Messaggio 2954

Concernente la revisione della legge organica comunale

Onorevoli signori,
Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio, a motivazione e illustrazione dell' annesso disegno di legge, ci pregiamo esporre quanto segue:

I. INTRODUZIONE

Presentando e commentando questa legge organica comunale (in seguito L.O.C.), il Consiglio di Stato non può fare a meno di sottolineare la sua soddisfazione per aver finalmente potuto dar seguito alle pazienti attese da più parti espresse, in specie presso gli amministratori comunali, di disporre di un testo legale particolarmente attento e sensibile all' esigenza di dare un nuovo volto al Comune ticinese.

Siamo persuasi di affidare agli amministratori comunali ed alla cittadinanza una normativa che, senza modificare nella sostanza gli aspetti essenziali del volto del Comune ticinese, corrisponda alle attese e alle esigenze di un ente locale in grado di assolvere le funzioni che la società, con leggi e regolamenti, ha delegato e de lege ferenda vorrà ancora delegare.

Si tratta in questa sede di illustrare per sommi capi l' iter, piuttosto lungo, che ha permesso di concretizzare attraverso gli studi commissionali, il confronto con esperienze di altri Cantoni, la prassi dei servizi preposti alla vigilanza sui Comuni, la giurisprudenza dei tribunali, i suggerimenti di responsabili comunali e di semplici cittadini e non ultima l' ampia consultazione del progetto commissionale nei documenti che proponiamo al vostro giudizio, l' immagine del Comune ticinese per i prossimi anni, la sua organizzazione amministrativa, il relativo funzionamento. Ne commentiamo le modifiche principali.

Affrontando la tematica comunale, ci si accorgerà che non tutte le risposte che ci S1 attendeva alla vigilia hanno avuto positiva risposta nella legge.
Le ragioni sono diverse su di esse torneremo più diffusamente sui singoli capitoli.

Ci si limita a menzionare un aspetto che costituisce, in fondo, la filosofia che sta alla base della presente riforma legislativa, e non vuole suonare a pretesa giustificazione di ciò che non è stato fatto o che si sarebbe dovuto fare.

La mente corre agli anni in cui s' iniziò a parlare di riforma della LOC; siamo agli inizi degli anni '70, periodo in cui sembrava indispensabile procedere ad un nuovo assetto dell' istituto comunale, analogamente ad altri Enti come il Patriziato, sul quale addirittura pesava la prospettiva di una repentina scomparsa.

L' evoluzione sociale ed economica del Paese chiedeva soluzioni nuove, più dinamiche, efficienti, più democratiche; dove il coinvolgimento del cittadino fosse espressione di vera partecipazione..
Si auspicava, per il Comune, che fosse "attrezzato" per recepire, condividere e gestire i nuovi compiti che l' Ente pubblico attraverso nuove leggi si era visto affidare.

Richieste che l' istituto franciniano non sembrava fosse in grado di esaudire, malgrado il parziale adeguamento intervenuto nell' immediato dopoguerra, che manteneva però ancora le prerogative del Comune agricolo e di cui alcune disposizioni della LOC del '50 sono viva testimonianza.

La commissione incaricata di studiare la revisione della LOC sotto la Presidenza dell' on. Camillo Jelmini, affascinata da questo messaggio innovatore, s' incamminò inizialmente sulla strada del rivoluzionamento dell' assetto istituzionale ereditato dal Francini. Non c' è però voluto molto per ricredersi sull' avventura

appena iniziata.

Di seduta in seduta maturò la convinzione che occorresse procedere ad un semplice adeguamento dell'istituto, abbandonando l'idea, affascinante e nel contempo rischiosa, della riforma strutturale.

Il Consiglio di Stato, dopo aver lungamente dibattuto l'impostazione data dal gruppo di lavoro che ha elaborato il progetto di nuova LOC, ritiene di poterne condividere essenzialmente la scelta; persuaso di una soluzione non certo facile da prendere allora; insidiosa ancor oggi di fronte a possibili critiche, legittime di per se, per non aver maggiormente osato nel proporre le basi del Comune ticinese del duemila.

La saggezza, l'esperienza e la profonda conoscenza della complessa realtà ticinese dei membri della commissione cui va il nostro rinnovato apprezzamento e la gratitudine per il lavoro svolto confortano il Consiglio di Stato nella scelta adottata.

A questo proposito, a completazione del quadro introduttivo del presente messaggio, vale riproporre alla vostra attenzione le considerazioni contenute nel rapporto commissionale dall'allora Consigliere Nazionale on. Camillo Jelmini:

"Nell'introduzione al Messaggio del 31 maggio 1946 che proponeva la completa revisione della legge organica comunale, il Consiglio di Stato, riferendosi all'ordinamento, allora vigente, recante la data 13 giugno 1854, affermava: la legge organica comunale, che da quasi un secolo regge la vita amministrativa dei nostri Comuni, è ritenuta, a giusto titolo un monumento di tecnica legislativa e di saggezza politica, la cui vetustà non impedisce di disciplinare oggi ancora, con sufficiente chiarezza, i rapporti amministrativi fra il cittadino e il Comune, fra questo e lo Stato.

E' un'affermazione che riprendiamo all'inizio di questo rapporto, osservando tuttavia che nel corso dei lustri più recenti le condizioni sociali ed economiche che inquadrano la vita e lo sviluppo dell'istituto cantonale sono evolute assai rapidamente, tanto da riproporne la revisione dell'assetto giuridico. Infatti: i compiti e le responsabilità addossati al Comune dalla legislazione federale e cantonale, aggiunti a quelli sorti da esigenze manifestatesi ovunque (salute pubblica, sistemazione del territorio, protezione dell'ambiente); la modifica, talora sostanziale, del tessuto demografico (con il conseguente cambiamento dei rapporti di equilibrio anche fra le diverse regioni del Paese); l'aumento del corpo elettorale (anche il riconoscimento alla donna dei diritti civili); l'accenno a nuove concezioni in rapporto alle fusioni ed ai consorzi di Comuni, costituivano, altrettanti motivi che da tempo sollecitavano un riesame della legge organica.

Si aggiunga che le richieste sempre più numerose d'intervento rivolte all'autorità amministrativa cantonale e all'autorità giudiziaria per fornire pareri e risolvere controversie lasciavano chiaramente trasparire la necessità di recar riparo a quelle molte lacune che l'evoluzione degli istituti e degli indirizzi politici avevano evidenziati.

In questo senso fu presentata (dall'on. C. Jelmini e confirmatari il 23 marzo 1972) in Gran Consiglio un'iniziativa generica che proponeva l'avvio della revisione della legge organica comunale, tenendo conto "dell'aumento delle responsabilità degli organi comunali, dell'attribuzione ai Comuni di compiti statali, dell'aumento del corpo civico nel Comune, delle avvenute e future fusioni di Comuni".

Nelle prime sedute del 10 aprile e del 24 maggio 1974 la Commissione precisò gli obiettivi e fissò il metodo di lavoro. Siccome il mandato conferito al Governo era assai ampio, si trattava anzitutto di scegliere e stabilire i limiti. Da una parte, si sarebbe potuto prospettare un approfondito esame dell'assetto giuridico del Comune ticinese, partendo da una ricerca storica e confrontando l'istituto, nella sua consistenza e nella sua forma originaria, con quello risultante dalla realtà: analizzare cioè la struttura comunale, gli attributi, le competenze, i poteri, in relazione con gli amministrati da un lato e con l'autorità cantonale dall'altro.

D'altra parte, ammettendo che l'istituto comunale non era sostanzialmente cambiato, ma che appariva urgente una verifica di adeguatezza delle strutture alle nuove esigenze con il conseguente adattamento, ci si poteva limitare ad un aggiornamento di natura non fondamentale.

La Commissione preferì la seconda alternativa affrontando la possibile critica di aver rinunciato ad avviare o ad approfondire un discorso, che, dal profilo culturale e teorico, sarebbe forse stato più apprezzato, ma che avrebbe richiesto maggior tempo, giungendo con grande probabilità a risultati di dubbia attuazione.

Uno sguardo comparativo a lavori di riforma che si vanno conducendo analogamente in altri Cantoni

consentiva di concludere che il concetto e gli istituti fondamentali del Comune e la sistematica degli ordinamenti rimangono ovunque sostanzialmente invariati, mentre si afferma la tendenza dell' adattamento delle strutture alla realtà.

La Commissione si preoccupò anche di tener presente l' evoluzione di ordinamenti all' istituto comunale, che, a seconda della definitiva impostazione, avrebbero potuto ulteriori adeguamenti di tipo organico (fusione, consorziamenti, compensazione).

