

# Messaggio

numero

**7159**

data

23 dicembre 2015

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione dell'8 giugno 2015 presentata dal deputato Gianrico Corti e cofirmatari: "Aggregazioni e mantenimento della vitalità negli ex Comuni divenuti quartieri o frazioni"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

in relazione alla mozione dell'8 giugno 2015 presentata dal deputato Gianrico Corti e cofirmatari, nella quale si chiede di valutare alcune possibili modalità di intervento sull'attuale regolamentazione di frazioni e quartieri nei Comuni, rispettivamente di favorire l'informazione su questa materia, ci esprimiamo come segue.

### **1. CONTENUTO DELLA MOZIONE**

La mozione richiama la "distanza" che verrebbe a crearsi tra cittadini e comune a seguito delle aggregazioni, auspicando un rafforzamento e/o una chiarificazione, molto genericamente, dell'organizzazione e degli organi di frazione/quartiere e delle relative modalità di funzionamento.

Concretamente la mozione chiede (pagg. 2-3) di:

- (1) a) Valutare una modifica della LOC *"affinché al cittadino sia chiaro che in presenza di frazioni o quartieri è responsabilità del Municipio costituire tali 'organi'".*  
b) *"Definire nella LOC l'acquisito termine di 'commissione di quartiere"*.
- (2) *"...poiché la RALOC risulta essere silente, di dedicare spazio e di illustrare in essa la commissione di quartiere: definizione, composizione, modalità di funzionamento e compiti delle commissioni di quartiere con facoltà di allargare la partecipazione alla popolazione tramite assemblee di quartiere"*.
- (3) *"dedicare a questi 'organi consultivi' la maggior attenzione possibile; dalla raccolta di documentazione sul loro funzionamento e in quale modo, laddove già esistono, alla loro promozione.*  
*L'intento non dovrà essere quello di creare vincoli o forme obbligatorie, al contrario, suggerimenti..."*.

## 2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Come anche indicato nell'atto parlamentare, il disposto di riferimento relativo alla tematica dell'organizzazione di quartieri e frazioni è l'art. 4 LOC che recita:

### Suddivisioni

**Art. 4** <sup>1</sup>La parte di un comune costituita da un aggregato di case abitate, topograficamente distinto e separato dal capoluogo, costituisce una frazione, se il regolamento comunale le attribuisce tale qualità.

<sup>2</sup>Il regolamento comunale può parimenti prevedere una suddivisione per quartieri, definendone i confini.

<sup>3</sup>L'organizzazione delle frazioni e dei quartieri è disciplinata dal regolamento comunale. I relativi organi hanno funzione consultiva, riservato il diritto di ottenere risposta da parte del municipio nei tempi previsti dal regolamento comunale.

<sup>4</sup>Il numero e la denominazione delle frazioni e dei quartieri possono essere variati con la procedura prevista per la modifica del regolamento comunale.

Questo articolo è stato modificato, con correlate modifiche a due ulteriori disposti (art. 91 LOC e art. 112 LOC), nell'ambito della revisione della LOC entrata in vigore il 1. gennaio 2009 proprio in relazione ai processi aggregativi e alle relative sollecitazioni di promuovere forme organizzative di contatto tra le autorità comunali e le puntuali realtà locali, con particolare riferimento agli ex-comuni. Per le argomentazioni di dettaglio su quella modifica rimandiamo ai contenuti del nostro messaggio n. 5897 del 6 marzo 2007, (in particolare il capitolo 2.6, pagg. 61-64), nonché del Rapporto commissionale (pagg. 5-6 che ha segnatamente proposto l'inserimento del diritto di risposta di cui all'art. 4 cpv. 3), la cui sostanza è - a nostro modo di vedere - tuttora valida.

