

ESTRATTO



RIVISTA TICINENSE  
DI DIRITTO

II - 2008

*Carla Biasca*

ESTRATTO

RIVISTA TICINESE  
DI DIRITTO

II- 2008

*Carla Biasca*

**Legge organica comunale:  
la sua evoluzione in base alla revisione  
decisa dal Gran Consiglio il 7 maggio 2008**

# Legge organica comunale: la sua evoluzione in base alla revisione decisa dal Gran Consiglio il 7 maggio 2008

Carla Biasca\*

## Premessa

- I. Contenuti della revisione
1. Deleghe di competenze: deleghe all'Amministrazione e alle Commissioni amministrative delle Aziende; deleghe di competenze decisionali dal Legislativo al Municipio
- 1.1. Deleghe all'Amministrazione comunale e alle Commissioni amministrative delle Aziende municipalizzate
- 1.2. Deleghe dal Legislativo al Municipio
2. Esecuzione di compiti tramite organismi esterni all'Amministrazione comunale
- 2.1. Finalità della riforma agli articoli 193 e segg. LOC
- 2.2. Articolo 193 LOC: norma di carattere generale
- 2.3. Le norme su convenzioni (art. 193a LOC) e mandati di prestazione (art. 193b LOC)
- 2.4. L'ente di diritto comunale (art. 193c-e LOC)
3. Competenze dei membri di Municipio: Sindaco e Capidicastero
- 3.1. Modifiche attinenti al ruolo del Sindaco
- 3.2. Budget di spesa di rappresentanza a favore dei membri di Municipio
- 3.3. Delega di competenze decisionali ai singoli membri di Municipio?
4. Tema della gestione finanziaria del Comune e del relativo controllo
- 4.1. Miglior controllo finanziario e controllo interno
- 4.2. Modifiche inerenti alla gestione finanziaria e alla contabilità
5. Organizzazione delle Frazioni e dei Quartieri
6. Vigilanza sui Comuni
- 6.1. Perché una nuova revisione in tema di vigilanza?
- 6.2. Modifiche di rilievo
7. Segretari comunali: statuto e formazione
- 7.1. Suggestione dell'Unione dei Segretari comunali volta a creare un Ordine e un Albo dei Segretari comunali
- 7.2. Formazione dei Segretari comunali
8. Aspetti di carattere formale e di merito minore
- II. Conclusioni

\* Avvocato, Capoufficio amministrativo e del contenzioso della Sezione Enti locali.

## Direzione e responsabilità editoriale:

Prof. Dr. Marco Borghi - 1724 Le Mouret  
e-mail: marco.borghi@unifr.ch

## Redazione della parte fiscale:

Dr. Andrea Pedrolì, Presidente della Camera di diritto tributario - 6901 Lugano  
e-mail: andrea.pedrolì@ti.ch

## incaricati dal Consiglio di Stato

Edita da: Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino e  
Helbing Lichtenhahn, Basilea (www.helbing.ch)

Distribuzione: Ufficio della documentazione, 6501 Bellinzona (e-mail: rtid@ti.ch)  
Schweizer Buchzentrum, Industriestrasse Ost, 4614 Hägendorf

Coordinamento e allestimento: Gibi Borghi - 1724 Le Mouret  
e-mail: gibi.borghi@unifr.ch

Stampa: Tipografia Mazzoni Moduli SA - 6595 Riazzino  
e-mail: mazzoni-moduli@ticino.com

Coperina: riproduzione da Cornelia Forster  
ISSN 1661-0954 - ISBN 978-3-7190-2859-6 (Helbing Lichtenhahn)  
ISBN 978-88-6303-009-9 (Repubblica e Cantone Ticino)

### Premessa

In occasione della seduta del 7 maggio 2008 il Gran Consiglio ha approvato un'ampia revisione della Legge organica comunale (LOC). La stessa è stata pubblicata sul Foglio Ufficiale 39/2008 del 13 maggio 2008 ed il termine di referendum è scaduto infruttuoso lo scorso 27 giugno 2008. L'entrata in vigore delle modifiche è da mettere in conto per il 2009.

È una revisione che segue di pochi anni un'altra revisione di una certa consistenza della LOC, decisa dal Gran Consiglio il 3 febbraio 1999 ed in vigore dal 1° gennaio 2000<sup>1</sup>. La LOC è stata inoltre nel frattempo puntualmente modificata in più di un articolo.

Nella sua impostazione fondamentale, l'attuale Legge organica comunale risale però al 1987, allorché è stata varata la nuova Legge organica comunale in sostituzione della Legge organica comunale del 1° marzo 1950<sup>2</sup>.

### Perché modifiche «a più riprese» della LOC?

Non a caso sull'arco di un paio di decenni la LOC è stata più volte oggetto di revisioni anche importanti. Non è destino comune a tutte le leggi. Talune infatti, anche importanti per la gestione di settori legati all'ambito comunale, resistono nel loro assetto iniziale da tempo senza modifiche profonde e a largo spettro<sup>3</sup>. I cambiamenti della LOC, apparentemente incessanti, seguono tuttavia di pari passo l'evoluzione del Comune ticinese. Le risposte che l'ente comunale deve dare ai suoi cittadini, le relazioni con quest'ultimo, ma pure le modalità di gestione della cosa pubblica comunale sono invero molto mutate negli ultimi 20 anni.

Si è poi affermato il discorso aggregativo, che dal 1994 a oggi ha con-

<sup>1</sup> Messaggio governativo 4671 del 27 agosto 1997; rapporto commissionale 15 gennaio 1999; BU 1999, 273; in vigore dal 1° gennaio 2000.

<sup>2</sup> Messaggio governativo 2 luglio 1985; rapporto commissionale 14 gennaio 1987; BU 1987, 173; in vigore dal 7 luglio 1987.

<sup>3</sup> Cfr. ad esempio Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907; Legge sul consorzio dei Comuni del 21 febbraio 1974.

dotto ad una riduzione sensibile del numero dei Comuni da 247 a 181<sup>4</sup> e ha inciso sulla loro dimensione territoriale e sul loro numero di abitanti. La LOC è da sempre la Legge quadro di riferimento per il funzionamento istituzionale del Comune ticinese. Il suo mantenimento «in stato agiornato», ovvero rispondente ai bisogni in evoluzione, non poteva che imporre un intenso e costante lavoro di aggiornamento sulla stessa.

Dichiaratamente la recente revisione della Legge organica comunale rientrava quindi negli obiettivi di miglioramento dei meccanismi di funzionamento del Comune. Tali obiettivi, accanto al processo di aggregazione nelle periferie, agli studi relativi alle zone urbane, al processo di revisione delle competenze e dei flussi finanziari fra Cantoni e Comuni, sono stati a più riprese indicati come i pilastri del cantiere di riforma del Comune<sup>5</sup>. Così al proposito anche le considerazioni introdotte del Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007 inerente alla Revisione parziale della Legge organica comunale (LOC) del 6 marzo 1987:

...omissis... L'adattamento della LOC al nuovo contesto comunale è parte importante del più vasto progetto di riforma del Comune ticinese, le cui tre sfere di azione – dimensione, compiti e meccanismi di funzionamento – sono oggi affiancate da importanti progetti cantonali di revisione/riesame di Leggi applicabili all'ambito della perequazione finanziaria e ai rapporti di competenza tra Cantone e Comuni, come pure da importanti correlazioni con l'ambito della politica regionale e della revisione del piano direttore. La revisione vuole dunque essere coordinata con questi progetti e parimenti supportare le scelte che saranno operate in queste aree strategiche, ritenuto quale orientamento l'obiettivo primario del chiamare il secondo livello istituzionale ad un ruolo più incisivo nel concorrere allo sviluppo di tutte le regioni del Ticino ...omissis ...

### Opzione della revisione parziale

In occasione della riforma decisa dal Gran Consiglio nel maggio 2008 la LOC è stata rivista solo parzialmente. Non sono quindi stati reputati ma-

<sup>4</sup> Situazione settembre 2008.

<sup>5</sup> Cfr. Rapporto del Consiglio di Stato sul secondo aggiornamento delle Linee Direttive e del Piano Finanziario 2004-2007, novembre 2005 – Obiettivo n. 1, Scheda n. 3, pagg. 26 e 27.

turi i tempi per riscrivere e riordinare totalmente il suo testo, che pur più volte rimaneggiato risale nella sua impostazione al 1987.

Il medesimo in taluni suoi punti risente invero delle svariate modifiche apportate negli anni e non è del tutto lineare. In occasione della recente modifica, integrandovi i postulati del progetto di alleggerimento della legislazione portato avanti da qualche tempo dal Cantone (volto ad evitare doppioni, norme desuete o contraddittorie nei testi di legge), ci si è tuttavia limitati a correggere le incongruenze più evidenti.

Per una revisione totale della Legge organica comunale si dovrà verosimilmente attendere l'evoluzione del processo di aggregazione, con il conseguente ulteriore assottigliamento del numero dei Comuni in regime assembleare<sup>6</sup>, ai quali è ancora destinato un numero importante di articoli della LOC (art. 11-41 LOC). Esaurito nelle sue tappe importanti questo processo, occorrerà senz'altro interrogarsi sul destino delle norme relative all'Assemblea comunale.