Si scelse dunque la via della revisione, limitando la riforma vera e propria ad alcuni particolari aspetti della legge vigente, salvaguardandone la sistematica e l' impostazione politica generale.

II. PRESENTAZIONE DEL DISEGNO DI LEGGE

A. Premessa

Il progetto di nuova LOC riprende nelle grandi linee le proposte suggerite dalla Commissione speciale; tiene conto degli emendamenti e delle osservazioni critiche presentate dagli Enti e dalle Associazioni che hanno inteso validamente contribuire alla stesura del testo in sede di consultazione sul progetto commissionale; infine si avvale della preziosa, collaudata e valida consulenza dell' Ispettorato dei Comuni.

B. La consultazione

Seguendo una formula da tempo collaudata il progetto commissionale, preceduto da un diffuso rapporto e completato da una serie di dati statistici sui Comuni è stato sottoposto per consultazione, in particolare, a tutti i Comuni, ai partiti politici, alle Associazioni dei Comuni, alle Regioni.

Diversi Comuni risposero singolarmente, altri preferirono delegare questa incombenza alle associazioni mantello (Lega dei comuni rurali, ACUTI).

I partiti adottarono soluzioni diverse.

Taluni (Partito liberale-radicalista, Partito socialista), oltre generale sulla problematica comunale, presentarono osservazioni pure emendamenti e controproposte.

Altri, come il Partito socialista autonomo, preferì esternare valutazioni critiche sul complesso del progetto.

Il Partito popolare democratico, pur anticipando alcune brevi considerazioni sulla riforma prospettata, lasciò intendere di voler contribuire in modo qualificante nella sede giudicata più opportuna, ossia quella parlamentare.

Il risultato della consultazione conferma una generale insoddisfazione per il testo presentato, che si limiterebbe all' adeguamento delle vigenti disposizioni, senza affrontare e risolvere temi quali la fusione, il consorzio, i rapporti con il Cantone, che a detta dei consultati esige concrete prese di posizione.

Sulle singole modifiche si riconosce invece lo sforzo di aggiornamento intrapreso con soluzioni equilibrate, atte ad assicurare la necessaria chiarezza. Ad esempio: laddove la norma vigente lasciava dubbi interpretativi solo in parte risolti dalla giurisprudenza; così lo snellimento di determinate procedure ritenute a ragione non più consone ai tempi, che esigono soluzioni immediate; così il ridimensionamento, per qualche atto di un formalismo eccessivo o di una opprimente interferenza dell' autorità di vigilanza, con una conseguente, positiva rivalutazione dell' autonomia locale.

Non tutte le proposte sono state accolte nel progetto di legge del Consiglio di Stato.

La consultazione ha comunque permesso al Governo di riesaminare e di rimeditare certe scelte operate dalla Commissione e inoltre di approfondire taluni aspetti che essa, non sempre unanime, aveva lasciati aperti, riservandosi di eventualmente riprenderli o, come fu il caso per il complesso e arduo capitolo dei conti, si era giunti addirittura alla presentazione di varianti.

Taluni considerazioni, anche critiche, saranno riprese nel commento alle principali modifiche che caratterizzano il testo di legge.

C. Commento

Premessa

Già si è detto degli orientamenti che caratterizzano la nuova LOC.

Abbandonata l'idea della ricerca di nuovi modelli per il Comune ticinese, la legge ripropone nella forma e nella sostanza, l'immagine nota del Comune ticinese, con i correttivi indispensabili per permettere a questa istituzione di svolgere i compiti propri o delegatigli, adattati alle esigenze moderne, quelli nuovi attribuiti allo Stato, tenendo conto delle evoluzioni degli istituti di diritto pubblico, secondo i principi di legalità, democraticità, trasparenza, razionalità, funzionalità ed efficienza che devono contraddistinguere il suo operare.

Si è pertanto proceduto alla verifica delle norme vigenti, mettendole a confronto con i principi anzidetti, abrogando quelle incompatibili o anacronistiche, perfezionando e completando quelle che ancora rispondono a queste esigenze, correggendo quelle che sono state superate dalla pratica e dalla giurisprudenza, infine aggiungendo quelle che la pratica o nuovi indirizzi politici o della dottrina suggeriscono d'inserire.

Il risultato di questo paziente e non facile esame è stato finalmente condensato in un testo cui ci si è sforzati di dare una sistemica armonica, chiara e coerente; preoccupandosi di assicurare che risultasse leggibile e soprattutto intelleggibile al cittadino.

E' quindi doveroso sottolineare che l'addetto ai lavori, l'esperto come pure il profano non troveranno la soluzione a tutti i problemi che essi si troveranno a dover risolvere nella pratica quotidiana.

Come lucidamente rilevato nel messaggio della precedente riforma, la legge organica comunale è la costituzione dei nostri Comuni e come tale deve raccogliere solo i principi fondamentali, le costanti del diritto amministrativo, per lasciare alle norme esecutive la materia suscettibile di più frequenti modificazioni; inoltre, in ossequio alla professata autonomia comunale, per riservare al regolamento comunale aspetti espressamente delegati dalla legge, che quest'ultima ha codificato solo nei tratti essenziali o ha preferito non menzionare per lasciare al Comune l'opportuno spazio di regolamentare situazioni consone alla realtà e agli usi locali, beninteso nel rispetto della gerarchia delle leggi e dei principi che caratterizzano il diritto amministrativo.

Si tratterà d'insistere in questo ambito affinché si eviti come nel passato che il regolamento comunale diventi una brutta copia della LOC o codifichi, come fu il caso, situazioni addirittura in antitesi e in contrasto con la legge.

Passando all'esame dei vari capitoli, si noterà che è stata mantenuta l'impostazione attuale, propria di analoghe leggi di altri Cantoni, iniziando con alcune disposizioni introduttive sul Comune, toccando successivamente l'organizzazione e il funzionamento, sviluppando infine le norme sulla vigilanza ed i rimedi di diritto.

1. Il Comune

La definizione del Comune ticinese appare per la prima volta nella legge organica comunale vigente. L'ordinamento precedente aveva rinunciato a definirne il concetto. Nella Costituzione cantonale si accennò inizialmente solo alla Municipalità, come Autorità amministrativa locale e di polizia.

Più tardi fu contemplato il Consiglio comunale (art. 34 septies alloggi; art. 43 diritti dei cittadini nel Comune; art. 44 opere di assistenza; art. 45 revoca del domicilio). Anche la legislazione federale si riferisce talora ai Comuni, cominciando dal Codice Civile (art. 52, 59).

Più frequente è il richiamo del Comune negli ordinamenti cantonali, per l'evidenza dei legami che intercorrono e viepiù si intessono fra Cantone e Comuni.

Ma il Comune trae piuttosto la sua origine dalla storia e dalla tradizione che, in tutta la Svizzera, ne hanno assicurato la consistenza e l'autonomia.

La prima definizione del Comune ticinese è dunque data nell'art. 1 della Legge vigente.

Vi si intravede la sua essenziale caratteristica di Ente con scopi generali.

Ente nel senso della corporazione di diritto pubblico a norma dell'art. 59 CCS, che gode quindi della personalità giuridica: può assumere impegni e ne è responsabile; dispone di un suo patrimonio e può stare in causa.

Il nuovo art. 1 riprende quello vigente, inserendo nella definizione di Comune due elementi essenziali: i limiti locali della sua giurisdizione e il territorio.

1.1. L'autonomia comunale, non dichiarata, ma tacitamente riconosciuta, è rilevata nella combinazione

degli art. 1 e 6. Da essa il Comune deriva la sfera delle sue attività, oltre le funzioni che gli sono delegate dall'ordinamento giuridico dello Stato.

L'autonomia non è illiminata; il suo contenuto è circoscritto dalla Costituzione e dalle leggi.

E' stato posto il problema della descrizione esatta del contenuto concreto dell'autonomia, mediante l'elencazione delle competenze che al Comune sono sottratte e considerando il resto come sua generale attribuzione.

Ma una definizione che discenda da questa delimitazione negativa, che indica soltanto ciò che il Comune non può fare lasciando poi sussistere uno spazio illimitato di competenza, è in teoria controversa. L'À compilazione di un elenco risulterebbe inoltre assai arduo e richiederebbe un permanente aggiornamento. Si potrebbe se D ai pensare a un catalogo inserito nel decreto di applicazione o in una pubblicazione ufficiale vincolante, aggiornabile con la raccolta delle leggi.