Anche a seguito delle risultanze della relativa consultazione svolta a suo tempo, l'impostazione di quella revisione era in sintesi, basata sui seguenti principi:

- i comuni hanno la possibilità (non l'obbligo) di prevedere delle modalità per organizzare le proprie frazioni e/o i propri quartieri e i rispettivi "organi";
- il relativo disciplinamento è demandato ai singoli regolamenti organici comunali, con **ampia libertà per ogni comune di organizzarsi** come meglio ritiene in funzione delle proprie specificità ed esigenze;
- la LOC si limita a fissare alcuni "punti fermi", e meglio:
  - i gremi di frazione/quartiere hanno unicamente **funzione consultiva** (cfr. art. 4 cpv. 3 LOC);
  - detti gremi hanno **il diritto a ricevere una risposta** dal municipio alle loro sollecitazioni (art. 4 cpv. 3 LOC);
  - il municipio **deve (obbligatoriamente) attivarsi** nei tempi e nei modi prescritti dal ROC riguardo l'organizzazione di frazioni e/o quartieri (vedi riserva agli art. 91 cpv. 3 LOC e art. 112 cpv. 2 LOC);
- per ogni altro aspetto di funzionamento e operativo è data **autonomia ai comuni** di regolamentare nel rispettivo ROC (art. 4 cpv. 3 LOC).

### 3. VALUTAZIONE DELLA PROPOSTA DELLA MOZIONE

L'istituzione volontaria di forme di organizzazione a livello locale va senz'altro mantenuta. I gremi di quartiere o frazione non possono che avere carattere consultivo e la loro interazione con le autorità, in particolare l'esecutivo, deve vertere soprattutto sul dialogo e l'informazione reciproca.

L'introduzione di norme vincolanti nella LOC, al di là dei "punti fermi" di cui si è detto, non appare né necessaria né opportuna.

L'esigenza di una regolamentazione nella LOC era già stata esaminata in occasione della precitata revisione del 2008, con esito negativo. In merito si possono pure richiamare le posizioni espresse dalle allora associazioni dei comuni ACUTI e CoReTi che, in linea generale, respingendo l'ipotesi di una ulteriore codifica nella LOC per questo tipo di tematica, rivendicavano entrambe l'esigenza di accordare ai comuni il massimo di autonomia (cfr. il già citato messaggio, pagg. 10 e 13).

Pertanto l'impostazione attuale è imperniata sul principio della libertà per i comuni di adattare la propria organizzazione alla specifica realtà locale e le considerazioni illustrate nel nostro messaggio (cfr. pagg. 61-62) risultano tuttora d'attualità:

*"... nell'attuale panorama comunale non emerge una reale ed effettiva esigenza di creare, a livello di frazioni o quartieri, organi che intervengano in modo vincolante nel processo decisionale comunale. Non sono pertanto date le premesse per sviluppare nella LOC l'organizzazione di frazioni o quartieri, stravolgendo l'impostazione attuale che lascia voce in capitolo al Regolamento comunale. Ciò è stato pure confermato in sede di consultazione (cfr. prese di posizione ACUTI e Co.re.ti.). Infatti:*

- *a livello di legislativo, attraverso lo strumento dei circondari elettorali stabiliti dal Regolamento comunale (art. 93a LEDP), è già data ai partiti la possibilità di garantire l'elezione di un minimo di rappresentanti delle diverse parti di territorio. Mediante il ricorso ai circondari è quindi aperta una via alle forze politiche per favorire una partecipazione di rappresentanti dei vari comparti di territorio;*
- *finora anche in Comuni di dimensioni medio-grandi non è mai emersa l'esigenza di creare e organizzare quartieri o frazioni. Sollecitare nella LOC i Comuni ad una regolamentazione in questa direzione potrebbe voler dire obbligare a creare una struttura di cui non v'è bisogno. In questi Comuni forze vive della società (associazioni, singoli cittadini, ecc.) si sono da sempre fatte promotrici di manifestazioni a soddisfazione della popolazione residente;*
- *spingere per un'organizzazione locale, laddove non necessario, potrebbe inoltre creare ostacoli ad una progressiva coesione fra le diverse parti del nuovo Comune;*
- *i nuovi Comuni sorti da aggregazione, ove può essere recepito maggiormente il bisogno di un'organizzazione locale, hanno già regolamentato senza problemi nel ROC la medesima; ciò sulla base dell'attuale LOC. Non sono emersi particolari problemi in merito e i relativi disposti hanno potuto essere approvati dalla Sezione Enti locali.*