Dovesse a quel momento consolidarsi l'odierna importante eterogeneità fra i diversi Comuni (per dimensione, struttura amministrativa, esigenze gestionali, ecc.) sarà con verosimiglianza pure da affrontare il quesito a sapere se sia ancora adeguata una Legge organica comunale applicabile in tutti i suoi disposti alla globalità dei Comuni, rispettivamente se per i centri più importanti non occorra creare norme specifiche quantomeno per taluni aspetti, come peraltro è già il caso nelle leggi organiche comunali di altri Cantoni<sup>7</sup>. Per ora la LOC prevede infatti unicamente in qualche suo articolo la modulazione di sue applicazioni sulla base di numero di abitanti/importanza del bilancio del Comune (cfr. ad esempio artt. 13, 42, 115 LOC, nuovo art. 173 LOC).

<sup>6</sup> Comuni in regime assembleare: 42 - stato settembre 2008.

<sup>7</sup> Esemplicativamente:

*Canton Ginevra*: Loi sur l'administration des Communes del 13 aprile 1984, per la Città di Ginevra e per i Comuni con più di 10 000 abitanti (ad esempio: artt. 15, 20, 47);

*Canton Zurigo*: Gesetz über das Gemeinwesen del 6 giugno 1926, per le Città di Zurigo e Winterthur (ad esempio art. 88);

*Canton Basilea Città*: Gemeindegesetz del 14 ottobre 1984, per la Città di Basilea (ad esempio art. 18).

## I. Contenuti della revisione

La revisione si è incentrata sui seguenti temi:

- deleghe di competenze decisionali: deleghe all'Amministrazione e alle Commissioni amministratrici delle Aziende; deleghe dal Legislativo al Municipio (1);
- esecuzione di compiti tramite organismi esterni all'Amministrazione comunale (2);
- competenze dei membri di Municipio: Sindaco e Capidacastro (3);
- gestione finanziaria del Comune e relativo controllo (4);
- organizzazione delle Frazioni e dei Quartieri (5);
- vigilanza sui Comuni (6);
- formazione dei Segretari comunali (7);
- aspetti di carattere formale e di merito minore (8).

Fra i temi affrontati rappresenta una novità per la LOC (dal profilo formale ma pure per i suoi contenuti di merito) quello relativo all'esecuzione dei compiti attraverso organismi esterni all'Amministrazione comunale (nuovi artt. 193 e segg. LOC).

Per altri temi ci si è inseriti in un discorso già avviato con la riforma del 2000, ampliandolo e potenziandolo. Ne è il caso per quanto attiene agli aspetti di delega di competenze all'amministrazione, di gestione finanziaria del Comune e di relativo controllo, di vigilanza sui Comuni.

Nei capitoli che seguono, per ogni tema ne vengono affrontate motivazioni di fondo e contenuti principali.

Da segnalare però che al momento delle stesure di questo contributo (autunno 2008) sono ancora in fase di elaborazione il Regolamento di applicazione della LOC (RALOC), il Regolamento sulla gestione finanziaria e contabilità dei Comuni (Rgfc) e le Direttive del Dipartimento Istruzioni e della Sezione Enti locali, nei quali dovranno essere concretizzati taluni orientamenti della riforma (vedi ad esempio sui nuovi artt. 13 cpv. 2, art. 171a, art. 193, ecc. LOC).

## 1. Delege di competenze: deleghe all'Amministrazione e alle Commissioni amministratrici delle Aziende; deleghe di competenze decisionali dal Legislativo al Municipio

### 1.1. Delege all'Amministrazione comunale e alle Commissioni amministratrici delle Aziende municipalizzate

#### Articoli modificati

- artt. 9, 80, 106, 107, 110, 119, 126, 138, 161 LOC
- artt. 7 e 8 Legge sull'esercizio dei diritti politici
- art. 13 Legge edilizia cantonale

#### Motivazioni della revisione<sup>8</sup>

Il concetto di delega ai servizi dell'Amministrazione non è nuovo alla LOC. La consapevolezza circa le accresciute sollecitazioni decisionali e gestionali sul Municipio avevano portato già nel 2000 all'inserimento di una facoltà di delega all'Amministrazione comunale e alle Commissioni amministratrici delle aziende<sup>9</sup>.

Secondo l'art. 9 cpv. 4 LOC finora in vigore, la delega doveva tuttavia riferirsi allo svolgimento di affari correnti, vale a dire alla trattazione di pratiche di portata minore, ricorrenti e di ordinaria amministrazione, che non dovevano richiedere apprezzamenti politici.

L'obiettivo dell'attuale modifica dell'art. 9 LOC è stato quello di offrire uno strumento operativo che consenta, in modo più ampio rispetto ad oggi, di incentrare l'attività dell'Esecutivo su questioni fondamentali e strategiche e di sgravare quest'organo da decisioni minori. La delega deve in sostanza concorrere ad una gestione più efficace della cosa pubbli-

<sup>8</sup> Per le motivazioni di dettaglio della modifica in tema di deleghe all'Amministrazione comunale e alle Commissioni amministratrici delle Aziende: cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007 - parte 2.1., 2.1.1.; Rapporto della Commissione della legislazione del 2 aprile 2008 - commento all'art. 9.

<sup>9</sup> In merito agli obiettivi perseguiti con l'introduzione della delega all'Amministrazione nel 2000: cfr. considerazioni espresse nel Messaggio del Consiglio di Stato del 27 agosto 1997 - pagg. 3, 4 e 25.

ca, sulla base di una più razionale ripartizione delle competenze gestionali e decisionali fra organo politico (Municipio) e servizi dell'Amministrazione comunale.

La base legale attuale andava d'altra parte adeguata alla situazione esistente nei centri più importanti, ove l'attività dei servizi va già oggi oltre la trattazione degli affari prettamente correnti previsti dall'odierno art. 9 cpv. 4 LOC.

#### Contenuti principali delle modifiche

Le modifiche di rilievo si incentrano sull'art. 9 LOC, dove sono state potenziate le possibilità di delega già previste in questo disposto. La nuova impostazione prevede:

- facoltà di delega per spese di gestione corrente

*Ad esempio:* delega per spese destinate ad acquisti di materiale, di infrastrutture; spese per stampati, inserzioni, abbonamenti, per la promozione minore di attività culturali, per aiuti ad associazioni, ecc.; spese per interventi di manutenzione, ecc.

- facoltà di delega di vere e proprie competenze decisionali amministrative fondate sulla LOC

Si tratta della delega della competenza ad esaminare e decidere, con risoluzione formale, su questioni amministrative che la LOC non attribuisce in modo esclusivo al Municipio.

*Ad esempio:* atti esecutivi nell'ambito delle procedure di incasso di tasse/imposte; decisioni in tema di gestione del debito e della liquidità, di gestione dei beni comunali (autorizzazione ad occupare il suolo pubblico, ecc.); decisioni in tema di applicazione dei regolamenti comunali in ambito di aiuti e sussidi locali, ecc.

- delega di singole competenze decisionali stabilite da leggi speciali, non attribuite in modo vincolante al Municipio

È infine prevista una possibilità di delega (vedi clausola generale al nuovo art. 9 cpv. 4 LOC) di singole competenze decisionali municipali stabilite da leggi speciali, che non sono attribuite in modo vincolante al Municipio.

*Ad esempio:* competenze di cui agli artt. 7 e 8 Legge sull'esercizio dei diritti

politici del 7 ottobre 1998; art. 13 Legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991.

Come ora, la scelta se far capo o meno allo strumento della delega è una scelta d'autonomia comunale. La base legale dovrà pertanto essere prelevata, se il Comune lo vorrà, nel Regolamento organico comunale.

Il Regolamento potrà fissare direttamente i contenuti della delega. Esso potrà però anche limitarsi ad un'enunciazione generale, demandando ad ordinanza municipale la fissazione di ambiti e limiti della delega. Ciò vale anche per i limiti finanziari (ad esempio importi massimi delle spese di gestione corrente, delimitazioni della delega per tipo di uscita, ecc.).

Rispetto alla situazione attuale non sono invece state introdotte modifiche relative ai destinatari delle deleghe, che potranno continuare ad essere il Segretario comunale, i servizi dell'amministrazione quali l'Ufficio tecnico, la Polizia comunale, l'Ufficio contabilità, ecc. e/o i relativi funzionari dirigenti; le Commissioni amministrative delle Aziende municipalizzate, i Direttori delle Aziende e/o i relativi funzionari; il Direttore delle scuole comunali.

Le decisioni formali delle istanze delegatarie saranno passibili di reclamo al Municipio, la cui decisione potrà essere oggetto di ricorso, nei modi e nelle forme previste dalla LOC (art. 208 e segg.), dalla LPamm (art. 43 e segg.) o da leggi speciali (vedi ad esempio Legge edilizia cantonale e Legge sulle commesse pubbliche). Per quanto riguarda il termine di reclamo, esso va stabilito dal Regolamento comunale.

Le nuove facoltà di delega implicheranno cambiamenti relativamente al diritto di firma delle decisioni. Le decisioni rese dai servizi comunali relicheranno infatti la firma dei funzionari o del servizio cui è demandata la competenza (cfr. anche modifica all'art. 138 LOC). La delega all'Amministrazione per spese di gestione corrente reca inoltre con sé la delega per la conclusione dei relativi contratti con i partner esterni, incluso il potere di rappresentanza del Comune per i medesimi.

Da parte dei servizi andranno d'altra parte rispettati nelle commesse i disposti della Legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001.