La difficoltà oggettiva a risolvere in termini soddisfacenti la questione, ha determinato il Consiglio di Stato a prevedere una norma, l' art. 6, che ribadisce sinteticamente, ma in modo che a noi pare sufficientemente chiaro, i limiti entro i quali al Comune è riservato l'esercizio dell'autonomia, codificando altresì a scopo didattico il principio di dar seguito ai compiti che Confederazione e Cantoni gli delegan.

Il Governo ha inteso salvaguardare, nell'ambito di questo progetto di riforma, l'autonomia comunale, quanto meno nelle sue attuali dimensioni. Essa risulta già piuttosto ridimensionata, poiché lo Stato ha in passato avvocato a sé competenze pertinenti ai Comuni.

La tendenza contraria, manifestatasi recentemente, è per lo più motivata da preoccupazioni di carattere finanziario che hanno indotto i poteri cantonali a sollecitare la partecipazione dei Comuni anche a spese causate da attività originariamente di competenza dei Comuni.

L'accentuazione dei rapporti di ordine finanziario fra Cantone e Comuni, e in particolare l'aiuto che il Cantone garantisce e accorda ai Comuni in precaria situazione, ha indotto il Consiglio di Stato a considerare, da questo profilo, il capitolo dei conti, valutando gli studi che si stanno conducendo a questo proposito anche sul piano nazionale.

Evidentemente, ogni passo verso l'armonizzazione o l'uniformazione in questo settore, che facilita lo scambio delle relazioni fra i due livelli di pubblici poteri e consente di ordinare il prelevamento e la ripartizione dei mezzi finanziari da parte dello Stato con maggiore equità, trae seco una perdita notevole di autonomia, ragionevolmente inevitabile.

E' comunque utile sottolineare in questo ambito che la verifica delle competenze tra Cantoni-Comuni e altri Enti non pertocca a questa legge, essendo tutto il corpo giuridico ticinese interessato a questa operazione.

Si tratta in questa sede di adeguare e perfezionare i meccanismi dell'istituto comunale perché possa svolgere i compiti affidatigli e, se del caso, nell'ottica di una diversa distribuzione delle competenze, di recepirne e gestirne delle nuove.

1.2. Il concetto della frazione è stato ribadito pur rilevando che l'originaria definizione corrispondeva a una realtà che oggi è in parte notevolmente mutata (art. 3). E' stata introdotta la facoltà di operare ulteriori suddivisioni nell'interno del tessuto territoriale (art. 4). Sarà il regolamento comunale a stabilirne i limiti e la portata.

Non si è voluto proporre l'organizzazione di circondari elettorali nell'interno dei Comuni, che avrebbero avuto lo scopo di garantire adeguata rappresentanza delle frazioni e delle altre suddivisioni nei pubblici consessi.

Il Governo è tendenzialmente favorevole, ma ritiene che la soluzione debba essere esaminata e trovata nell'ambito di una revisione della legislazione in materia elettorale. Per le altre modifiche proposte nel primo titolo del progetto si rinvia alle singole motivazioni.

2. Organizzazione politica del Comune

Degli articoli che compongono questo titolo della Legge pochi sono rimasti Invariati e diverse furono le aggiunte.

Non si tratta per lo più di modifiche sostanziali, ma piuttosto di adattare l'organizzazione e il funzionamento del Comune ticinese alle nuove esigenze, sia in rapporto al generale aumento del corpo elettorale, sia per tener conto delle accresciute attribuzioni.

Non poche modificazioni sono state praticamente imposte dalla necessità di precisare quelle norme, la cui

applicazione in passato diede sovente motivo di contestazione. Non è invero opportuno che l' andamento del Comune e in particolare le attività dei suoi organi siano troppo spesso sottoposti al giudizio del Tribunale amministrativo, il quale è talora indotto, per necessità di cose, a colmare lacune, sostituendosi al legislatore in materia prettamente politica.

2.1. L' Assemblea comunale (art. 11-42)

Immutati, rispetto all' ordinamento attuale, rimangono i requisiti per partecipare all' Assemblea comunale e per l' esercizio del diritto di voto.

Il Consiglio di Stato ha invece rinunciato al principio dell' obbligatorietà (rimasta invero dichiaratoria) della partecipazione all' Assemblea, preferendo sottolineare il dovere del cittadino di prender parte alla formazione della volontà politica.

Il fenomeno dell' assenteismo che si manifesta in molteplici forme e in troppe occasioni non può essere eliminato con l' applicazione di sanzioni, ma con l' educazione civica dell' individuo (art. 11).

Il numero dei partecipanti richiesto per la validità dell' Assemblea è stato quindi adattato alla realtà (art. 12).

Si è dovuto anche tener conto dei Comuni con una popolazione esigua e in particolare di quelli che, nonostante la pratica impossibilità di non corretto funzionamento, si vogliono a tutti i costi mantenere in vita.

I motivi di esclusione sono stati adeguati alla legislazione federale (art. 13).

Pur condividendo in via di principio la considerazione che "pochi cittadini non devono poter imporre la loro volontà a una maggioranza, anche se questa dimostra scarsa sensibilità politica" si è preferito tener conto dell' interesse generale del Comune, il cui progresso non deve essere rallentato dal comportamento anomalo di cittadini negligenti e poco responsabile.

Le attribuzioni dell' Assemblea comunale sono contemplate, in questo progetto di riforma, in due norme distinte: l' una concernente i poteri esercitati dal popolo chiamato ad esprimere il proprio voto per l' elezione di organi comunali e a decidere sulle domande di iniziativa e di referendum; l' altra riguardante le attribuzioni spettanti all' Assemblea convocata in seduta pubblica.

Queste ultime sono state riprese dalla legge vigente, con l' aggiunta di disposizioni necessarie per l' applicazione di leggi di recente adozione (Piano regolatore, Consorzi ed altri Enti) nonché in sintonia con la presente riforma (altre Commissioni oltre quella della Gestione art. 15). Sulla designazione dei rappresentanti del Comune presso Consorzi, ecc. è utile richiamare la distinzione codificata nel presente progetto dei casi in cui la legge speciale esige il rispetto della proporzionale tra i gruppi politici (Consorzi, ospedali) e gli altri, per i quali fermo restando la competenza del legislativo comunale, o, designare i rappresentanti, tranne le poche eccezioni riservate al Municipio, vale il principio del voto a maggioranza, a norma della LOC.

Anche sulle modalità di convocazione si è innovato, semplificando la procedura che non fa più distinzione tra ordinaria e straordinaria (art. 21).

La nomina annuale dell' ufficio presidenziale appare opportuna al fine di mantenere una certa continuità nell' organizzazione dell' Assemblea (art. 24).

Alla tenuta del verbale è stato dedicato, per l' Assemblea come per il Consiglio comunale, particolare attenzione nell' intento di eliminare i motivi di contestazione formale di sedute e dov' essere accordata la facoltà d' impugnare una decisione entro termini ragionevoli non solo nell' interesse del ricorrente, ma anche della collettività (art. 25-26).

La pubblicità dell' Assemblea, nel senso dell' ammissione di persone non aventi i requisiti per prendervi parte attivamente (giovani, persone non domiciliate nel Comune, stranieri) appare oggi esclusa dalla legge. Si intravede tuttavia la necessità di un' apertura che deve necessariamente considerare le conseguenze della pratica attuazione (strutture logistiche possibile influenza dall' esterno nelle decisioni).

Ogni Comune regolerà la questione secondo le proprie disponibilità (art. 27).

Diversi aspetti procedurali (discussioni, votazioni, casi di collisione, commissioni speciali, decisioni e loro pubblicazione) sono stati considerati, proponendo soluzioni e chiarimenti che in futuro consentiranno di evitare molte delle contestazioni che negli anni più recenti fecero sciupare parecchio tempo arricchendo inutilmente la giurisprudenza.

2.2. Il Consiglio comunale (art. 43-80)

I motivi che inducono a proporre alcune modifiche di carattere organizzativo e procedurale all' istituto del Consiglio comunale sono elencati nei commenti che accompagnano le diverse norme. In queste note introduttive si accenna soltanto al prospettato cambiamento del numero dei membri del Consiglio (non inferiore a 15 e non superiore a 60 attualmente da 20 a 60) nonché all' idea momentaneamente accantonata di accordare la facoltà ai Comuni di scegliere il regime assembleare o il Consiglio indipendentemente dal numero degli abitanti.

Quest' ultima riforma presuppone infatti una modifica della Costituzione cantonale (art. 50 cpv. 2) che non pare essere proponibile isolatamente.

Negli ultimi 20 anni i Comuni che si sono dotati di un Consiglio comunale sono più che raddoppiati (attualmente sono 147).

Le ragioni di questa evoluzione sono in parte palesi (aumento del corpo civico) e in parte individuabili nella dolorosa constatazione della rarefazione dei cittadini disposti ad occuparsi della pubblica cosa.