*Date le esposte premesse, non si ritiene di prevedere norme dettagliate in materia a livello di LOC. Come ora, quartieri e frazioni e la relativa organizzazione dovranno essere regolati nel ROC. Sarà pertanto il Regolamento comunale a statuire su aspetti quali: numero e estensione di quartieri e frazioni, gremi all'interno degli stessi e relativi ambiti di azione, eventuale supporto da parte di servizi dell'amministrazione comunale, obblighi di incontro con la popolazione, indennità ai rappresentanti in Commissioni di quartiere, ecc."*

Infatti, riteniamo opportuno esprimere le seguenti considerazioni:

- *va in tutti i casi evitato di introdurre un ulteriore tassello procedurale vincolante negli iter formali già sufficientemente articolati. Esemplicando, occorre a nostro avviso assolutamente respingere ogni ipotesi di ulteriore appesantimento l'iter di trattazione dei messaggi municipali, ad esempio formalizzando l'obbligo di consultazione della commissione di quartiere su temi che riguardano in particolare il rispettivo comprensorio*

(un'importante opera pubblica, un piano di quartiere, l'organizzazione viaria ecc.). Simili ipotesi implicano all'atto pratico una serie di incognite procedurali con relative possibili contestazioni (cosa è da sottoporre al gremio di quartiere e cosa no, durata della consultazione, proroga del termine di consultazione e via elencando) che possono condurre al blocco della trattazione o a una estenuante dilatazione dei tempi decisionali, notoriamente già sovente non rapidi.

Beninteso, nulla vieta ai comuni di prevedere la possibilità (ma non l'obbligo) di consultazione - al di fuori dei veri e propri iter decisionali istituzionali davanti a Municipio e Legislativo - della rispettiva commissione sull'uno o sull'altro tema locale allorquando ciò risulta opportuno.

- l'esistenza di organi di quartiere non deve rappresentare una "scorciatoia" per bypassare le vie istituzionali classiche della partecipazione civica alla vita della propria collettività: eleggere e farsi eleggere, promuovere petizioni, iniziative, referendum. In altri termini, occorre evitare che la presenza di tali gremi induca una certa "pigritia" nell'attivarsi con le modalità del coinvolgimento entro le vie istituzionali. Le dimensioni delle nostre realtà locali, per quanto aumentate, sono ancora del tutto accessibili agli strumenti della partecipazione e del coinvolgimento diretti.

#### 4. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto precede, alle richieste dei mozionanti prendiamo posizione come segue:

**Ad (1) a)** Valutare una modifica della LOC *"affinché al cittadino sia chiaro che in presenza di frazioni o quartieri è responsabilità del Municipio costituire tali 'organi'"*.

Come visto, in linea di principio non si ritiene necessario un intervento nella LOC. Già con la precedentemente richiamata revisione del 2008, è stato introdotto l'**obbligo** per il Municipio di attivarsi in materia di funzionamento di frazioni e/o quartieri conformemente ai disposti del proprio regolamento. Con una correlata modifica degli artt. 91 cpv 3 e 112 cpv. 2 LOC è stato infatti sancito che il Municipio **deve** attivarsi come previsto dal regolamento relativamente a organi di frazione/quartiere:

*"Affinché Commissioni, Assemblee di Quartiere/Frazione, ecc. possano esercitare pienamente il loro ruolo consultivo è essenziale che gli organi istituzionali si attivino nei termini previsti dal Regolamento comunale (vedi ad esempio con incontri quadriennali con la popolazione dei quartieri, ecc.).*

*Di conseguenza occorre relativizzare il principio dell'art. 91 cpv. 3 (attivazione delle commissioni municipali a discrezione del Municipio). Va pure rivisto l'art. 112 LOC per quel che attiene all'informazione vis à vis alla popolazione o agli organi di quartieri e frazioni.*

*In merito ad un obbligo per i Municipi, previsto nell'avamprogetto messo in consultazione, di incontrare la popolazione dei quartieri/frazioni almeno una volta al quadriennio: lo stesso è stato recepito quale ingerenza eccessiva nell'autonomia comunale; si è piuttosto propensi a demandare in toto l'organizzazione dei rapporti fra Municipio e quartieri/frazioni al ROC (cfr. prese di posizione ACUTI e Co.re.ti.)" (Messaggio n. 5897 pag. 62).*

Inoltre, su proposta della Commissione della legislazione, è pure stato introdotto il diritto di risposta alle sollecitazioni di questi gremi, proprio per sottolineare l'attenzione che il municipio deve riservargli.