### Modifiche correlate

Conseguenti a quelle all'art. 9 LOC sono le modifiche ai seguenti articoli:

#### — art. 80 cpv. 1 LOC

Come obiettivo l'attività del Municipio dovrebbe posizionarsi sul livello strategico e dirigenziale, facendo per il resto capo in ampia misura alle deleghe all'Amministrazione. Da qui l'inserimento della locuzione *dirigendo collegialmente gli affari comunali*;

#### — artt. 106, 107, 110, 119, 126, 138, 161 LOC

Si tratta di articoli della LOC che prevedono competenze amministrative del Municipio delegabili ai servizi. È stata pertanto espressamente inserita la facoltà di delega;

#### — artt. 7 e 8 Legge sull'esercizio dei diritti politici

È stata inserita la base legale per la delega in materia di catalogo elettorale;

#### — art. 13 Legge edilizia

È specificata nella LE la facoltà di delega ai servizi dell'Amministrazione in materia di notifica di costruzione, riservati i casi in cui vi sono opposizioni o contestazioni.

### Aspetti di rilievo conseguenti ai nuovi orientamenti

L'ampliamento delle facoltà di delega all'amministrazione è uno dei cambiamenti più consistenti dell'ultima revisione della LOC. Se il Comune ne farà uso (la delega è una sua scelta potestativa), ciò comporterà un cambiamento di rilievo nelle sue relazioni verso l'esterno (verso cittadini, operatori esterni, ecc.). Per le decisioni di carattere amministrativo minore, in prima battuta interlocutore del cittadino e dei diversi partner non sarà più il Municipio bensì il servizio dell'Amministrazione o il singolo funzionario. Ciò significa che contestazioni, richieste di chiarimento, ecc. dovranno prima di tutto essere indirizzate a chi ha deciso. L'Esecutivo comunale, per gli ambiti delegati, diventa pertanto organo di reclamo.

Il funzionamento del «sistema delega» presupporrà un rispetto disciplinato del proprio ruolo, sia da parte dell'Amministrazione che da parte del politico. Per la prima ciò significherà un dovere di assunzione di re-

sponsabilità (formale e materiale) sulle decisioni. Per il politico l'accettare una «spoliticizzazione» degli ambiti delegati, fintanto le procedure si trovano per decisione a livello di Amministrazione.

Il discorso della delega non potrà poi essere disgiunto da quello del controllo interno all'Amministrazione, che ha peraltro fatto oggetto di un nuovo articolo nella LOC (nuovo art. 171 b LOC). Riservati i diritti di reclamo all'Esecutivo, le decisioni del servizio dell'Amministrazione così come i relativi oneri impegnano infatti direttamente il Comune.

L'esercizio della delega dovrà fare pertanto oggetto di adeguato controllo da parte del collegio, dei Capidacastero o per il tramite di persone responsabili designate. Sarà fondamentale che il Municipio dia indicazioni interne tali da rendere ulteriormente consapevole il servizio o il funzionario nell'esercizio della competenza delegata. Saranno poi importanti le modalità di controllo e di monitoraggio (ad esempio tramite rapporti dei Capidacastero, dei funzionari dirigenti, ecc.) che l'Esecutivo istituirà così da essere periodicamente informato, in modo da poter esercitare una supervisione e prendere se del caso provvedimenti.

Nell'ambito delle deleghe per delibere (acquisti, lavori, ecc.) dovranno infine essere prese in considerazione indicazioni circa le modalità d'agire del servizio (vedi margine d'apprezzamento nella determinazione dell'offerta a cui deliberare, ecc.).

L'esercizio della delega dovrà segnatamente essere uno degli aspetti di verifica nell'ambito del controllo interno all'Amministrazione. Si ricorda che l'Esecutivo è in ogni caso per legge il responsabile ultimo della corretta espletazione delle competenze delegate (nuovo art. 9 cpv. 5 LOC).

## 1.2. Deleghe dal Legislativo al Municipio

### Articoli modificati

– artt. 13, 115 LOC

### Ampliamento dei limiti finanziari delle deleghe previste all'art. 13 cpv. 2 LOC?

La consapevolezza che la ripartizione delle competenze tra Municipio e Legislativo andasse rivista tenendo conto delle esigenze operative del Comune moderno hanno condotto nel 2000 ad introdurre una facoltà di delega dal Legislativo al Municipio. L'art. 13 cpv. 2 LOC stabilisce infatti già una possibilità di delega, attraverso una scelta di Regolamento comunale, di competenze decisionali relative a<sup>10</sup>:

- spese di investimento (art. 13 cpv. 1 lett. e LOC);
- realizzazione di opere pubbliche (art. 13 cpv. 1 lett. g LOC);
- acquisizione, donazione, successione, ecc. di beni comunali (art. 13 cpv. 1 lett. h LOC);
- autorizzazione a intraprendere, a stare in lite, a compromettere, ecc. (art. 13 cpv. 1 lett. l LOC).

La norma finora in vigore limita l'ampiezza della delega all'importanza del bilancio del Comune. Ciò ha imposto di fissare nei Regolamenti comunali un plafond pecuniario in funzione delle esigenze di funzionamento del Comune, tenuto però conto del suo bilancio. La Sezione Enti locali ha emesso direttive in merito fondandosi principalmente sul numero di abitanti del Comuni. Le stesse sono state d'orientamento in sede di ratifica da parte dell'Autorità superiore dei relativi articoli di Regolamento comunale. Era comunque data la facoltà dei Legislativi comunali di fissare limiti più restrittivi (vedi ad esempio budget globale annuo entro cui le spese per le competenze delegate debbono situarsi).

A partire dal 2000 i Comuni hanno colto in larga misura l'opportunità di conferire all'Esecutivo maggiori possibilità di procedere autonomamente nelle decisioni citate.

Nel Messaggio 5897 del 6 maggio 2007 si è evidenziato come la nascita di Comuni di dimensioni più grandi, con maggiori necessità di intervento sul territorio e più importanti movimenti finanziari, imponesse un adeguamento degli importi delle direttive della Sezione Enti locali, inte-

<sup>10</sup> In merito agli obiettivi perseguiti con la modifica del 2000 all'art. 13 cpv. 2 LOC: cfr. le considerazioni espresse nel Messaggio governativo 4671 del 27 agosto 1997 – nota all'art. 13.



grati nei vari Regolamenti comunali. È stato quindi espresso l'orientamento di innalzare i medesimi, ritenuto che i criteri da rispettare sarebbero stati fissati nel RALOC (vedi criteri quali importanza del bilancio, numero di abitanti, forza finanziaria, ecc.).

L'orientamento del messaggio non è stato recepito dalla Commissione della legislazione. Il suo intendimento non è infatti stato quello di aumentare gli importi delle singole spese delegabili come prospettato nel messaggio governativo, quanto piuttosto di fissare un montante totale di cui il Municipio può disporre sull'arco dell'anno per le decisioni su delega ai sensi dell'art. 13 cpv. 2 LOC.

La Commissione nel suo rapporto ha indicato espressamente i limiti finanziari di riferimento, da riprendere nel RALOC<sup>11</sup>. Rispetto ad ora occorre conseguentemente mettere in conto un ridimensionamento delle facoltà di delega dei Municipi in applicazione dell'art. 13 cpv. 2 LOC:

- per i Comuni con oltre 5000 abitanti, relativamente all'importo massimo per oggetto che è possibile decidere con delega;
- per tutti i Comuni relativamente al limite annuo globale per gli oggetti decisi su delega, finora assente.

La preoccupazione in sede commissionale è verosimilmente stata quella di evitare uno sbilanciamento delle competenze a scapito del Legislatore.

Dal rapporto 2 aprile 2008 della Commissione della legislazione è di rilievo inoltre la considerazione per cui la presentazione di un messaggio è ritenuta in ogni caso opportuna per tutti i crediti che hanno una valenza politica, anche se prevedono lo stanziamento di un importo inferiore ai limiti stabiliti nel RALOC.

Come ora la delega a favore del Municipio dovrà essere stabilita nei *Regolamenti comunali*, avuto riguardo dei criteri del RALOC. In occasione della ratifica dei Regolamenti su delega<sup>12</sup> la Sezione Enti locali verifi-

<sup>11</sup> Per i limiti finanziari delle deleghe secondo l'art. 13 cpv. 2 LOC: cfr. rapporto della Commissione della legislazione del 2 aprile 2008 al Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007 – nota all'art. 13 cpv. 2 LOC.

<sup>12</sup> Delega in base al Regolamento sulle deleghe di competenze decisionali del 24 agosto 1994 e relativo Allegato.

cherà il rispetto dei limiti posti dal RALOC. Il Legislativo comunale potrà eventualmente fissare ulteriori e più restrittivi limiti.

#### *Estensione delle facoltà di delega alle convenzioni*

Il nuovo art. 13 cpv. 2 LOC prevede una possibilità nuova di delega anche per le *convenzioni* (nuovo art. 193a LOC).

La delega per le convenzioni era già prevista nel Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007; non condivisa dalla Commissione della Legislazione nel suo rapporto, è stata tuttavia infine accettata dal Gran Consiglio in occasione della seduta del 7 maggio 2008. Nel RALOC verranno fissati i criteri da rispettare per questo genere di delega.

Verosimilmente ci si orienterà a limitare la delega a convenzioni di breve durata; inoltre l'onere annuale massimo derivante dalla convenzione dovrà rientrare nell'importo massimo per oggetto valido per le deleghe di competenze delle lett. e, g, h, l dell'art. 13 cpv. 1 LOC.