Rispetto al testo vigente è stato meglio disciplinato l' istituto delle dimissioni, prevedendo come già per i municipali una sanzione per il consigliere che rifiuta l' assunzione della carica (art. 44 e 45).

Esaminando la forma degli interventi personali dei consiglieri (interpellanza, mozione art. 67 e 68) è stata avanzata l' eventuale introduzione dell' "Interrogazione", ossia di una richiesta d' informazioni da presentare in forma scritta ed in qualsiasi tempo al Municipio, esigendo entro breve una risposta pure scritta.

Ma considerando che ogni consigliere può interrogare senza particolari formalità il Municipio o singoli suoi membri, si è ritenuto di prescindere dall' inserimento nella legge di questa forma d' intervento che arrischia d' imporre all' esecutivo un lavoro supplementare e di dubbio interesse essendo d' altronde facilmente prevedibili le possibilità di abuso.

Il silenzio non esclude comunque la facoltà di disciplinarla in via di regolamento.

Appare invece opportuno aumentare e migliorare l' informazione del cittadino già in sede di Esecutivo sugli oggetti di generale importanza ed interesse, fatta con la dovuta oggettività e con i mezzi adeguati alle circostanze di tempo e di luogo.

La nomina e il funzionamento delle commissioni del Consiglio comunale sono disciplinati nel progetto in modo più chiaro, accentuando la loro efficienza (art. 69 segg.).

Pur lasciando ai regolamenti comunali sufficiente spazio di manovra (scelta di commissioni disposizioni limitative anche per evitare o quanto meno limitare in futuro richieste di delucidazioni e inutili controversie.

L' esercizio dei diritti di referendum (art. 76) e di iniziativa (art. 77) rimane praticamente invariato, ad eccezione del ragionevole prolungamento di alcuni termini.

La proponibilità del referendum in materia di piano regolatore è risolta, col presente progetto, affermativamente, in considerazione dell' importanza politica di questo strumento.

La giurisprudenza cantonale è divisa.

Il Consiglio di Stato ne ha negato la proponibilità in assoluto (RDAT 1976 n. 8); il TCA ha ammesso, quantomeno che la procedura di adozione è analoga a quella prevista per i regolamenti comunali (op. cit. n. 5).

Il TF, almeno nella sentenza 22 maggio 1974 in re Società di Banca Svizzera (parzialmente citata in GAT n. 651 pag. 251) sembra dare per scontata la proponibilità del referendum con riferimento proprio ai vigenti art. 57 e 12 LOC. La legge edilizia del 15 gennaio 1940 definiva il PR (art. 26) come l' insieme delle norme di costruzione e di allineamento degli stabili in vista del futuro sviluppo edilizio e stradale del Comune.

Il PR (art. 27) doveva stabilire il futuro sviluppo della località: determinare la planimetria dei quartieri, delle strade e delle pubbliche piazze con le piantagioni o i giardini che ne costituiscono parte integrante.

Il PR (art. 28) aveva quale contenuto il piano delle strade e delle piazze esistenti e progettate con l' indicazione della loro larghezza e della pendenza, le linee di costruzione e di arretramento, la natura delle costruzioni nelle singole zone edili contigue, a gruppi contigui, isolate, industriali, ecc.

Il RE era previsto agli art. 23 e segg.: esso doveva contenere, tra l' altro, le disposizioni generali di esecuzione delle norme edilizie, nonché i principi obbligatori generali; le disposizioni concernenti l' ordinamento edilizio in generale e, in particolare, per il territorio sottoposto all' eventuale piano regolatore.

Il PR doveva, in base all' art. 1 della legge, essere necessariamente accompagnato dal RE.

Da ciò la giurisprudenza (cfr. CRI 1952, pag. 14; RGP 1964, pag. 340) traeva motivo per sottolineare il carattere puramente accessorio del PR rispetto al RE. I due istituti si distinguevano però nettamente già per il fatto che la legge li disciplinava in due capitoli separati; il RE veniva giustamente considerato come un assieme di norme generali, astratte avente tutti i caratteri essenziali delle regole di diritto le quali trovavano pratica attuazione attraverso il PR traducendosi in obbligazioni e diritti individualmente delimitati

e definiti dei cittadini verso il Comune. La citata giurisprudenza poteva così concludere affermando essere il PR "un atto amministrativo costituente una serie di disposizioni organizzative (...) il cui contenuto è previsto dall' art. 28 della legge edilizia e il cui valore è limitato nel tempo mediante un termine, scaduto il quale, l' atto perde ogni suo effetto giuridico".

Il RE, alla stregua di qualsiasi altro regolamento comunale era suscettibile di referendum giusta l' art. 57 LOC.

In assenza di una norma specifica della LE, il referendum non era, per contro dato contro il PR, data la sua natura dianzi evidenziata.

Successivamente, la prassi nell' elaborazione dei PR ha subito un' evoluzione.

Il PR è venuto man mano ad essere considerato lo strumento pianificatorio e di sviluppo urbanistico per eccellenza venendo, pertanto, a contenere elementi caratteristici propri ed elementi tipici del RE.

In questa situazione la risposta al quesito circa la proponibilità del referendum non poteva più essere data a priori ma presupponeva bensì un' indagine sulla natura giuridica del PR.

La legge edilizia del 19 febbraio 1973 ha, in sostanza, codificato la prassi, di cui si è detto che si era andata sviluppando nel corso degli anni precedenti.

Il PR secondo la nuova legge è considerato come l' insieme delle norme comunali concernenti la sistemazione del territorio e le costruzioni.

Il PR assume quindi una sua identità e ragione d' essere specifica, indipendentemente dal RE.

Si pone, pertanto ancora, il problema del referendum in quanto la LE del 1973 al pari di quella che ha abrogato non lo prevede né lo esclude.

La natura giuridica del PR è da lungo tempo controversa. Vi è, innanzitutto, chi ha intravisto nel complesso di disposizioni del piano un insieme di norme giuridiche di valore analogo alle regole di diritto anche se esposte in forma tecnica e grafica.

Altri hanno postulato una soluzione intermedia, riconoscendo al piano una duplice natura: di disposizione, di decisione concreta, da una parte e di ordinanza di carattere generale dall' altra (legge o regolamento).

Altri, infine, hanno visto nel piano un insieme di disposizioni che si distinguono dalle norme giuridiche in senso proprio, in quanto si riferiscono ad un numero individuato di fondi compresi nel piano stesso: si tratterebbe quindi di disposizioni analoghe alle norme giuridiche, ma che da un punto di vista dottrinario dovrebbero meglio essere classificate come una somma di disposizioni concrete (cfr. A. Crespi, parere giuridico 25 novembre 1966 sulla proponibilità del referendum contro il piano direttore previsto dal progetto di legge urbanistica, pag. 7).

Il Tribunale federale, dopo aver considerato dapprima il PR come un insieme di norme di portata generale, riservato il caso in cui concerne un unico fondo (RU 78 T 407/8: 86 I 148 87 I 360) ha rinunciato a classificare in modo uniforme i piani regolatori fra gli atti legislativi o fra gli atti amministrativi, ritenuto che a suo avviso riuniscono gli elementi dell' una e dell' altra categoria.

Sono degli atti intermedi "sui generis" (RU 197 Ia 334; 275 s.; 86 s.; 106 Ia 387, 316, 79, 58` 104 Ia 185, 67; 95 I 550; 94 I 350, 341; 90 I 351 s.).

In effetti, il PR, correlando un insieme di disposizioni concernenti singoli fondi secondo un' unitaria logica territoriale, ha ad un tempo il carattere sia di norma astratta e generale, sia di decisione (RU 104 Ia 67).

Il problema allora non consiste tanto nel sapere se il PR sia atto legislativo o decisione quanto nel ricercare le modalità procedurali applicabili, quelle relative agli atti legislativi o quelle relative ad una somma di singole decisioni.

Ciò presuppone l' esame del piano regolatore caso per caso ritenuto che ai fini della distinzione tra disposizioni di carattere generale e astratto e disposizioni concrete sono determinanti il contenuto e gli effetti del piano e non il modo della sua rappresentazione.

Considerata anche l' importanza politica del PR, quale atto che determina, pianificando, lo sviluppo generale di un Comune, non vi è dubbio che il referendum debba essere considerato proponibile. Si veda in questo senso avv. S. Bianchi su RDAT 1982 pag. 356 e segg. e bibliografia ivi citata in particolare, Zimmerlin im Zentralblatt 1981, pag. 337 e segg., P. Rosenstock "Mitbestimmung in der Planung ZB1 1973 pag. 101".