*"La Commissione ha confermato che gli organi delle frazioni e dei quartieri hanno solo funzione consultiva, ma hanno il diritto di ricevere una risposta alle loro sollecitazioni da parte del municipio. Saranno i singoli Comuni, tramite il loro regolamento, a stabilire entro quando tale risposta deve essere fornita. In questo modo la Commissione vuole far sì che gli organi di quartiere o di frazione, se si è deciso per la loro istituzione, ricevano un'attenzione costante da parte del municipio" (Rapporto della Commissione della legislazione del 2 aprile 2008, pag. 6).*

**Pertanto riteniamo che non vi siano i presupposti per accedere a quanto auspicato dalla mozione.**

**Ad (1)b)** *“Definire nella LOC l’acquisito termine di ‘commissione di quartiere”.*

Richiamato il margine di autonomia che si vuole lasciare in merito, non consideriamo adeguato codificare denominazioni degli organi con cui organizzare frazioni e quartieri. La pratica ha mostrato che, laddove istituite, i comuni hanno effettuato scelte diverse. Oltre alla citata “commissione di quartiere”, denominazione in uso segnatamente a Lugano, Mendrisio e Monteceneri, troviamo le “commissioni di frazione” a Gambarogno e Faido o il “delegato di frazione” in Onsernone. In definitiva, non si ravvisa la necessità di imporre una terminologia particolare.

**Ad (2)** *“...poiché la RALOC risulta essere silente, di dedicare spazio e di illustrare in essa la commissione di quartiere: definizione, composizione, modalità di funzionamento e compiti delle commissioni di quartiere con facoltà di allargare la partecipazione alla popolazione tramite assemblee di quartiere”.*

Da quanto precede risulta che l’impianto legale attuale dell’organizzazione e delle competenze di frazioni e quartieri lascia volutamente molto spazio all’iniziativa e all’autonomia dei comuni. Per questa ragione né la LOC né il relativo Regolamento di applicazione (RALOC) limitano gli aspetti sollevati da questa richiesta, ritenuto come le soluzioni individuate dai comuni possano variare senza che questo rappresenti un problema. Ad esempio quanto alle condizioni di residenza e ai limiti di età; per citare due casi concreti: Capriasca residenti dai 16 anni, Faido domiciliati e villeggianti di tutte le età, una diversa impostazione che si adatta alle rispettive situazioni, voluta dai comuni e che non vi è ragione di limitare o incanalare verso una direzione piuttosto che un’altra. Considerazioni analoghe si possono fare per gli altri aspetti sollevati. Riteniamo di ribadire quanto già citato in precedenza:

*Sarà pertanto il Regolamento comunale a statuire su aspetti quali: numero e estensione di quartieri e frazioni, gremi all’interno degli stessi e relativi ambiti di azione, eventuale supporto da parte di servizi dell’amministrazione comunale, obblighi di incontro con la popolazione, indennità ai rappresentanti in Commissioni di quartiere, ecc” (Messaggio n. 5897 pag. 62).*

Ricordiamo che i regolamenti comunali soggiacciono a ratifica da parte della Sezione degli enti locali, ciò che assicura quantomeno un minimo di verifica cantonale. Anche alla luce dell’esperienza maturata nel frattempo, non riteniamo occorra andare oltre.

**Ad (3)** *“dedicare a questi ‘organi consultivi’ la maggior attenzione possibile; dalla raccolta di documentazione sul loro funzionamento e in quale modo, laddove già esistono, alla loro promozione.*

*L’intento non dovrà essere quello di creare vincoli o forme obbligatorie, al contrario, suggerimenti...”*

Il tema sollevato dalla mozione è indubbiamente sensibile e di attualità e si collega a quello più ampio della partecipazione alla vita civica e sociale nelle collettività odierne. Le “antenne” dei comuni sul territorio possono essere di molti tipi, ed in effetti così è e questo non solo attraverso l’istituzione di commissioni o assemblee di quartiere/frazione. Relativamente a queste ultime, a supporto dei

comuni la Sezione degli enti locali ha a suo tempo redatto quattro modelli di regolamenti, cui i comuni possono ispirarsi o che possono direttamente riprendere nel loro regolamento.