#### *La delega per spese non preventive secondo l'art. 115 LOC*

L'art. 115 LOC è stato rivisto nel senso di un innalzamento fino a fr. 100 000.– del limite massimo delle spese di gestione corrente non preventive che i Municipi possono fare. Questo limite varrà per i Comuni più popolosi. Il RALOC stabilirà i limiti massimi raggiungibili dagli altri Comuni, da comunque fissare nel Regolamento comunale. Da mettere in conto un innalzamento degli importi rispetto alla situazione attuale secondo gli orientamenti del Governo condivisi in sede parlamentare<sup>13</sup>. Lo scopo dell'art. 115 LOC non va confuso con quello dell'art. 165 cpv. 3 LOC, il quale recita:

Nei casi di assoluta urgenza il municipio può procedere a spese non preventive o superare quelle iscritte, ritenuta la ratifica alla prima assemblea o seduta del consiglio comunale.

Se un Comune è confrontato con eventi che richiedono una reazione

<sup>13</sup> Per i limiti finanziari delle deleghe secondo l'art. 115 LOC: cfr. rapporto della Commissione della legislazione del 2 aprile 2008 al Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007 – nota all'art. 115 LOC.

immediata (ad esempio catastrofi naturali), le spese che il Municipio si trova nella necessità di effettuare vengono quindi decise sulla base dell'art. 165 cpv. 3 LOC e non dell'art. 115 LOC.

## 2. Esecuzione di compiti tramite organismi esterni all'Amministrazione comunale

### Articoli modificati

– artt. 193 e segg. LOC

#### 2.1. Finalità della riforma agli articoli 193 e segg. LOC

La modifica e la creazione di nuovi disposti agli artt. 193 e segg. LOC costituiscono uno degli aspetti più innovativi della riforma.

Attraverso questi articoli vengono infatti poste basi legali più ampie e sistematiche rispetto a quelle in vigore, concernenti l'agire<sup>14</sup> dei Comuni attraverso soggetti esterni all'Amministrazione comunale per l'esecuzione di compiti. La LOC e RALOC si esprime oggi solo puntualmente su singoli aspetti e oggetti<sup>15</sup>.

In occasione della recente revisione l'obiettivo è quindi stato quello di regolare in un pacchetto di articoli conseguenti, con un preciso posto nella LOC, quell'agire «al di fuori dell'organizzazione prettamente comunale».

Per simile operare non occorre necessariamente pensare a organismi di diritto privato. Se n'è infatti in presenza anche quando attraverso la for-

<sup>14</sup> Per le motivazioni di dettaglio della modifica in tema di esecuzione di compiti tramite organismi esterni all'Amministrazione comunale: cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007 – parte 2.3; Rapporto della Commissione della legislazione del 2 aprile 2008 – nota agli artt. 193 e segg.

<sup>15</sup> Ne sono esempio:

- art. 13 cpv. 1 lett. p LOC sulla designazione dei delegati comunali in enti pubblici e privati di cui il Comune è parte;
- art. 193 LOC sulle convenzioni;
- art. 5 RALOC sull'informazione sui conti inerenti a servizi e attività di enti o società di cui il Comune è parte.

ma più classica e tradizionale della collaborazione, ovvero la convenzione di diritto pubblico (finora art. 193 LOC), il Comune delega ad un altro Comune (Comune sede) facendo capo ai suoi servizi, lo svolgimento di un suo compito.

Accanto vi è poi effettivamente l'operare sul piano del diritto privato<sup>16</sup>. Da tempo i Comuni costituiscono e partecipano a organismi di diritto privato (Associazioni, Società anonime, Cooperative, Fondazioni). Si veda del resto pure l'art. 19 Costituzione cantonale che ne accenna per quanto attiene alla collaborazione intercomunale. Inoltre nell'ultimo decennio, oltre alle forme classiche di concessione previste dalla Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici, diversi Comuni attraverso atti approvati dal Legislativo comunale hanno delegato a terzi (perlopiù SA con capitale pubblico) sulla base di un «mandato/concessione» la gestione di determinati servizi, in particolare la gestione di infrastrutture sportive, parcheggi, ecc. Per i contenuti di questi atti i Comuni si sono ispirati ai criteri giurisprudenziali e dottrinali in materia, laddove la LMSP non era immediatamente applicabile.

In sostanza si assiste nella prassi a diverse forme di «esternalizzazione di compiti», non però regolate in modo esplicito dalla legge.

<sup>16</sup> Per quanto attiene al ricorrere a società anonime si segnala però l'orientamento della Commissione della legislazione, nel rapporto 2 aprile 2008, che esprime una certa reticenza:

*Tra i vantaggi che questa forma di agire comporta, la SA presenta però lo svantaggio di non poter essere controllata dai Comuni (in particolare dai loro Legislativi), rispondendo essa a regole del gioco di diritto privato. Gli amministratori di una SA sono tenuti a operare nell'interesse della società anonima, anche se ciò fosse contro l'interesse pubblico, in questo caso contro gli interessi del Comune che l'ha costituita. La Commissione ritiene pertanto che un Comune può far ricorso allo strumento della società anonima solo quale ultima ratio. Vanno invece privilegiate le forme gestionali che non privano l'esecutivo e soprattutto il legislativo della loro prerogative di controllo e di gestione strategica degli affari comunali. Almeno annualmente, nell'ambito dell'esame dei conti consuntivi, il legislativo deve essere adeguatamente informato sulle attività svolte sulla base di questi nuovi strumenti e poter dare, se fosse il caso, adeguate indicazioni al Municipio su modifiche eventuali da adottare (cfr. rapporto Commissione legislazione 2 aprile 2008, commento all'art. 193).*

## 2.2. Articolo 193 LOC: norma di carattere generale

Il nuovo art. 193 LOC è un articolo «cappello» di carattere generale, di riferimento per gli articoli successivi (art. 193a e segg. LOC). In questo articolo è:

- enunciata la regola generale per cui il Comune può ricorrere a soggetti esterni per lo svolgimento di compiti di natura pubblica. Nelle forme di legge, esso può inoltre costituire organismi di diritto pubblico e privato o decidere di parteciparvi. Viene inoltre fissato il principio della responsabilità ultima del Comune quando decide di operare in tal senso (cpvv. 1 e 2 - seguente punto a);
- regolato l'obbligo di informazione al Legislativo comunale sull'attività svolta attraverso i soggetti esterni; è inoltre stabilito il diritto degli organi comunali di dare indicazioni vincolanti sull'attività svolta in tal senso (cpvv. 3 e 4 - seguente punto b);
- infine riservato il diritto superiore e speciale (cpv. 5 - in seguito punto c).

### a. *Forme d'agire; riserva a compiti istituzionali; responsabilità del Comune*

#### *Agire attraverso forme di diritto privato e di diritto pubblico*

Il Comune può ricorrere a forme di diritto privato per l'esecuzione di un compito comunale.

Con il cpv. 1 dell'art. 193 LOC non è di per se introdotta nessuna novità dal profilo materiale rispetto a quanto già oggi i Comuni fanno. Si è piuttosto inteso trascrivere a livello di testo di legge una situazione nella realtà già ampiamente esistente.

L'agire attraverso soggetti di diritto privato può avvenire attraverso:

- *Società anonime*: le tradizionali società anonime (art. 620 e segg. Codice delle obbligazioni - CO) e le società anonime ad economia mista (art. 762 CO). Per quanto attiene all'entità della partecipazione comunale: vi sono società in cui il pacchetto azionario è interamente in mano al Comune; società in cui esso è suddiviso fra diversi Comuni (la SA diviene strumento di collaborazione intercomunale). I Comuni possono però anche acquisire azioni accanto a azionisti privati in società esistenti, entro i limiti dell'art. 184 LOC.
- *Fondazioni*: un Comune può destinare un capitale per la costituzione di una Fondazione (art. 80 e segg. Codice civile - CC), con specifici scopi collettivi e ideali di valenza prettamente locale.

- *Associazioni* secondo gli artt. 60 e segg. CC: si ritenga ad esempio che i SACD secondo la Legge sull'assistenza e cura a domicilio (art. 10 e segg.) cui i Comuni partecipano (SCUDO, ABAD, ALVAD, ecc.) sono Associazioni secondo il CC, riservati i disposti di diritto cantonale. Parimenti sono Associazione giusta gli artt. 60 e segg. CC gli enti con partecipazione dei Comuni, che sono subentrati ai Consorzi, nella gestione del servizio ambulanza secondo la Legge sul servizio pre-ospedaliero e trasporto sanitario (art. 9 e seg.).

- *Cooperative*: si consideri infine che l'art. 5 RALOC menziona pure la partecipazione a Cooperative (artt. 828 e segg. CO). Oggi partecipazioni del genere dovrebbero essere molto limitate.

Si è invece in presenza di un operare attraverso forme di diritto pubblico quando con la via più classica e tradizionale della collaborazione, ovvero la convenzione di diritto pubblico, un Comune delega ad un altro Comune o ad un altro terzo esterno, lo svolgimento di un compito comunale.

L'accento nell'art. 193 cpv. 1 LOC agli organismi di diritto pubblico è però da leggere pure in relazione ai nuovi artt. 193c e segg. LOC. Quale novità di rilievo della revisione viene infatti aperta ai Comuni la possibilità di operare con un ente *autonomo di diritto comunale*: un soggetto di diritto pubblico, giuridicamente a sé stante per rapporto al Comune ma emanazione di quest'ultimo (cfr. in seguito cap. 2.4.).