E' inoltre esplicitamente inserita la facoltà di ritirare l' iniziativa popolare a certe condizioni (art. 79); se ne completa comunque la procedura.

2.3. Il Municipio (art. 81-118)

La determinazione del numero dei membri del Municipio in rapporto a quello degli abitanti del Comune, comprensibile nel secolo scorso, ove l'impegno dei Municipali poteva essere in un certo senso proporzionale alla popolazione, non trova più giustificazione nella

realtà. Infatti l'importanza dei problemi che incombono all'Esecutivo prevale di per sé sul criterio dell'estensione quantitativa degli interessati, considerando anche i mezzi tecnici disponibili.

Con l'abbandono di questo criterio si propone, per il futuro, di limitare a 5 o 7 l'effettivo dei Municipali, salvo eccezioni applicabili dal Governo entro limiti di tempo ragionevolmente brevi e per situazioni particolari (Comuni con numero limitato di abitanti o fusione di Comuni art. 81).

E' riapparso il problema del mantenimento dei Supplenti municipali anche nei Comuni con un Municipio di oltre tre membri (art. 82).

Pur lasciando al regolamento comunale la possibilità di stabilirne l'effettivo entro certi limiti, si è ritenuto di ribadire l'obbligo.

La sua parziale obbligatorietà non consentirebbe invero l'applicazione degli art. 96 (chiamata dei Supplenti) e 200 (sospensione di un Municipale) della legge.

L'incompatibilità per carica e parentela devono essere regolate tenendo conto dell'evoluzione del piano costituzionale e legislativo.

Pure si propone di disciplinare in modo più logico, corretto e distinto la ricusa, le dimissioni e il rifiuto della carica di Municipale (art. 85-88).

Le norme relative al comportamento dei Municipali, alla procedura delle sedute alle competenze generali e amministrative del Municipio, alle competenze del Sindaco e alla collaborazione fra i Municipali sono state tutte analizzate e in parte modificate, adattandole alla realtà e all'evoluzione degli ordinamenti.

3. I dipendenti comunali (art. 124-142)

Il capitolo concernente i dipendenti comunali è stato ampliato e completato con diverse disposizioni prima contenute nel decreto esecutivo di applicazione, facendo posto inoltre a qualche modifica suggerita da una abbondante giurisprudenza.

Si è inteso in tal modo rafforzare le norme disciplinanti l'impiego pubblico comunale, che nel passato hanno prestato sovente il fianco a incertezze e a controversie.

Pur lasciando ampio spazio ai regolamenti comunali soprattutto in materia di requisiti di nomina e di condizioni di lavoro, si è ritenuto di mantenere e in parte accentuare l'uniformazione delle norme essenziali relative al rapporto di impiego che d'altronde il diritto privato riserva esplicitamente agli ordinamenti dell'ente pubblico (art. 342 CO), sia per motivi di equità, sia per evitare il riferimento a disposizioni diverse in casi di controversia per identiche fattispecie.

Si è invece ritenuto di non disciplinare la complessa materia delle responsabilità per danni causati da funzionari o autorità, reclamata in sede di consultazione, essendo imminente una normativa speciale che regolerà la materia per il Cantone e gli enti pubblici locali.

3.1. Esaminando lo statuto del Segretario comunale (art. 135 e segg.) è sorto il problema dell'eventuale inserimento nella LOC delle norme relative alle condizioni economiche di impiego, attualmente consegnate in una legge speciale (Legge concernente l'organico dei segretari comunali del 10 ottobre 1972).

L'inserimento potrebbe servire a eliminare un ordinamento che non trova logica collocazione nel corpo legislativo cantonale, poiché disciplina solo parzialmente le condizioni di impiego, riferendosi per aspetti non meno essenziali alla LOC, alla legge organica degli impiegati dello Stato e finalmente ai regolamenti comunali.

Ma sia per queste ragioni, che potrebbero semmai porre in dubbio il mantenimento puro e semplice di un atto legislativo separato, sia per l'inopportunità di incidere inutilmente nell'ambito dell'autonomia comunale non si è ritenuto d'includere tali norme in questa legge.

Del resto, la legge sui segretari comunali è stata separatamente riveduta dal Gran Consiglio in data 5.11.1984.

In merito agli attestati di abilitazione per l'esercizio delle funzioni di Segretario comunale, il progetto si limita a una enunciazione generale, lasciando al Consiglio di Stato, come attualmente, il disciplinamento degli aspetti particolari mediante decreto esecutivo.

S' inserisce nella legge una norma che impone al Cantone l'organizzazione di corsi di abilitazione e aggiornamento per Segretari comunali (art. 142).

4. Norme di polizia (art. 143-148)

Al titolo delle norme di polizia, facendo tesoro delle precisazioni proposte in via giurisprudenziale, si aggiungono e completano le vigenti disposizioni, soprattutto per tener conto delle formalità da ossequiare nella procedura contravvenzione.

5. Il funzionamento amministrativo (art. 149-173)

5.1. Premessa

Costituisce la parte più importante e delicata di questo ordinamento.

E' anche la sola parte che afferma una modifica sostanziale rispetto alle norme che attualmente disciplinano la gestione finanziaria e contabile del Comune.

Questa scelta è stata sofferta e ponderata nei suoi molteplici aspetti.

Già in sede commissionale l'argomento aveva fatto discutere; tant' è vero che opportunamente si proposero all'attenzione degli Enti consultati due varianti, con il preciso obiettivo di valutare, commentare e confrontare la soluzione più coerente con l'attuale ordinamento contabile comunale con il progetto tecnicamente ritenuto più allettante, che si richiama al modello di contabilità armonizzata approvato e consigliato dalla Conferenza dei direttori delle finanze pubbliche cantonali. Anche in sede di consultazione le due proposte trovarono fautori e avversari con considerazioni interessanti e stimolanti per il Governo, chiamato in ultima analisi e a raccogliere idee, suggestioni, critiche da concretizzare in una soluzione che potesse corrispondere alle esigenze del Comune ticinese di domani; senza dimenticare la realtà odierna della vita comunale, discontinua, complessa, contraddittoria, con disparità manifeste tra Comune e Comune, sia dal punto di vista organizzativo sia da quello funzionale, ma soprattutto finanziario, con conseguente necessità di mutamenti e adeguamenti ragionati e meditati.

Il Consiglio di Stato ha per finire optato per la proposta della contabilità armonizzata: soluzione politicamente più stimolante e coraggiosa, tecnicamente ritenuta più valida ed efficace, anche se per la sua introduzione e applicazione si dovrà procedere con sufficiente cautela, pazienza e cognizione. Sarà quindi necessario in questa sede spiegare le ragioni di questa scelta, proponendone i concetti basilari, i pregi, i difetti, le principali distinzioni rispetto al sistema contabile che, a scopo prettamente pedagogico, chiameremo "tradizionale", nonché formulare alcune anticipazioni sulle modalità che il Consiglio di Stato intende adottare per realizzare entro tempi non eccessivamente lunghi l'introduzione del nuovo piano contabile armonizzato con le disposizioni di legge che ne permettano l'applicazione in tutti i Comuni ticinesi.

5.2. L'ordinamento vigente

La vigente contabilità comunale rispecchia fedelmente il modello largamente seguito dall'Ente pubblico di diverse nazioni dell'Occidente.

L'aspetto principale ed essenziale di questo sistema contabile "semplice" è dato dalla documentazione di ogni entrata, rispettivamente di ogni uscita effettuata dall'Ente pubblico, ripartita e classificata secondo i settori responsabili della spesa o del ricavo per la prestazione o per il servizio reso dall'Ente pubblico.

Più tardi, a questa impostazione generica si aggiunse la suddivisione della gestione in ordinaria e straordinaria, intendendo per straordinaria tutte quelle spese finanziate con l'indebitamento.

Sul piano federale come pure nei Cantoni e nei diversi Comuni si passò in seguito per ragioni di sicurezza a un sistema di tenuta dei conti a partita doppia, può rimanendo fedeli all'impostazione ricordata.

Con gli anni, il settore pubblico dell'economia ha conosciuto uno sviluppo considerevole, sempre più condizionato da tecniche raffinate e complesse.

L'intreccio di relazioni verticali e orizzontali tra i diversi Enti, come pure la gestione finanziaria e la contabilità che la ordina non possono più essere riservati al singolo Comune.

La preoccupazione dell' amministratore comunale non può più essere soltanto quella di assicurare la conservazione del patrimonio comunale da realizzare con un' oculata amministrazione che tenda a pareggiare i bilanci, facendo fronte alle esigenze della collettività con un ragionevole impiego di mezzi. Oggi, questo è solo uno degli aspetti, ancorché importante e preminente, della vita finanziaria di un Ente pubblico.

