derivanti dalla crescita in giudicato: occorre in sostanza che la decisione sia di manifesto e grave pregiudizio per gli interessi del Comune. Il che va determinato sulla base di una valutazione ponderata dei diversi interessi in predicato.

In ogni caso, l'annullamento deve intervenire entro il termine di cinque anni dalla crescita in giudicato della decisione.

ARTICOLO 197

ATTUALE

Sanzioni disciplinari nell'ambito delle funzioni

- Il Consiglio di Stato può infliggere ai membri ed ai supplenti del Municipio, della Commissione della gestione, del Consiglio comunale e degli Uffici presidenziali colpevoli di inosservanza delle disposizioni legali, degli ordini dell'autorità di vigilanza o di grave negligenza nell'esercizio delle loro funzioni i seguenti provvedimenti:

- a) il richiamo;
- b) l'ammonizione;
- c) la multa fino ad un massimo di fr. 5'000. - - ;
- d) la sospensione dalla carica fino ad un massimo di sei mesi.

- I provvedimenti di cui alle lettere a, b, c si applicano pure a coloro che non sono più in carica.

- Ogni provvedimento dev'essere motivato e preceduto da un'inchiesta nella quale è data all'interessato la possibilità di giustificarsi.

- Il Consiglio di Stato può ordinare la pubblicazione all'albo comunale dei provvedimenti presi; nel caso di sospensione la pubblicazione è obbligatoria.

- I provvedimenti disciplinari si prescrivono nel termine di cinque anni dal compimento dei fatti.

- Le multe non possono essere messe a carico della cassa comunale.

- La persona contro la quale è stato preso un provvedimento in applicazione di questo articolo può ricorrere nel termine di 15 giorni al Tribunale cantonale amministrativo.

PROPOSTA

Sanzioni disciplinari nell'ambito delle funzioni

- Il Consiglio di Stato può infliggere ai membri ed ai supplenti del Municipio, della Commissione della gestione, del Consiglio comunale e degli Uffici presidenziali in carica, colpevoli di inosservanza delle disposizioni legali, degli ordini dell'autorità di vigilanza o di grave negligenza nell'esercizio delle loro funzioni i seguenti provvedimenti:

- a) abrogata;
- b) immutata;
- c) la multa f n. ad un massimo di fr. 20'000. - - ,
- d) immutata;
- e) la destituzione.

- Abrogato

- Immutato

- Il Consiglio di Stato può ordinare la pubblicazione all'albo comunale dei provvedimenti presi ; nel caso di sospensione o di destituzione la pubblicazione è obbligatoria.

- Immutato

- Immutato

- Immutato

COMMENTO

Rispetto all'attuale art . 197 LOC , viene innanzitutto abrogata la sanzione del richiamo . Si ritiene che lo stesso abbia perso di significato in particolare in relazione allo scopo primo dei provvedimenti di carattere amministrativo , ovvero la garanzia di un ordinato andamento dell'amministrazione per il futuro . Il richiamo appare invero eccessivamente blando affinché dalla sua comminazione possa scaturire l'effetto educativo e formativo che giustifica il sanzionamento .

E' proposto un innalzamento dell'importo della multa disciplinare fino a fr . 20'000 . - - , tenuto conto dell'attuale potenziale d'acquisto del denaro . Si considera tale adeguamento necessario , in relazione al conseguimento degli scopi che un provvedimento di tale entità persegue , soprattutto per i casi di gravità consistente .

Viene poi proposto l'inserimento della misura della destituzione , attualmente prevista unicamente se un membro del Municipio è condannato alla pena della reclusione o della detenzione , pur al beneficio della sospensione condizionale , per reati contrari alla dignità della carica (art . 199 LOC) . La possibilità di destituire appare invero indispensabile per quelle evenienze , fortunatamente sporadiche , in cui la presenza di un membro del consesso è gravemente pregiudizievole per gli interessi collettivi . Ne sarebbe segnatamente il caso in cui detta presenza risulti di grave intralcio o di impedimento ad una normale , efficiente e corretta conduzione della cosa pubblica , per cui non appaia più sostenibile la continuazione dell'assunzione della carica . Questo ad esempio a seguito di gravi violazioni intenzionali e ripetute dei propri incumbenti da parte di un membro ; oppure di sporadiche violazioni , che tuttavia manifestano particolare perversità e pericolosità per il pubblico interesse ; infine anche a seguito di gravi ostruzionismi che arenano la conduzione comunale . La destituzione deve ovviamente costituire l'ultima ratio" ; essa è in definitiva un'intromissione pesante dell'autorità superiore nelle scelte democratiche dei cittadini . Occorre quindi che gli scopi insiti nella sua comminazione non possano essere raggiunti con provvedimenti meno incisivi .