### *Riserva a compiti istituzionali*

Il capoverso 1 dell'art. 193 LOC esprime poi una riserva a compiti di natura fondamentale per la ragione d'esistere del Comune, e meglio: compiti decisionali e di conduzione politico-istituzionale del Comune (vedi compiti istituzionali previsti dalla LOC). Questi compiti non sono delegabili.

Non sono inoltre delegabili compiti che le leggi speciali attribuiscono in modo vincolante agli organi comunali. Tali compiti non sono definibili mediante elencazione. La natura non delegabile può emergere chiaramente dalla legge; altre volte unicamente tramite un'interpretazione delle finalità del singolo compito può essere concluso per la sua delegabilità o meno.

### *Responsabilità del Comune*

Al cpv. 2 viene posto un vincolo fondamentale al Comune qualora esso decida di agire tramite soggetti esterni: si specifica che esso è il responsabile primario dell'esecuzione del compito verso la collettività. È quindi di compito degli organi comunali stabilire un controllo adeguato che permetta loro di accertarsi che il soggetto esterno esegua correttamente la prestazione affidatagli e di intervenire a tempo debito. Sono inoltre garantite le vie giuridiche di ricorso (procedure amministrative), se il terzo opera emanando una decisione assimilabile ad una decisione amministrativa del Comune.

### *b. Il diritto di informazione del Legislativo e il diritto a direttive vincolanti*

#### *Diritto di informazione del Legislativo*

In sede di lavori parlamentari si è a lungo dibattuto sulla necessità di garantire al Legislativo comunale una sufficiente informazione sull'attività svolta attraverso soggetti esterni. La Commissione prima e poi anche il Parlamento hanno ritenuto di inserire in un capoverso 3 dell'art. 193 LOC l'obbligo di informazione del Municipio all'indirizzo del Legislativo comunale<sup>17</sup>. Si tratta di un principio generale che concerne tutto l'agire attraverso forme esterne all'Amministrazione (convenzioni, mandati, società private, enti).

Il cpv. 3 è un postulato finalizzato a garantire un interesse pubblico, ovvero il diritto all'informazione del Legislativo comunale. La valenza di questo disposto è tuttavia condizionata dal diritto superiore, in particolare dal diritto societario: esso non deve intralciare, paralizzare o vuotare di significato quest'ultimo, né essere contrario al suo tenore letterale o al suo spirito (cfr. riserva art. 193 cpv. 5 LOC).

Per rispondere al postulato di informazione nei riguardi del Legislativo voluto dal Parlamento è ipotizzabile quanto segue. Si ritenga però che è

<sup>17</sup> Un obbligo di informazione è finora solo parzialmente previsto nel RALOC per enti o società cui il Comune partecipa (cfr. art. 5 RALOC).

ancora in fase di elaborazione l'articolo di RALOC nel quale secondo il mandato dell'art. 193 cpv. 3 LOC occorrerà definire i campi in cui le informazioni debbono essere date senza restrizioni:

- la scadenza dell'informazione dovrebbe essere annuale. La via attraverso la quale le informazioni dovrebbero essere date sarebbe in primis quella dei messaggi sui conti consuntivi;
- l'informazione dovrebbe poi riguardare tutti i soggetti esterni attraverso cui il Comune svolge i suoi compiti<sup>18/19</sup>;
- per i contenuti dell'informazione: sembra di poter affermare che se l'informazione è premessa essenziale perché il Legislativo possa esercitare il suo controllo e dare sue indicazioni, va d'altro canto evitato che via sia un onere eccessivo a carico del Municipio. Ne sarebbe il caso se si volesse imporre in modo sistematico, per ogni e qualsiasi agire attraverso soggetti esterni, una serie predefinita di informazioni.

Sembra ragionevole pretendere dal Municipio un commento alle singole voci contabili che concernono detto agire. L'Esecutivo dovrebbe inoltre dare in quella sede le informazioni su determinate tematiche (da definire nel RALOC), se di rilievo per gli interessi del Comune, in particolare nell'ottica della valutazione del raggiungimento degli obiettivi per cui si è decisa l'esternalizzazione del compito. Ciò presuppone in ogni caso che il Municipio, attraverso i canali a sua di-

<sup>18</sup> La Commissione della legislazione nel suo rapporto ha avuto modo di sottolineare che il «diritto dei legislativi comunali di essere informati riguarda l'agire di tutti gli enti - pubblici o privati - esterni al Comune, compresi quelli istituiti sulla base di leggi speciali, quali ad esempio la Legge sulla municipalizzazione degli enti pubblici (art. 2a) e la Legge sull'approvvigionamento idrico (artt. 3 e 18)» - cfr. rapporto Commissione legislazione 2 aprile 2008 - commento all'art. 193 LOC.

<sup>19</sup> Per attività attraverso soggetti esterni occorre mettere in conto attività:

- attraverso convenzioni, Consorzi di Comuni, Consorzi secondo la Legge sui Consorzi del 1913, Consorzi raggruppamenti terreni;
- tramite SA o altre società commerciali (vedi Cooperative);
- mediante altri enti privati (vedi Associazioni secondo gli artt. 60 e segg. CC, Fondazioni, ecc.);
- in futuro attraverso Enti di diritto comunale (art. 193c e segg. LOC).

sposizione, si mantenga informato sull'attività svolta attraverso organismi esterni.

L'Esecutivo deve poi essere tenuto a rispondere a sollecitazioni d'informazione del Legislativo e dei suoi membri (ad esempio tramite interrogazioni e interpellanze), rispettivamente a fornire le informazioni eventualmente previste da statuti o in norme di convenzione.

Come detto però i contenuti dell'obbligo informativo secondo l'art. 193 cpv. 3 LOC sono oggi ancora in fase di elaborazione.

Va da sé che il diritto all'informazione sancito dal cpv. 3 dell'art. 193 LOC sarà possibile fintanto conciliabile con il diritto federale superiore o con eventuali disposti di diritto speciale. La LOC non potrebbe andare oltre.

Occorre in particolare tenere conto che per quel che attiene a organismi privati il Legislativo ha diritto di ricevere quelle informazioni che il diritto privato concede al Comune in quanto membro o azionista. Obblighi di rapporti, informazioni, ecc. a carico dei rappresentanti del Comune negli organi esecutivi degli enti privati trovano il loro limite nelle informazioni segrete che essi devono salvaguardare in quanto amministratori (vedi segreti di fabbricazione, d'affari, ecc.). In linea di principio le informazioni dovrebbero pertanto riferirsi a quegli aspetti concernenti lo scopo della società, che hanno determinato e giustificato la costituzione o la partecipazione da parte dell'ente pubblico. Il diritto ad una precisa informazione dovrebbe poi essere chiarito puntualmente, previo esame dei contenuti della richiesta.

#### *Diritto a direttive vincolanti da parte degli organi comunali*

Il Gran Consiglio ha pure introdotto un diritto degli organi comunali a impartire «indicazioni vincolanti sull'attività». Dai materiali legislativi non sono deducibili particolari informazioni su come concretizzare tale diritto.

Anche in questo caso la questione è assai delicata e complessa, con implicazioni che vanno ben oltre la LOC<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Sul diritto di informazione e di istruzione del Comune verso i propri rappresentanti

Il Comune può infatti a giusta ragione rivendicare il diritto di impartire istruzioni e direttive ai propri rappresentanti in seno agli organi degli enti di cui partecipa. L'istruzione è in effetti uno dei canali principali attraverso cui la volontà del Comune può giungere ad «influire» sulla conduzione dell'ente esterno. In specie in sede di assemblea degli azionisti di una SA l'orientamento dell'azionista Comune trova concretizzazione diretta nel voto espresso dal rappresentante. Pertanto in linea generale non può certo essere messo in discussione un diritto del Comune a impartire istruzioni.

Il problema sorge qui all'obbligo di seguire tali istruzioni da parte dei delegati del Comune in seno agli organi dell'ente esterno. Per quel che attiene ai rappresentanti del Comune in seno ai Consigli di amministrazione di organismi di diritto privato è risaputo che il diritto a istruzioni trova dei limiti dettati dalla scelta di fondo operata, ovvero quella di procedere per lo svolgimento di un compito pubblico con forme del diritto privato. In tal caso, se non è proprietario unico, il Comune deve inevitabilmente confrontarsi con l'interesse interno proprio all'ente privato. Un vincolo stretto alle direttive potrebbe quindi essere problematico soprattutto dal profilo della responsabilità dei rappresentanti membri del Consiglio di amministrazione, se vi è discordanza fra l'interesse dell'organismo privato e quello del Comune. I rappresentanti sono sì delegati del Comune, ma in ogni caso pure amministratori della società e di ciò essi devono rispondere verso gli azionisti, i creditori, ecc.

La questione è attualmente oggetto di un'iniziativa parlamentare generica<sup>21</sup>. Fintanto tale questione non sarà sufficientemente chiarita è d'uopo prudenza nell'esercizio del diritto a istruzioni vincolanti.

Simile diritto non sembra dar adito a particolari problemi per i rappresentanti direttamente designati dagli organi comunali in seno a Legisla-

nelle società anonime si confronti pure il seguente parere giuridico all'indirizzo della Città di Lugano: B. KNAPP, Avis de droit conc. les relations entre les collectivités publiques et les sociétés de droit privé dont elles sont membres, dicembre 2000.