Ma ci sono altre considerazioni, a cominciare dal cittadino che, chiamato con sempre più importa I impegni personali a contribuire all' attività dell' Ente pubblico, esige bilanci più trasparenti e leggibili dimensionati secondo le effettive possibilità e rispettosi dell' esattezza delle cifre.

Ma anche il Cantone, la Confederazione e i Comuni tra loro si preoccupano di conoscere meglio la reale situazione finanziaria dei Comuni, per dimensionare e distribuire più equamente le sovvenzioni secondo gli effettivi bisogni: all' insegna quindi di una maggiore comparabilità.

Questa interferenza sempre più marcata nella gestione delle finanze comunali dimostra la complessità dei rapporti che si sono instaurati per legge o per semplici esigenze amministrative, con la necessità di disporre di un organismo funzionale, tecnicamente preparato per gestire correttamente questo intreccio di attività e relazioni sempre più difficili d' amministrare.

La richiesta sempre più richiamata nei passati anni di maggiore autonomia comunale dipende oggi in misura non indifferente dal grado di organizzazione di cui l' Ente comunale può disporre.

E' chiaro che non è questo il fattore determinante, giacché senza la disponibilità dell' uomo, in questo caso dei cittadini, a operare a favore della collettività, partecipando con maggiore sensibilità alla vita pubblica, non si può pretendere che anche l' apparato amministrativo funzioni.

Comunque, la disponibilità di mezzi tecnici contribuisce al rafforzamento delle premesse di un Ente comunale autosufficiente.

Con ciò non si vuol misconoscere che il vigente sistema ha egregiamente servito allo scopo, fin quando il Comune ticinese ha mantenuto le prerogative di un Ente di semplice amministrazione della cosa pubblica con limitati interventi e misurate iniziative.

Con l' aumentato ruolo attivo dell' Ente pubblico nell' economia complessiva negli anni sessanta e settanta, anche l' immagine del Comune ticinese si è di molto modificata, costringendo la giurisprudenza ad avventurarsi in un compito non necessariamente suo, sostituendosi spesso al legislatore per adeguare le disposizioni vigenti, sempre più carenti, lacunose, incomplete e poco chiare, alla mutata realtà.

Occorre riconoscere che nel settore della gestione del patrimonio e dell' esercizio, i risultati ottenuti con l' intervento attento e sollecito della giurisprudenza, con il qualificante ausilio dell' autorità di vigilanza e dei suoi servizi, furono di notevole contributo nell' intento di assicurare un' amministrazione oculata e corretta delle finanze comunali.

Si pensi soltanto al concetto di spesa straordinaria e alla sua definizione, a quella dell' avanzo d' esercizio e alla sua destinazione, in particolare alla creazione dei fondi di riserva.

L' esperienza di questi ultimi anni ha però evidenziato la necessità di evitare soprattutto in materia finanziaria il continuo richiamo all' intervento, sebbene qualificato, dei Tribunali, che solo in parte elimina un evidente stato di insicurezza, di disagio e di sufficiente attendibilità dei dati finanziari disponibili, creando così un complesso di norme completo, armonico, che interpreti le moderne esigenze in questa importante e delicata materia, uniformando d' altro canto i criteri contabili per tutti i Comuni.

5.3. I principi del nuovo modello contabile

Dal profilo politico, le competenze per la conduzione dell' amministrazione comunale, la vigilanza e il controllo per la presentazione e l' approvazione dei bilanci e del conto patrimoniale, nonché per l' accertamento del fabbisogno e la determinazione del tasso d' imposte sono chiaramente assegnate e ripartite fra il Municipio e l' Assemblea ed il Consiglio comunale nei capitoli concernenti l' attribuzione dei singoli organi.

Le relative disposizioni furono semplicemente adattate alle esigenze imposte dal nuovo sistema contabile. Le norme figuranti nel capitolo dei conti riflettono nel loro complesso i principi contenuti nel manuale sul modello contabile uniformato pubblicato dalla Conferenza dei direttori delle finanze cantonali, ripreso e proposto in un rapporto elaborato da uno speciale gruppo di lavoro formato di esperti contabili dell' amministrazione cantonale e di alcuni centri, a suo tempo creato per studiare l' eventualità di una sua introduzione nei Comuni ticinesi.

Il modello è comunque stato adattato alle necessità dei Comuni ticinesi in sede di elaborazione del disegno di legge. In merito, è opportuno sottolineare che si era pure prospettata la possibilità di proporre una legge quadro per la gestione delle contabilità comunali, distinta dalla LOC.

Ci si è però presto resi conto che bastava inserire nella legge vigente alcune disposizioni che enunciassero i concetti contabili-aziendali fondamentali per l'applicazione del piano cantonale uniformato (spesa corrente, investimenti, beni comunali, sistema d'ammortamento, debito pubblico, avanzo d'esercizio e determinazione, calcolo del moltiplicatore, ecc.).

Sarà invece compito del Consiglio di Stato, con i servizi preposti, e in particolare l'Ispettorato dei Comuni, di elaborare le disposizioni esecutive nonché le direttive all'indirizzo dei Comuni per la realizzazione entro medio termine in tutti i Comuni del piano contabile armonizzato.

Del resto, i principi che caratterizzano il modello contabile che s'intende introdurre nei Comuni ticinesi non sono nuovi a questo Consiglio, giacché l'amministrazione cantonale da diversi anni lo applica.

Pertanto, ci si limita in questa sede a evidenziare taluni concetti fondamentali che chiaramente si distinguono dal sistema vigente, rinviando al commento delle singole disposizioni, e per praticità al manuale più volte richiamato edita dalla Haupt di Berna in versione tedesca e francese.

I concetti fondamentali codificati nella legge sono:

a) il richiamo dei principi di gestione finanziaria e di contabilità (art. 149);

b) la nuova definizione per il conto gestione corrente e il conto investimenti al posto di parte ordinaria e parte straordinaria (art. 152-153);

(In breve: la nuova definizione si basa sul concetto che stabilisce se una spesa è di consumo o meno, in sostituzione del concetto della periodicità o quantità di una spesa; quindi le due definizioni non coincidono (confr. pure allegato C del Manuale della conferenza dei direttori dei dip. cant. fin.);

c) l'ammortamento sulla sostanza ammortizzabile al posto dell'ammortamento sul debito pubblico (art. 156 e segg.);

(In breve: si ammortizza la sostanza effettiva di un Comune e non i debiti; questi ultimi sono indipendenti dalla sostanza e differiscono completamente dal suo valore, di conseguenza, il nuovo concetto permette di caricare l'esercizio con una spesa più reale);

d) l'introduzione della contabilità a partita doppia secondo il nuovo piano contabile per tutti i Comuni al posto della partita semplice (art. 169);

(In breve: i Comuni che gestiscono la contabilità a partita semplice la suddividono secondo certi criteri funzionali e in effetti praticano già i principi della contabilità a partita doppia; tuttavia essi precludono la possibilità di un sicuro controllo della gestione corrente e della consistenza della composizione della sostanza (patrimonio) e della composizione del finanziamento della stessa);

e) l'introduzione di un piano dei conti armonizzato.

Contrariamente a quanto avviene attualmente e come suggerito, se pure in altri termini, dagli esperti contabili si rinuncia al principio della creazione di fondi di accantonamento, applicando coerentemente quanto prescrive il nuovo modello contabile armonizzato. La funzione di riserva, ma in senso generale, viene attribuita al capitale proprio che deve servire per la copertura di eventuali futuri disavanzi d'esercizio (art. 167).

Anche se a titolo facoltativo si ritiene di codificare il principio del piano finanziario comunale (art. 154).

Bisogna rendersi conto delle difficoltà che di una riforma almeno apparentemente così evidenti ed anche comprensibili nei Comuni particolari problemi di gestione.

Si è molto realisticamente convinti dell'inopportunità di far adottare l'introduzione dei nuovi sistemi contabili in tutti i Comuni contemporaneamente ed entro termini relativamente brevi. Occorre tener conto delle strutture esistenti e della necessità d'introdurre nuovi metodi con la dovuta prudenza.

All'Ispettorato dei Comuni incomberà il non facile compito d'informazione e di consulenza che agevererà indubbiamente il raggiungimento degli obiettivi.

In altri Cantoni svizzeri si è in procinto d'introdurre il nuovo sistema e, per quanto ci risulta, con maggiore rapidità del previsto.