Annotiamo come la Sezione degli enti locali (SEL) per facilitare l'accesso a queste informazioni e consentire una visione d'insieme intende prossimamente sistematizzare la documentazione (basi legali e relativo commento, modelli di regolamenti comunali allestiti dalla SEL, estratti dei regolamenti dei comuni che hanno disciplinato questa materia) mettendola a disposizione, in rete, in uno spazio appositamente dedicato del proprio sito.

Per le considerazioni che precedono vi invitiamo a respingere le richieste formulate per il tramite di questo atto parlamentare.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, N. Gobbi

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 08.06.2015

## MOZIONE

### Aggregazioni e mantenimento della vitalità negli ex Comuni divenuti quartieri o frazioni

dell'8 giugno 2015

Il Piano cantonale delle aggregazioni (PCA) illustra ampiamente finalità e indirizzi in Ticino del Comune e del suo ruolo. Creare in tutti gli Enti locali reale autonomia e capacità progettuale; rendere migliore l'amministrazione: efficace, efficiente e razionale; offrire ai cittadini puntuali e diffusi servizi pubblici di qualità di maggiore soddisfazione; salvaguardare e promuovere (rispetto alla nuova identità comunale progettata) storia, valori, tradizioni, forme associative socioculturali presenti negli ex Comuni coinvolti nel progetto aggregativo.

Nel processo di aggregazione, prima e dopo ogni progetto di realizzazione, emergono prevalentemente, fra vantaggi e svantaggi, aspetti generali legati ad esempio al moltiplicatore, alla gestione del territorio e delle opportunità che offre.

Meno evidenti e cionondimeno comunque sensibili sono le attese e le preoccupazioni di ogni singolo cittadino rispetto alle sopraelencate offerte o salvaguardie e promozioni, che hanno caratterizzato vitalità e servizi degli ex Comuni, divenuti quartieri.

Sono da segnalare due situazioni apparentemente contraddittorie.

Lugano è la città che ha registrato, non solo per ampiezza ovviamente, il maggiore processo di aggregazione. Fra i problemi che deve affrontare, sale e si manifesta, anche con raccolta cospicua di firme, la preoccupazione che sottolinea insufficiente ascolto, consultazione e valorizzazione dei quartieri, necessità di capillari sportelli, quale riferimento e supporto amministrativo e sociale dei cittadini. Accanto a questa richiesta di sportelli locali si invoca un nuovo modello di Commissioni di quartiere, flessibili ma incisive al contempo, organi indiscutibilmente di natura consultiva, tuttavia capaci d'essere emanazione della popolazione e delle associazioni locali, come pure di promozione di progetti, della loro riconosciuta gestione e animazione.

Il progetto di Bellinzona è nel bel mezzo del suo procedere, che precede la sua votazione consultiva, con sistematici e coinvolgenti incontri con la popolazione dei vari Comuni interessati. Gli organi di informazione riferiscono con puntualità. Spesso in questi incontri emerge la preoccupazione legata alla centralità delle istituzioni (Municipio, Consiglio comunale e amministrazione) e al timore di chi e come vivrà, in termini di ascolto, attenzione, partecipazione questo passaggio da un precedente comune a una realtà di quartiere, sovente periferico.

La risposta dei responsabili del progetto ovviamente ha un nome: in primo luogo prossimità dei servizi e, sul piano istituzionale, uffici di quartiere e commissioni di quartiere, già conosciute altrove, che tuttavia per taluni loro compiti necessitano di una base legale. Tra questi ad esempio la gestione di infrastrutture locali, la responsabilità di distribuire finanziamenti pubblici alle società di paese ("quartieri"), l'allargamento della partecipazione civica, oltre all'istituzione delle commissioni di quartiere (che sarà responsabilità del Municipio, avallate dal Consiglio comunale, di descrivere, definendone modalità di costituzione e di funzionamento, nel Regolamento comunale), ad assemblee di quartiere.