<sup>21</sup> Iniziativa parlamentare 14.04.2008 di M. Colombo e F. Gianoni per la Commissione della legislazione - Introduzione nella legge organica comunale (LOC) di norme che consentano ai Comuni di dare istruzioni ai propri rappresentanti attivi nei soggetti esterni e di revocarli.

tivi o Assemblée, rispettivamente Esecutivi o Consigli di amministrazione, di organismi pubblici e privati. Siamo però dell'avviso che almeno per gli organismi pubblici, per un'esautiva ponderazione di tutti gli aspetti in gioco, la questione dovrebbe essere a ben vedere puntualmente affrontata anche a livello di singola legge speciale. Da accennare al proposito la proposta di nuovo art. 15 cpv. 3 nel Messaggio 6017 dell'8 gennaio 2008 concernente la revisione della Legge sul consorzio dei Comuni del 1974, che chiarisce definitivamente che il rappresentante del Comune in seno al Consiglio consortile dei Consorzi di Comuni agisce su istruzione del Municipio. Non così tuttavia i delegati secondo l'attuale art. 15 Legge sul consorzio dei Comuni del 21 febbraio 1974.

Diversa e più delicata è invece la posizione per i membri degli Esecutivi o dei Consigli di amministrazione (quand'anche rappresentanti del Comune) di enti pubblici o privati, designati direttamente dai «legislativi» di questi enti. Ciò in particolare quando la proprietà di detti enti non è interamente in mano comunale. Come detto, occorre infatti essere consapevoli che un vincolo tassativo a direttive a carico dei rappresentanti potrebbe essere problematico soprattutto dal profilo della loro responsabilità. Indicazioni vincolanti a difesa dell'interesse dell'ente pubblico e a dispetto di quelli societari potrebbero da una parte essere pensabili solo quando è in discussione un interesse pubblico assolutamente fondamentale. L'ente pubblico dovrebbe d'altra parte in tali frangenti essere pronto a rispondere verso terzi in luogo del suo rappresentante, qualora l'ossequio della sua indicazione abbia creato loro un danno. E però da definire in quali termini ciò sia conciliabile con il diritto superiore; inoltre se non sia anche necessaria allo scopo una norma specifica di legge. Considerazioni analoghe valgono per i rappresentanti di Comuni in seno agli Esecutivi di organismi pubblici, che non sono designati direttamente dagli organi comunali bensì dai Legislativi di quest'ultimi. La questione è tuttavia lungi dall'essere definitivamente chiarita ed è decisamente aperta.

c. *Riserva al diritto speciale e al diritto federale*

Il Comune nell'affidare competenze a terzi deve ossequiare le disposi-

zioni di legge federale e cantonale, le modalità e le forme ivi previste laddove applicabili.

Si veda ad esempio la Legge sul consorzio dei Comuni qualora si ricorra al Consorzio di Comuni, la Legge commesse pubbliche, la Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici per quel che attiene alla concessione dei servizi secondo questa legge.

Vi è poi tutto il diritto privato di rango federale vedi norme del Codice delle obbligazioni). In particolare la facoltà di direttive vincolanti (art. 193 cpv. 4 LOC), così come il diritto all'informazione sancito dal cpv. 3 dell'art. 193 LOC, sono possibili se conciliabili con il diritto federale.

2.3. *Le norme su convenzioni (art. 193a LOC) e mandati di prestazione (art. 193b LOC)*

a. *Convenzioni (art. 193a LOC)*

All'art. 193a LOC è stato ripreso senza sostanziali novità l'attuale art. 193 LOC, che regola le convenzioni fra Comuni e terzi per lo svolgimento di compiti di natura pubblica. Fra questi terzi rientrano Enti pubblici (altri Comuni, Cantone, ecc.), ma pure soggetti di diritto privato. Per le convenzioni, l'impostazione attuale più ricorrente è quella per cui più Comuni si organizzano congiuntamente per l'esecuzione di un compito, regolando tramite convenzione scopi, durata, modalità, partecipazione finanziaria, ecc. Le competenze decisionali relative a questo operare congiunto vengono di regola attribuite ad un Comune sede.

I Comuni possono però anche costituire, fra di loro o con privati, società semplici a base convenzionale. Questa forma di collaborazione è poco utilizzata. Rispetto alle convenzioni «Comune sede», la società semplice vede tutti i Comuni equiparati e attori, in particolare nei diritti decisionali. La presa di decisione, i diritti di controllo, ecc. ne risultano pertanto laboriosi, dovendo ogni Comune determinarsi in merito.

b. *Mandati di prestazione (art. 193b LOC)*

È stata inserita la base legale per l'assegnazione di mandati di prestazione da parte dei Comuni. Già attualmente i Comuni operano attraverso questa via. Ne sono esempio i mandati di gestione di infrastrutture, ecc.



a privati, quali le SA con partecipazione pubblica.

Per detti mandati, denominati sovente anche concessioni, occorre osseruare alcune condizioni minime: Al proposito dottrina e giurisprudenza hanno in particolare stabilito che<sup>22</sup>:

- se si tratta di un servizio pubblico obbligatorio, la possibilità di delega deve essere conciliabile con la legge che stabilisce il compito;
  - l'ente delegatario deve sottostare obbligatoriamente ad una vigilanza dell'Ente pubblico; quest'ultimo è responsabile che i compiti delegati vengano svolti conformemente alla legge e che i cittadini non siano posti in condizioni peggiori rispetto a quelle in cui si troverebbero qualora il Comune dovesse svolgere il servizio. Se quest'ultimo deve essere ordinato mediante regolamenti, i medesimi devono di principio essere emanati dall'organo istituzionale competente per farlo;
  - l'ente delegatario nello svolgimento dell'attività deve ossequiare determinati postulati di diritto cui soggiace l'amministrazione pubblica, la quale deve essere in particolare orientata ai principi della parità di trattamento e della conformità alla legge, del rispetto della discrezione e del riserbo. L'organizzazione delegataria può essere autorizzata al prelievo di tasse; essa è però vincolata agli usuali principi in materia di tributi causali, che vanno inoltre fissati in un Regolamento comunale.
  - Attraverso un'adeguata impostazione del mandato di prestazione il Comune deve raggiungere le garanzie accennate. Nell'atto dovrà quindi essere regolato: ambito, diritti e obblighi reciproci, quali i vincoli per il servizio all'utenza, per l'eventuale prelievo di tasse, l'obbligo di concretizzare i criteri presenti in un Regolamento di servizio all'utenza, l'obbligo di informazione nei confronti del Comune, l'obbligo di sottostare alla sua vigilanza; le penalità nel caso di violazione degli obblighi; durata; revoca, ecc. Se il soggetto esterno emana decisioni di carattere amministrativo, che di per sé spetterebbero agli organi comunali, deve essere data via di ricorso.
- Questi principi vengono ora sostanzialmente ripresi al nuovo art. 193b LOC.

<sup>22</sup> Cfr. IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, II B, n. 158; IMBODEN/RHINOW/KRAHENMANN, Nr. 157 pag. 503 e segg. e ivi citata dottrina e giurisprudenza.

#### 2.4. L'ente di diritto comunale (artt. 193c-e LOC)

I contenuti degli artt. 193c-e LOC costituiscono uno fra gli aspetti più innovativi della revisione della LOC<sup>23</sup>. Tramite questi articoli vengono infatti create le basi legali per un nuovo organismo di diritto pubblico a livello comunale. Ci si è ispirati dal profilo legislativo alle legislazioni di altri Cantoni che prevedono simile istituto (vedi legislazioni di San Gallo, Lucerna, Berna, Zugo, Soletta, Zurigo<sup>24</sup>).

Ai Comuni viene con ciò offerta una via alternativa d'operare attraverso un soggetto di diritto pubblico, atto ad essere organizzato «su misura» tramite puntuali scelte statutarie. Fra i campi d'azione dell'ente si sono intravisti in particolare quelli dello sviluppo socio-economico, turistico, ecc. Si tratta di ambiti in cui occorre sviluppare e promuovere progetti che presuppongono specifiche conoscenze e relazioni, tali da non poter essere pretese da municipali e amministrazioni comunali. Non di rado per questo genere di attività i Comuni ricorrono oggi alla forma della società anonima. Come visto sopra, la SA presenta però lo svantaggio di non poter essere controllata su misura dai Comuni (in specie dai loro Legislativi), rispondendo essa a regole del gioco di diritto privato. I Comuni ricorrono pure a convenzioni, mediante le quali non è però possibile creare organi decisionali esterni al Comune. La competenza a decidere ritorna allora ai Municipi; il che può rappresentare un inconveniente, anche per ragioni operative molto pratiche.

Così il Messaggio governativo 5798 del 6 marzo 2006 – parte 2.3 sulle ragioni alla base dell'ente di diritto comunale:

... omissis ... La questione è strettamente legata alla Riforma del Comune e si inserisce nel processo di miglioramento dei meccanismi di funzionamento del medesimo in rapporto ai suoi compiti nuovi, non più solo indirizzati alla dotazione di infrastrutture di base, bensì pure agganciati ai nuovi concetti di

<sup>23</sup> Per le motivazioni di dettaglio della modifica in tema di ente di diritto comunale: cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2007 – parte 2.3; Rapporto della Commissione della legislazione del 2 aprile 2008 – commento generale agli art. 193 e segg. e commento agli art. 193c-e LOC.

<sup>24</sup> Vedi in merito: Progetto revisione LOC, posto in consultazione nel marzo 2006 – Parte *Delega di compiti a terzi*; *Enti di diritto pubblico di livello comunale*, Cap. II.

gestione del territorio (marketing territoriale).