Si propone di stralciare l'attuale cpv . 2 che stabilisce la possibilità di comminare le sanzioni del richiamo , dell'ammonimento e della multa anche a coloro che non sono più in carica , possibilità introdotta con la modifica legislativa del 1987 . Si ritiene di ritornare allo stato di diritto precedente . Come detto , i provvedimenti disciplinari hanno in primo luogo lo scopo , educativo e formativo , di intervenire sui singoli membri dei consessi , al fine di assicurare per il futuro un ordinato andamento dell'amministrazione ; come conseguenza , quindi anche quella di ristabilire la fiducia dei cittadini nell'amministrazione . Considerate queste finalità , di fatto , l'adozione di provvedimenti disciplinari si giustifica soltanto nella misura in cui il trasgressore continui a trovarsi nella situazione giuridica particolare che li legittima , vale a dire sia attualmente confrontato con la gestione della cosa pubblica . Il principio della non sanzionabilità del membro non più in carica è stato peraltro fatto proprio dal Tribunale amministrativo in una sua decisione del gennaio 1995 , lo stesso è stato ulteriormente confermato in successive decisioni del Consiglio di Stato .

ARTICOLO 204 cpv . 1

ATTUALE

Spese d'intervento e d'inchiesta

Il Consiglio di Stato può recuperare le spese d'intervento o d'inchiesta fino ad un importo massimo di fr . 10'000 . - - .

PROPOSTA

Spese d'istruttoria

Il Consiglio di Stato ed i servizi dipartimentali preposti a compiti di vigilanza , recuperano le spese d'istruttoria .

COMMENTO

La norma è stata introdotta con la LOC 1987 (si rimanda per le motivazioni ai contenuti del messaggio 2 luglio 1985 , pagina 243) . Non solo l'aumento delle inchieste , ma anche la sempre maggior complessità delle stesse che obbliga ormai la Sezione degli enti locali a far capo ad accademici (giuristi ed economisti) , giustifica ampiamente il recupero delle spese effettive sostenute .

ARTICOLO 206

ATTUALE

Mancata approvazione dei conti.

Se i conti comunali , o parte di essi , non sono approvati , il Municipio ne fa immediato rapporto al Consiglio di Stato , il quale ordina un'inchiesta e adotta adeguati provvedimenti.

PROPOSTA

Mancata approvazione dei conti

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 , che statuisce in merito.

COMMENTO

Si è ritenuto opportuno consolidare la vigente prassi , sancita dall'art . 50 RALOC , secondo la quale anche i sorpassi di credito non approvati dal legislativo devono essere trasmessi al Consiglio di Stato.

ARTICOLO 207 cpv . 1

ATTUALE

Inappellabilità delle decisioni dell'autorità di vigilanza

Le decisioni emanate dal Consiglio di Stato quale autorità di vigilanza in applicazione degli art . da 198 a 206 sono inappellabili.

PROPOSTA

Inappellabilità delle decisioni dell'autorità di vigilanza

Le decisioni emanate dal Consiglio di Stato quale autorità di vigilanza in applicazione degli artt . da 194 a 206 sono inappellabili.

COMMENTO

Il capitolo concernente la vigilanza sui comuni è disciplinato dagli art . da 194 a 206 LOC e non , come erroneamente indicato , dall'art . 198.