In ogni modo, trattandosi di materia assai delicata, si prevede una norma transitoria (art. 215) che disciplini

il passaggio entro tempi medi in tutti i Comuni al nuovo sistema di gestione finanziaria e contabile secondo un preciso programma che il Governo sarà chiamato a varare.

5.4. Commissione della gestione

L'organizzazione, i compiti e le facoltà della Commissione della gestione rimangono pressoché inalterati rispetto all'attuale ordinamento, salvo alcune modifiche non solo di carattere formale.

L'ampiezza del mandato conferito dalla legge a questa commissione, che supera di gran lunga quello riconosciuto al controllo parlamentare sulla gestione dello Stato, e la sua crescente importanza hanno indotto a un meticoloso esame in relazione alla sua composizione.

Si tratta di evitare collisioni e critiche sul suo operato e di garantirne l'efficienza.

6. I beni comunali (art. 174-183)

La definizione delle due categorie di beni comunali rimane come sin qui lapidaria, rinviando al regolamento eventuali ulteriori delucidazioni.

Ribadita l'inalienabilità dei beni amministrativi, per quelli patrimoniali è proposta maggiore facoltà decisionale degli organi comunali, eliminando un'inutile, eccessiva tutela dello Stato, ma limitando i margini decisionali.

Analogo criterio fu seguito nell'analisi delle norme concernenti le alienazioni e le locazioni e la costituzione di ipoteche. Sui beni va ancora aggiunto che si sono rafforzate e aggiunte nuove disposizioni nell'intento di limitare la facoltà dei Comuni d'intraprendere operazioni dalle conseguenze finanziarie a forte rischio.

7. Regolamenti, ordinanze, convenzioni (art. 184-191)

Non solo i regolamenti ma anche le ordinanze (finora relegate nel decreto esecutivo) devono essere disciplinate dalla legge, donde la proposta modifica dell'intitolazione del capitolo primo del titolo settimo.

E' generalmente riconosciuto che il Comune ha facoltà di emanare disposizioni legali non solo in forza di una particolare delega, ma anche nell'ambito della propria autonomia e meglio entro i limiti della competenza generale residua che gli è riconosciuta.

Tale competenza è limitata all'ambito riservato al Comune nella sua qualità di collettività pubblica secondaria.

La sua legislazione è destinata a inserirsi in quella dello Stato, completandola.

La legge evidenzia sovente la facoltà e l'obbligo dei Comuni di far uso di questo potere "legislativo", il cui esercizio deve avvenire osservando le regole della democrazia comunale.

Oltre al diritto di referendum si è inoltre voluto ricordare la facoltà di ricorso degli interessati per motivi di ordine materiale o formale.

L'approvazione dei regolamenti da parte del Consiglio di Stato, pur essendo un'ulteriore incrinatura nell'autonomia del Comune, appare necessaria sia in considerazione della natura complementare della regolamentazione comunale rispetto alla legislazione dello Stato, sia in rapporto ai compiti di vigilanza che esso deve esercitare.

Si auspica che i Comuni abbiano a provvedere all'emanazione del successivo adeguamento con particolare cura e solerzia.

Il Governo cantonale dovrà altrimenti sostituirsi al Comune in caso d'inadempienza, sia in forza del richiamato principio di complementarità dell'ordinamento comunale, sia in considerazione della natura secondaria della collettività pubblica comunale rispetto al Cantone.

Si è rinunciato, come finora, a definire le categorie di regolamenti in rapporto al riferimento all'organizzazione comunale e ai mezzi di attività degli uffici (uso dei beni comunali, organici) oppure alle limitazioni della libertà e della proprietà dei singoli (norme di polizia in senso lato), lasciando ai Comuni ogni ampia facoltà d'indagine e di elaborazione, tenendo conto delle loro particolarità geografiche e demografiche.

E' evidente che da parte dell'autorità cantonale e in particolare dell'Ispettorato dei Comuni saranno fornite le necessarie informazioni, nell'intento di agevolare il lavoro dei Comuni in questo importante settore.

L'ordinanza municipale dov'essere menzionata nella legge.

E' lo strumento mediante il quale il Municipio disciplina il funzionamento proprio e dei suoi servizi (ordinanza amministrativa) o stabilisce, nell'ambito delle sue competenze, norme generali e astratte per il comportamento dei singoli (ordinanza giuridica).

E' chiaro che la competenza del Municipio a emanare ordinanze deriva da un'attribuzione affidatagli dall'ordinamento superiore: tale competenza comunque gli può essere delegata dal regolamento comunale, escludendo tuttavia le attribuzioni che si riferiscono all'organizzazione generale del Comune o alle funzioni che la legge attribuisce all'Assemblea o al Consiglio comunale. Nuova è la disposizione sulle convenzioni.

L'esperienza di questi anni con l'istituto del Consorzio ha dimostrato che sovente si è fatto ricorso a quell'istituto per disciplinare rapporti intercomunali risolvibili con semplici convenzioni.

Si codifica questa possibilità, stabilendone modalità, condizioni e limiti, nella speranza di meglio regolare e anzi favorire certi servizi che per diverse ragioni i singoli Comuni non possono affrontare da soli.

8. La vigilanza e la procedura ricorsuale (art. 192-214)

Il titolo "Rapporti fra Comuni e Stato" che riunisce i capitoli della vigilanza e dei ricorsi è invero improprio. Le discipline trattate nei due capitoli solo in parte si richiamano al titolo, indicando rapporti che si sviluppano per lo più in senso unilaterale.

Indipendentemente da questa formale circostanza, si è esaminata l'opportunità d'inserire nella legge disposizioni concernenti le relazioni vere e proprie fra i due Enti e in particolare, come si è ricordato all'inizio di questo rapporto introduttivo, di porre in rilievo i contenuti della ripartizione dei compiti fra lo Stato e i Comuni nonché le norme concernenti la compensazione finanziaria.

Ma si è decisamente esclusa questa innovazione poiché la legge che ne occupa è destinata a disciplinare l'organizzazione del Comune come entità a se stante, ed anche perché l'evoluzione dei diversi aspetti (politici, sociali, economici, finanziari) dei rapporti fra Stato e Comuni seguono ritmi talmente diversi da lasciar prevedere frequenti riforme della legge, con seria minaccia per la sua euritmia.

Ci si limita quindi a proporre di abolire l'appellazione "Rapporti fra Comune e Stato" lasciando sussistere, come per altre parti della legge, la numerazione del titolo con i due separati capitoli.

In merito alla vigilanza dello Stato sui Comuni e sulla loro attività è d'uopo convenire che si tratta di una non lieve limitazione del concetto di autonomia, tuttavia incontestabilmente ammessa con diverse accentuazioni, in tutti gli ordinamenti cantonali.

Nel Ticino, la vigilanza ha il suo fondamento nell'art. 36 cifra 3 della Costituzione cantonale, che, fra le attribuzioni del Consiglio di Stato, enuncia anche il compito di vigilare "sulle Autorità inferiori per il mantenimento dell'ordine, senza influire nei giudizi dei tribunali".

Nel testo in vigore, il concetto di vigilanza non si limita al controllo della legalità, ossia ad assicurare il rispetto dell'ordinamento giuridico da parte del Comune, ma si estende a un controllo di opportunità che l'Autorità cantonale sostituisce a quello degli organi del Comune.

Basta invero un giudizio o un sospetto di cattiva amministrazione per indurre lo Stato a intervenire con le più ampie facoltà di indagine.

I provvedimenti che il Governo cantonale può applicare secondo la legge sono inoltre di grave portata (annullamento di risoluzioni, sospensione o destituzione di organi, ecc.).

In certi casi, lo Stato si sostituisce al Comune nell'amministrazione, almeno fintanto che perdurano i motivi che hanno giustificato il suo intervento.

E' una vera e propria tutela che lo Stato impone all'Ente inferiore, intaccando persino i diritti popolari con l'esautorazione del Municipio, ossia di un organo istituito costituzionalmente.

Pur rilevando questa situazione, il Governo non ha inteso allentare la portata col ripristino, in certa misura, della notevole porzione di autonomia tolta al Comune.

La materia è comunque stata riordinata, riprendendo taluni principi che la giurisprudenza ha proposto nell'intento di meglio precisare modalità e limiti dell'intervento dell'autorità di vigilanza.

D'altra parte, si deve pur ricordare che le aumentate responsabilità nel gestire l'amministrazione comunale esigono misure e provvedimenti adeguati per coloro che non dovessero attenersi al rispettoso ossequio di disposizioni e di norme di comportamento.

L'esperienza ha dato modo di constatare la giudiziosa cautela usata dallo Stato nei suoi interventi, dettati essenzialmente dalla necessità di ristabilire situazioni divenute precarie, nell'interesse dei cittadini coinvolti e degli istituti minacciati.