È innegabile la difficoltà che incontrano gli amministratori locali ad agire a questo livello. Vi è in genere difficoltà da parte loro e pure dei servizi comunali per fare fronte a compiti quali le attività di sostegno allo sviluppo economico, che presuppongono conoscenze di livello professionale nei vari settori.

A tutt'oggi la LOC non mette a disposizione del Comune organismi di diritto pubblico esterni all'amministrazione che rispondano alle esigenze enunciate: la via imboccata è pertanto generalmente quella delle società di diritto privato, con i vantaggi ma pure gli svantaggi che questa via comporta. La proposta vuole colmare questa lacuna. ... omissis ...

La proposta di poter istituire una «forma di agenzia» esterna all'amministrazione comunale presenta correlazioni con il dibattito attorno al tema dell'Agglomerazione, nella misura in cui permette un'interazione anche tra più Comuni. ... omissis ...

Queste le caratteristiche dell'ente di diritto comunale secondo gli articoli 193c-e LOC:

– *Natura giuridica e organizzazione*

Rispetto all'agire su base convenzionale, attraverso la costituzione di un ente di diritto pubblico il Comune da forma ad un nuovo soggetto giuridico con personalità giuridica propria, indipendente e capace di una formazione di volontà attraverso i suoi organi, con suoi diritti e doveri.

La sua organizzazione potrà essere improntata dai promotori sulla base delle esigenze concrete e fissata nello statuto, che costituisce la base legale dell'ente. Lo statuto dovrà contenere alcune disposizioni minime stabilite dall'art. 193d cpv. 1 LOC. Inoltre le norme della LOC che evitano l'interferenza di interessi privati nell'agire di un organismo pubblico (vedi artt. 32 e 100 LOC, art. 101 LOC) saranno applicabili anche all'Ente (art. 193d cpv. 2 LOC).

Contro le decisioni degli organi dell'Ente sarà poi data via ricorsuale, secondo gli artt. 208 e segg. LOC.

L'ente soggiace inoltre alla Legge sulle commesse pubbliche.

Per il resto è lasciata libertà al Comune per l'impostazione organizzativa.

– *Denominazione*

Tale organismo potrà puntualmente essere denominato Azienda, Agenzia, Ente, ecc. Il modello giuridico è tuttavia quello dell'ente di diritto pubblico.

– *Dotazione di mezzi: mandato di prestazione*

All'ente il Comune potrà conferire mezzi finanziari per l'esecuzione di un compito al di fuori dell'Amministrazione comunale. L'idea di fondo è segnatamente quella di rendere indipendente, per rapporto a quest'ultima,

l'espletamento di una determinata prestazione.

I Comuni possono decidere di delegare all'ente il compito mediante mandato di prestazione (art. 193c cpv. 3 LOC). La possibilità di agire tramite mandati potrà essere utile, nella misura in cui in caso di necessità di adeguamenti, ecc. il mandato può essere modificato più facilmente senza toccare la base statutaria. La competenza ad attribuire il mandato potrà essere assegnata dallo statuto al Municipio.

– *Controllo da parte dell'Ente pubblico*

Il Comune, attraverso scelte statutarie, potrà stabilire se e in che misura i suoi organi hanno un controllo sull'operato dell'ente. Si tratta di un soggetto esterno che fa però riferimento al Comune e alla sua responsabilità.

Onde garantire il controllo fondamentale al Comune, all'art. 193d cpv. 2 LOC si prevede che il Legislativo comunale, oltre ad approvare lo statuto, approverà i conti.

– *Attori*

Il nuovo strumento si presta sia all'azione del singolo Comune, sia di più Comuni, eventualmente in collaborazione con partner privati.

– *Compiti delegabili*

Sono stati individuati in linea generale campi quali quello dello sviluppo socio-economico, turistico, ecc., in cui occorre sviluppare e promuovere progetti anche a valenza regionale, che presuppongono conoscenze e relazioni specifiche.

L'esperienza derivante dalle implementazioni dello strumento permetterà di meglio capire fino a che punto un ente del genere possa essere consono per la gestione di altri settori e servizi.

Con questa revisione si è inteso dar forma alle norme minime per creare da parte dei Comuni con un ente di diritto comunale. Gli artt. 193c-e LOC fissano pertanto alcune condizioni fondamentali da rispettare nell'impostazione del nuovo ente. La LOC non si addentra per contro in regolamentazioni di dettaglio. La novità dello strumento ha piuttosto imposto una certa prudenza. Come detto l'applicazione concreta potrà semmai dare spunti interessanti di adeguamento in merito, anche a livello di leggi settoriali da aprire a loro volta al nuovo strumento.

Il discorso deve rimanere aperto pure per i compiti delegabili. L'esperienza permetterà di meglio capire fino a che punto un ente del genere possa essere consono per la gestione di altri settori e servizi rispetto a quelli accennati sopra, quali ad esempio quelli oggi organizzati in A-



ziende municipalizzate secondo la LMSP o per la realizzazione di investimenti finanziati dai Comuni oppure ancora come alternativa all'agire tramite il Consorzio di Comuni.

L'applicazione concreta consentirà pure di meglio identificare quale sia l'organizzazione migliore da fissare a livello statutario per raggiungere gli obiettivi previsti, rispettivamente quali siano le modalità di controllo sul medesimo più efficaci per i Comuni.

Quello dell'ente comunale è quindi un discorso appena iniziato, tutto da sperimentare.

### 3. Competenze dei membri di Municipio: Sindaco e Capidacistero

#### *Articoli modificati*

– artt. 98, 117, 118, 119, 138 LOC

#### **3.1. Modifiche attinenti al ruolo del Sindaco**

Il ruolo e le competenze del Sindaco sono oggi descritte agli artt. 98 e 118 e segg. LOC.

Nel Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 inerente alla revisione LOC, il Consiglio di Stato indicava come in Ticino la carica di Sindaco fosse recepita dal cittadino quale elemento centrale del potere esecutivo<sup>25</sup>. Secondo la LOC il Sindaco non ha però competenze decisionali vere e proprie. Al medesimo sono piuttosto attribuite mansioni organizzative e di rappresentanza, riservati i casi d'urgenza da comunque sottoporre per avallo successivo al collegio.

La divergenza fra la figura del Sindaco così come percepita

<sup>25</sup> Sulla figura del Sindaco: vedi in esteso Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 – Parte 2.2.

nell'opinione pubblica e le sue effettive competenze aveva indotto ad una riflessione sulle possibilità di meglio posizionare questa carica per rapporto all'esterno, al collegio municipale e all'amministrazione comunale.

Ciò ha portato alla proposta di alcune modifiche nel suddetto Messaggio governativo, atte ad accentuare la centralità della posizione del Sindaco in seno all'Esecutivo e verso l'esterno.

La Commissione della legislazione e il Gran Consiglio non hanno però seguito su tutta la linea il Governo. Ribadendo il principio per cui il Municipio è un organo collegiale cui il Sindaco deve conformarsi anche per quel che attiene alle modalità organizzative e di lavoro del collegio<sup>26</sup>, il Messaggio governativo non è stato in particolare accettato laddove proponeva una facoltà del Capo dell'Esecutivo di assegnare compiti ai singoli municipali (o a gruppi di municipali organizzati in team di lavoro) su temi specifici; questo con l'intento di aumentare il peso del Sindaco nei confronti degli altri municipali, pur senza conferirgli vere e proprie competenze decisionali. Il Gran Consiglio ha invero optato per un semplice ruolo di coordinazione del Sindaco (vedi in seguito). Anche per le questioni organizzative egli deve in sostanza continuare a rispettare le disposizioni della maggioranza.

Sempre su questo ordine di idee, il Parlamento ha inoltre operato una parificazione della posizione del Sindaco con quella degli altri membri di Municipio in relazione all'assegnazione di un budget per spese di rappresentanza. In sede di Messaggio era stato proposto che tale budget potesse essere destinato, tramite scelta di Regolamento organico comunale, al solo Sindaco (cfr. proposta Messaggio art. 119 LOC). Tale facoltà è stata estesa a tutti i municipali.

Infine da rilevare ancora che in sede di avamprogetto di revisione era stato proposto un obbligo di formazione obbligatoria per i Sindaci<sup>27</sup>. La

<sup>26</sup> Cfr. Rapporto della Commissione della legislazione 2 aprile 2008 – commento all'art. 118 LOC.

<sup>27</sup> Vedi in merito: Progetto revisione LOC, posto in consultazione nel marzo 2006, *Par- te Competenze dei membri di Municipio: Sindaco e Capidacistero*, Cap. 1, 2.2.

questione è risultata molto controversa in consultazione, pur essendo pressoché unanimemente riconosciuta la necessità di una sufficiente formazione del Sindaco in relazione ai suoi compiti di conduzione del collegio. L'obbligo era già caduto in sede di Messaggio governativo 5898 del 6 marzo 2008, ove si optava piuttosto per l'offerta di una formazione per il Sindaco, tralasciando però l'obbligatorietà della stessa (proposta art. 122 LOC messaggio governativo). Il Parlamento si è alla fine indirizzato su di un articolo di carattere generale (nuovo art. 10 a LOC), che prevede il compito dell'Autorità cantonale di organizzare corsi di formazione e i di aggiornamento per i membri di Municipio e del Legislativo.