ARTICOLO 215a (NUOVO)

ATTUALE

PROPOSTA

Nuovi strumenti di gestione finanziaria e amministrativa deroghe in materia di tenuta dei conti

- Su istanza del Municipio il Consiglio di Stato può autorizzare un Comune a derogare alle norme che disciplinano la tenuta della contabilità e l'allestimento del preventivo ai sensi della vigente Legge e del Regolamento sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei Comuni
- L'autorizzazione precisa i criteri d'applicazione della deroga per ogni norma per la quale è concessa .
- Le deroga è accordata solo se finalizzata all'acquisizione di nuove conoscenze in materia di gestione finanziaria e amministrativa .
- La deroga è concessa per un periodo di 5 anni e può essere prorogata sino ad un massimo di 10 anni
- La concessione della deroga può essere subordinata : a) all'adozione di un efficace sistema di controllo interno ; b) all'allestimento di un rapporto periodico al Dipartimento ; c) all'accettare che i lavori siano seguiti da esperti designati dal Dipartimento .

COMMENTO

La sperimentazione di nuove tecniche di gestione finanziaria e amministrativa (new public management) , richiede l'applicazione di modalità operative e di competenze che non sono compatibili con l'ordinamento vigente , in particolare per quanto riguarda la tenuta dei conti e le competenze dei responsabili dei servizi comunali . A1 fine di permettere eventuali sperimentazioni nei Comuni si è ritenuto quindi di proporre l'adozione della norma in esame che permetta al Dipartimento di fissare chiari limiti e condizioni per l'avvio delle medesime .

REGOLAMENTO

sulla gestione finanziaria e sulla contabilità dei comuni del 30 giugno 1987 ; modifica:

ARTICOLO 21 cpv . 2

ATTUALE

Allestimento, contenuto

Il consuntivo deve essere completato con:

- a) il bilancio patrimoniale ;
- b) la spiegazione delle differenze significative con il preventivo ;
- c) l'elenco dei crediti votati con gli importi utilizzati e ancora disponibili .

PROPOSTA

Allestimento, contenuto

Il consuntivo deve essere completato con:

- a) immutato;
- b) immutato;
- c) l'elenco dei crediti votati con gli importi utilizzati e ancora disponibili in rapporto , ove è il caso , allo stato di avanzamento dei lavori;
- d) il rendiconto sul movimento della liquidità relativo all'esercizio.

COMMENTO

La norma in questione , la cui adozione è di competenza del Consiglio di Stato , viene commentata al solo scopo di completare le considerazioni espresse in merito alle varie modifiche apportate alle norme che regolano la gestione finanziaria del Comune . Per importanti opere edili o di genio civile la cui realizzazione si estende su più anni si ritiene opportuno che alla fine di ogni anno si diano delle informazioni non solo sull'ammontare del credito lordo utilizzato e sul credito residuo , ma anche sull'ammontare del credito che si

sarebbe dovuto consumare in base ai preventivi , tenuto conto dell'avanzamento dei lavori , e la relativa differenza .

Il rendiconto sul movimento della liquidità è un tipo particolare di conto dei flussi di capitale studiato e codificato da tempo e indicato anche quale terzo conto di chiusura (accanto al bilancio e al conto d'esercizio) nella contabilità aziendale .

Si rileva che con la partita doppia i movimenti relativi alla liquidità non sono più desumibili dal conto di gestione corrente e tanto meno dal bilancio .

Questo conteggio ha lo scopo di indicare i motivi della variazione di un determinato insieme di conti fra l'inizio e la fine del periodo contabile . Nella variante di conto dei flussi da noi scelta si tratta del fondo dei mezzi liquidi da intendere come somma dei ccp , i conti correnti bancari attivi e eventualmente i conti correnti bancari passivi accesi per sopperire fabbisogni correnti di liquidità .

Il conto dei flussi di capitale viene costruito partendo dalle differenze tra i saldi iniziali e finali delle posizioni di bilancio esterne al fondo scelto (nel nostro caso i conti di bilancio esterni al fondo sono tutti quelli che non fanno parte della liquidità) . Per i conti relativi ai beni amministrativi , agli investimenti sui beni patrimoniali e ai debiti a medio e lungo termine non è sufficiente computare nel conto dei flussi la differenza tra il saldo iniziale e finale ma occorre pure dare informazioni sugli aumenti e le diminuzioni avvenuti su singoli conti .