D'altra parte, la situazione estremamente differenziata dei Comuni ticinesi, specialmente in rapporto alla diversa idoneità della conduzione amministrativa, richiede una sorveglianza, sia pur cauta e discreta, attenta e continua.

In realtà, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (vedi Giurisprudenza amministrativa ticinese ad art. 148 e segg. LOC) dimostra che il Governo ha sempre applicato con scrupolosa rigore i suoi poteri di vigilanza limitando gli interventi al controllo di legalità (osservanza della Costituzione, delle leggi o dei regolamenti) e di opportunità nei limiti dell'arbitrio; il che corrisponde esattamente ai concetti di tutela dell'autonomia comunale. Queste considerazioni ci inducono a meglio disporre i limiti degli interventi e a evidenziare nella legge l'Ispettorato dei Comuni, il quale in definitiva svolge queste precipue mansioni a livello esecutivo.

Tra le attività dell'Ispettorato si evidenzia la collaborazione e l'aiuto, da tempo in atto sul piano pratico, che esso fornisce ai Comuni, collaborazione che dovrà essere ulteriormente sviluppata.

E' evidente che l'inserimento nella legge di questo servizio di vigilanza e di consulenza rappresenta un giusto riconoscimento per l'attività da esso svolta, in passato forse non sufficientemente considerata.

Si tratta di un lavoro paziente e delicato, che, anche in considerazione dell'introduzione del nuovo piano contabile uniformato e di fronte alla tendenza a riconoscere maggiori competenze al Comune, subirà un salto di qualità evidente, con la necessità di rivederne a breve termine i compiti, gli effettivi, la formazione e le qualifiche del personale.

A queste conclusioni era del resto già giunta la Commissione della legislazione nel rapporto 8 febbraio 1980 sull'iniziativa parlamentare Meroni-Camponovo, cui esplicitamente si rinvia. Nuova, analogamente alla disposizione introdotta nel capitolo dei dipendenti comunali, è la norma che introduce l'obbligo dell'autorità giudiziaria di informare l'Autorità amministrativa riguardo a procedimenti penali a carico di Municipali e funzionari (art. 201).

Sulla necessità di questa disposizione, che viene a completare un'evidente lacuna, si veda il rapporto 8.4.81 del P.P. Sottocenerino avv. P. Bernasconi.

Nessun particolare rilievo si formula in merito ai ricorsi contro le deliberazioni degli organi comunali ove poche modifiche, per lo più redazionali, furono proposte; sono norme di procedura, la cui applicazione non ha fatto sorgere problemi di rilievo.

9. Le norme finali e transitorie (art. 215-223)

Come già anticipato nel capitolo dei conti, l'impossibile introduzione contemporanea del nuovo sistema contabile nei 247 Comuni per le ragioni in precedenza esposte, impone di prevedere alcune disposizioni che disciplinino il periodo di transizione da un sistema all'altro.

Gli art. 215 e 216 stabiliscono appunto le modalità per procedere in tal senso, affidando al Consiglio di Stato e per esso al Dipartimento dell'interno il compito di programmare questa fase importante e delicata. Per il resto si tratta delle norme usuali che prescrivono entro un congruo termine l'adeguamento dei regolamenti comunali alla novella legislativa, nonché l'abrogazione della vigente legge.

III. ALTRE LEGGI CONCERNENTI I COMUNI

Si è accennato alla preoccupazione espressa già in sede commissionale di tener presente, durante i lavori, l'esistenza e l'evoluzione di ordinamenti attinenti all'istituto comunale.

Si è affacciata l'ipotesi, reclamata anche durante la consultazione, di una incorporazione di alcuni atti legislativi nel testo della LOC, come per lo più si verifica nella legislazione di altri Cantoni.

Ma l'origine storica di diversi ordinamenti, la forse eccessivamente complessa elaborazione di alcuni di essi, la varietà dei contenuti e la recente riforma cui l'uno o l'altro degli atti sono stati sottoposti, indusse il Governo a prescindere da una proposta di incorporazione, limitandosi a prevedere l'adesione di un sistema di materiale riunione dei diversi testi così da facilitarne la consultazione.

D'altra parte, occorre riconoscere che sarebbe stato difficile e politicamente inopportuno pretendere di ulteriormente procrastinare la presente riforma da più parti reclamata per verificare l'ordinamento organico comunale con le revisioni in fieri di altre istituzioni.

A. La collaborazione intercomunale è divenuta indispensabile per l'attuazione d'infrastrutture regionali e l'esecuzione di compiti incombenti ai Comuni, ma di portata superiore alla loro capacità.

La legislazione speciale di recente modificata nel Cantone Ticino ha introdotto un sistema complesso e rigido nell'intento di colmare le lacune accusate dal precedente ordinamento.

Pur avvertendo il pericolo che il Consorzio si sostituisca sempre più al Comune, creando dei "super-comuni", il legislatore, varando la recente novella provocò ulteriori colpi all'autonomia comunale.

Istituendo infatti, accanto alla delegazione consortile, un'assemblea analoga per molti aspetti al Consiglio comunale, rese il Consorzio più indipendente di prima dall'istituto comunale, il quale, creato il Consorzio, si limita a rinnovare gli organi o a modificarne lo statuto.

Il Comune, che pur fornisce i mezzi finanziari in base a una chiave di riparto che è in pratica imposta, non ha più modo di controllarne l'impiego, limitandosi a esaminare i conti esprimendo una voce di consenso o di dissenso di valore consultivo.

Al cittadino poi non è dato per lo più diritto d'intervento sul piano democratico pur trattandosi di decisioni che, sul piano comunale, possono essere contestate e dedotte a più ampia consultazione (referendum).

Occorre però riconoscere che la soluzione, ancorché criticabile, ha permesso di realizzare determinate opere (eliminazione rifiuti, depurazione) e di avviare servizi (aiuto domiciliare) necessari e difficilmente attuabili con le sole forze dei singoli Comuni.

Qualche altra critica potrebbe essere mossa all'istituto consortile di recente conio, basandosi sulle esperienze dei primi anni di applicazione.

Si pensi alla procedura di modifica degli statuti.

Problemi che saranno affrontati in separata sede.

Non si è ritenuto infatti di proporre le norme di collaborazione intercomunale nella legge organica, se si fa astrazione dalla norma sulle convenzioni che non modifica però l'aspetto istituzionale dei singoli Comuni che intendono disciplinare nel loro comprensorio alcuni aspetti amministrativi, sia in considerazione della loro relativa complicazione, sia perché altri atti legislativi in altri settori (raggruppamenti terreni, forestale, sanità, scuola, ecc.) contemplano analoghe riunioni di Comuni, che difficilmente potrebbero essere contemplate nella legge quadro che ne occupa.

B. Fusione di Comuni

La legge organica comunale del 13 giugno 1854 conteneva specifiche norme riunite sotto il titolo "aggregazioni e smembramenti di Comuni", accennando appena che tali mutazioni erano operate per Decreto legislativo e lasciando chiaramente intendere che il legislatore più si preoccupava dell'elevazione di frazioni in Comuni separati che della fusione di Comuni fra loro.

Queste disposizioni alquanto imprecise e sommarie furono abrogate dalla "legge in punto alla formazione di nuovi Comuni" del 28 dicembre 1926, che a sua volta fu sostituita dalla legge sulla fusione, separazione e consorzio dei Comuni del 6 marzo 1945, attualmente in vigore. Essa disciplina i requisiti per chiedere e ottenere la separazione o la fusione, nonché la procedura applicabile, specialmente in rapporto all'organizzazione dei nuovi Comuni.

Al Cantone è accordata la facoltà d'intervenire e decidere anche d'imperio.

Su questa legge s'innestò più tardi (1974) quella sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate dei Comuni, di durata limitata nel tempo (nel 1986 è prevista la sua decadenza), e che tende a facilitare la soluzione dei problemi di carattere finanziario, ritenendo che tali problemi costituiscono i maggiori ostacoli alle fusioni.

L'esistenza di una legge speciale che si è voluta separata dall'ordinamento organico del Comune e la recente adozione di una legge, a sua volta separata dalla prima e di carattere prettamente finanziario che presto dovrà essere completamente ripensata, hanno indotto il Governo a prescindere da una formale integrazione delle norme sulla fusione in questo progetto di legge organica, ancorché l'inserimento potrebbe apparire opportuno.

C. Allorché presentò la legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907 il Consiglio di Stato non ritenne necessario "dimostrare l'opportunità di sostituire il Comune all'industria privata, in quelle aziende che hanno essenzialmente di mira il pubblico interesse", poiché molteplici aziende