L'attuale Legge organica comunale, laddove verosimilmente è opportuno verificare e collocare se del caso modifiche, così si esprime.

#### Art. 4 - Suddivisioni

<sup>1</sup>La parte di un comune costituita da un aggregato di case abitate, topograficamente distinto e separato dal capoluogo, costituisce una frazione, se il regolamento comunale le attribuisce tale qualità.

<sup>2</sup>Il regolamento comunale può parimenti prevedere una suddivisione per quartieri, definendone i confini. (1)

<sup>3</sup>L'organizzazione delle frazioni e dei quartieri è disciplinata dal regolamento comunale. I relativi organi hanno funzione consultiva, riservato il diritto di ottenere risposta da parte del municipio nei tempi previsti dal regolamento comunale. (2)

<sup>4</sup>Il numero e la denominazione delle frazioni e dei quartieri possono essere variati con la procedura prevista per la modifica del regolamento comunale. (3)

A partire dalla potestativa descrizione al cpv. 2, si presenta l'imperativa affermazione definita al cpv 3. Ebbene nella seconda frase:

- si indicano "i relativi organi": da presumere, e traducendo, tramite l'istituzione di commissioni di quartiere;
- è precisata la "funzione consultiva" di questi "organi": indiscutibile definizione, poiché la funzione di esecutivo (Municipio) e legislativo (Consiglio comunale) non è messa in discussione, nel loro compito e responsabilità di deliberare e attuare, impedendo l'immissione di un organo intermedio con capacità deliberativa;
- si afferma il diritto di risposta, a questi "organi", da parte del Municipio entro tempi stabiliti dal regolamento comunale.

La mozione (1) intende chiedere di appurare e semmai di procedere a proporre una modifica della LOC affinché al cittadino sia chiaro che in presenza di frazioni o quartieri è responsabilità del Municipio costituire tali "organi". Si chiede inoltre di definire nella LOC l'acquisito termine di "commissione di quartiere".

La mozione (2) intende chiedere, poiché il RALOC risulta essere silente, di dedicare spazio e di illustrare in esso la commissione di quartiere: definizione, composizione, modalità di funzionamento e compiti delle commissioni di quartiere con facoltà di allargare la partecipazione alla popolazione tramite assemblee di quartiere.

Nella ricerca di informazioni si è rilevata l'esistenza di quattro moduli, prodotti dalla Sezione enti locali, davvero interessanti. Riproduciamo quello di maggiore estensione, con riferimento specifico all'art. 64:

[http://www4.ti.ch/fileadmin/DI/DI\\_DI/SEL/RIFORMA/riformaComune/leggi/loc2008/Modello%20D%20stato%20maggio%202010.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/DI/DI_DI/SEL/RIFORMA/riformaComune/leggi/loc2008/Modello%20D%20stato%20maggio%202010.pdf)

La mozione (3) intende per finire chiedere (poiché il volto dei Comuni in Ticino cambierà fatalmente a tal punto da abbandonare in tempi non lontani la forma dell'assemblea comunale) di dedicare a questi "organi consultivi" la maggiore attenzione possibile: dalla raccolta di documentazione sul loro funzionamento e in quale modo, laddove già esistono, alla loro promozione.

L'intento non dovrà essere quello di creare vincoli o forme obbligate, al contrario, suggerimenti affinché in ogni realtà i Regolamenti comunali diano ai cittadini la garanzia non solo d'essere ascoltati, coinvolti e consultati su temi locali, di ottenere risposte, risultati a puntuali segnalazioni, ma anche di avere la facoltà e la responsabilità di mantenere, di promuovere, gestire in modo riconosciuto (eventualmente anche tramite la gestione di un piccolo budget) attività, eventi, organismi associativi che nel quartiere considerato (paese o villaggio, definizione magari più consona ad aggregazioni lontane da agglomerati urbani) si traduce in partecipazione attiva, in socializzazione e vitalità civica.

Gianrico Corti

Ay - Bang - Bosia Mirra - Ducry - Durisch -  
Garobbio - Gisletta R. - Kandemir Bordoli -  
Kappenberger - La Mantia - Lurati Grassi -  
Lurari S. - Storni