Il conto dei flussi proposto si suddivide in origine dei mezzi liquidi e in impiego dei mezzi liquidi . La differenza tra questi due flussi dovrà corrispondere alla variazione dei mezzi liquidi intervenuta nell'esercizio e se aggiunta all'ammontare iniziale della liquidità corrisponderà al saldo finale della liquidità .

Le variazioni delle voci di bilancio esterne al fondo per rapporto all'origine ed all'impiego dei mezzi devono essere così intese:

- Diminuzione di attivo e aumento di passivo = origine di mezzi .

- Aumento di attivo e diminuzione di passivo = impiego di mezzi .

Per giungere all'allestimento del conto dei flussi servono di principio le seguenti informazioni:

- Riassunto del consuntivo ;

- Bilancio iniziale e finale ;

- Informazioni diverse riguardanti operazioni importanti di bilancio (aumenti e diminuzioni debiti a lungo termine , operazioni riguardanti gli investimenti in beni patrimoniali , ecc .) .

ARTICOLO 21 cpv . 2 lett . d

CONTO DEI FLUSSI PER L'ANNO 1996 , FONDO LIQUIDITÀ

Origine dei mezzi

	Dall'autofinanziamento	
zo d'esercizio3)	601	
ortamenti amministrativi4)	5'212	
nanziamento		5'813
diminuzione dei beni patrimoniali		
aumento del capitale di terzi		
uzione crediti5)	6'4636)	
uzione transitori attivi7)	142	
mento debiti per gestioni speciali8)	88	
mento transitori passivi9)	222	
mento finanziamenti speciali10)	74	
è		6'989
è origine di mezzi liquidi		12'802
go di mezzi		
nento di beni patrimoniali e in		
uzione di capitale di terzi		
uzione impegni correnti11)	1'015	

diminuzione debiti a medio e lungo termine12)		6'71213)	
variazioni			7'727
Incremento di beni amministrativi e altre entrate			
Utile per investimenti	4'922		
Entrate per investimenti	2'483		
Investimenti netti14)		2'439	
Variazioni impiego di mezzi liquidi			10'166

Variazione dei mezzi liquidi 1996: + 2'636

Rimandi alle differenze tra i valori di bilancio iniziale e finali e al riassunto del consuntivo delle pagine precedenti (questi rimandi hanno unicamente un valore didattico e non dovranno essere riportati nei consuntivi) .

Corrisponde alla differenza del gruppo 29 <<Capitale proprio>>. Trattasi di aumento di passivo e quindi di origine di mezzi.

Si veda il riassunto del consuntivo. Poiché l'ammortamento provoca la diminuzione di attivi di bilancio, nel conto dei flussi di capitale è da considerare tra le origini di mezzi.

Corrisponde alla differenza del gruppo 11 <<Crediti>>. Si tratta di una diminuzione di attivo da considerare tra le origini di mezzi.

Nella diminuzione dei crediti sono compresi riduzioni di depositi a termine per 4'500 e ammortamenti di crediti per 350.

Corrisponde alla differenza del gruppo 13 <<Transitori attivi>>. Essendo una diminuzione di attivo viene inserito tra le origini di mezzi.

Corrisponde alla differenza del gruppo 23 <<Debiti per gestioni speciali>>. Trattandosi di un aumento di passivo viene inserito tra le origini dei mezzi.

Corrisponde alla differenza del gruppo 25 <<Transitori passivi>>. Trattandosi di un aumento di passivo viene inserito tra le origini di mezzi.

Corrisponde alla differenza del gruppo 28 <<Finanziamenti speciali>>. Trattandosi di un aumento di passivi viene inserito tra le origini di mezzi.

Corrisponde alla differenza del gruppo 20 <<Impegni correnti>>. Trattandosi di diminuzione di passivi viene inserito tra gli impieghi di mezzi.

Corrisponde alla differenza del gruppo 22 <<Debiti a medio e lungo termine>>. Trattandosi di diminuzione di passivi viene inserito tra gli impieghi di mezzi.

La diminuzione dei debiti a medio e lungo termine di 6'712 è dovuta a rimborsi per 17'712 e a nuovi prestiti per 11'000.

Si veda il riassunto del consuntivo. Trattasi per saldo di un aumento di attivo che viene perciò inserito tra gli impieghi di mezzi.