In sintesi queste sono le modifiche attinenti al ruolo del Sindaco confermate in Gran Consiglio:

– *Preparazione e coordinamento delle sedute municipali*

Un rafforzamento dei compiti organizzativi del Sindaco, nell'ottica di una migliore qualità del lavoro dell'Esecutivo, è stato da una parte raggiunto tramite la fissazione nella legge di un suo specifico ruolo nella preparazione delle sedute (art. 98 cpv. 1 LOC). Per le modalità concrete toccherà ai Municipi organizzarsi, secondo le loro esigenze interne.

Questo ruolo si concretizza di regola perlomeno nell'allestimento di un ordine del giorno, da recapitare prima della seduta ai municipali. Il Sindaco lo può allestire direttamente o delegare la competenza, sotto sua responsabilità, al Segretario comunale.

È stato poi fissato all'art. 118 cpv. 1 LOC un ruolo del Sindaco di coordinatore del lavoro del collegio. Non è con ciò messa in discussione la facoltà del singolo Capodicastero di lavorare con una certa autonomia. Da tale ruolo il Sindaco può però dedurre un margine di intervento per sollecitare l'attività di un municipale inattivo, rispettivamente per organizzare i lavori dell'Esecutivo tenuto conto delle priorità che il collegio deve affrontare.

– *Gestione della corrispondenza*

È oggi impensabile che il Sindaco si occupi materialmente della rice-

zione, dell'apertura e dello smistamento di corrispondenza, atti, istanze, ecc. indirizzati al Comune. La lett. b dell'art. 119 LOC è stata quindi rivista, con l'introduzione del concetto di «responsabilità» del Sindaco nella gestione e nella trasmissione dei citati atti. Ciò significa che il Sindaco è il responsabile ultimo, affinché le modalità organizzative adottate permettano una corretta gestione (vedi ripartizione per trattazione) di questi atti. L'esecuzione materiale delle diverse operazioni è però demandata al Segretario e ai servizi dell'Amministrazione.

– *Abrogazione di attuali competenze desuete*

La responsabilità sul sigillo comunale (finora art. 119 lett. a LOC) del Sindaco risulta del tutto superata. La stessa è stata attribuita al Segretario comunale (*nuova lett. e art. 138 LOC*). È stata pure abrogata la seconda parte della lett. c dell'art. 119 LOC, viste le competenze e i compiti svolti dall'Autorità giudiziaria e dalla polizia.

**3.2. Budget di spesa di rappresentanza a favore dei membri di Municipio**

Il nuovo art. 117 LOC fissa la facoltà di assegnare a tutti i membri di Municipio tramite scelta di Regolamento organico comunale un budget annuo, da poter destinare a spese correnti di rappresentanza e di pubbliche relazioni. La decisione se procedere in questo senso, così come la regolamentazione di dettaglio, spetterà al Regolamento comunale. Il ROC dovrà orientarsi su importi che tengano conto delle esigenze di Sindaco e municipali nel singolo Comune. Il budget annuo sarà inoltre da approvare dal Legislativo in occasione dell'esame del conto preventivo.

#### 4. Tema della gestione finanziaria del Comune e del relativo controllo<sup>29</sup>

##### Articoli modificati

- art. 155, 156, 158, 162, 164 b, 171 a, 171 b, 171 c, 172, 214 LOC
- art. 3 Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici del 12 dicembre 1907 (LMSP)

##### 4.1. Miglior controllo finanziario e controllo interno

Partendo dalla constatazione secondo la quale il controllo finanziario a livello comunale non è sempre ottimale, sono state proposte e avallate più modifiche atte a migliorarlo. Lo stesso è in effetti un tassello fondamentale per garantire una corretta gestione della cosa pubblica.

Accanto si è pure affrontato il tema del controllo interno alle amministrazioni comunali. Recenti casi di malversazioni nei Comuni hanno evidenziato l'importanza di un efficace sistema di controllo interno dei flussi dei pagamenti e delle relative procedure.

##### Organo di controllo esterno e rapporti con la Commissione della gestione

Quale aspetto fondamentale è stata introdotta l'obbligatorietà dell'organo di controllo esterno per tutti i Comuni (nuovo art. 171a cpv. 2 LOC). Attraverso questa modifica si attesta l'indirizzo secondo cui la verifica della correttezza formale dei conti è demandata per tutti i Comuni a specialisti esterni. La Commissione della Gestione e il consiglio comunale potranno quindi concentrarsi sugli aspetti più politici della gestione finanziaria del Comune.

Per quanto attiene ai settori di verifica dell'organo di controllo esterno il Dipartimento Istituzioni emanerà le necessarie direttive al proposito.

È stato poi stabilito nella legge un rapporto diretto fra Commissione della Gestione e organo di controllo esterno per quel che riguarda il rapporto

<sup>29</sup> Sulle motivazioni delle proposte di modifica in tema di gestione finanziaria e di controllo, inoltre sulle competenze della Commissione della Gestione: cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 - Parti 2.4 e 2.5.

#### 3.3. Delega di competenze decisionali ai singoli membri di Municipio?

In sede di avamprogetto<sup>28</sup>, senza peraltro proporre modifiche, era stata sollecitata una riflessione sulla questione a sapere se la LOC dovesse aprire una delega di competenze decisionali vere e proprie ai singoli membri del Municipio. Attualmente ciò non è consentito dall'art. 90 cpv. 4 LOC, per il quale i municipali non possono prendere decisioni vincolanti per il Comune. Nei rapporti verso l'esterno è piuttosto il collegio che interviene e decide.

Oltre che ad una maggiore responsabilizzazione diretta, al pari di quella ai servizi, la delega ai singoli municipali avrebbe potuto teoricamente contribuire ad uno sgravio del collegio da questioni minori che per portata e natura non richiedono il suo coinvolgimento.

L'ipotesi di delega in tal senso è stata largamente avversata in consultazione. A parere dei contrari un modello «dipartimentale» sarebbe stato chiaramente in contrasto con quello collegiale, su cui deve continuare ad essere improntato il Municipio. La responsabilità decisionale sarebbe inoltre caduta personalmente sul Municipale. Non ovunque però vi sarebbero le premesse per un passo in questa direzione. Si può infatti chiedere ad un Capodicastero di assumere la responsabilità di una decisione, solo se egli ha strumenti, tempo, preparazione, ecc. per decidere con piena conoscenza di causa. L'attuale impostazione del mandato municipale, essenzialmente di milizia, non dà garanzie sufficienti in questo senso.

La proposta di delega di competenze decisionali ai singoli membri di Municipio è stata quindi infine abbandonata.

<sup>28</sup> Vedi in merito: Progetto revisione LOC, posto in consultazione nel marzo 2006, Parte Competenze dei membri di Municipio: *Sindaco e Capidicastero*, Cap. II.

inserirà poi la richiesta di scarico per l'opera conclusa, che dovrà essere accolta a maggioranza semplice: cfr. nuovo art. 155 cpv. 3 LOC.

#### *Controllo interno*

L'argomento è di rilievo. Si è tuttavia ritenuto improponibile pretendere sistematicamente da tutti i Comuni una codificazione delle procedure di lavoro e l'implementazione di uno strutturato sistema di controllo interno. In particolare per l'onere amministrativo e finanziario che ciò avrebbe comportato. Per molti Comuni sarebbe verosimilmente già stata necessaria una consulenza esterna per l'allestimento della documentazione delle procedure di lavoro ecc.

La questione della vigilanza interna è stata pertanto affrontata tramite la creazione di una base legale nella LOC, con cui si evoca la possibilità per il Comune (attraverso scelta di Regolamento) di creare un organo di sorveglianza, pensato in particolare per la verifica dell'ossequio delle procedure e dell'esercizio del potere di apprezzamento. Sarà il ROC a stabilire modalità di funzionamento, obbligo di collaborazione dei servizi, ecc.: cfr. nuovo art. 171b LOC.

L'organo non dovrà però intervenire nei compiti di verifica finanziaria, conferiti all'organo di controllo esterno e alla Commissione della gestione.

Il tema del controllo interno è un tema di stretta attualità. Esso farà sicuramente oggetto di ulteriori approfondimenti e sviluppi anche da parte dell'Autorità di vigilanza.

#### *4.2. Modifiche inerenti alla gestione finanziaria e alla contabilità*

Qui di seguito le modifiche di rilievo.

*Nuove disposizioni in tema di ammortamenti (nuovi artt. 158 e 214 LOC)*

- ammortamento minimo complessivo della sostanza ammortizzabile 10% (ora 5%);
- ammortamenti particolari per:
  - opere d'approvvigionamento idrico e depurazione acque (sul valore iniziale, secondo durata di vita delle infrastrutture);

to di revisione. Riservate le competenze specifiche del Municipio (vedi ad esempio in tema di gestione del personale) e pur tenendo conto che il conferimento del mandato all'operatore è di spettanza municipale, è improprio che l'organo sia come finora considerato *sottoposto amministrativamente all'Esecutivo*. In tal senso è stato modificato l'art. 171a cpv. 2 LOC finora in vigore.

Il rapporto di revisione deve poi essere indirizzato, come principio nella sua integralità (riservate le parti che si riferiscono ad esclusive competenze municipali), anche alla Commissione della gestione. Ne consegue che il revisore deve essere a disposizione della Commissione per informazioni, spiegazioni, domande e approfondimenti puntuali sulle risultanze del rapporto di revisione (art. 171a cpv. 3 LOC).

*Preavviso della Commissione della Gestione su Messaggi con valenza finanziaria; motivazione di questi messaggi*

La Commissione della Gestione deve avere una visione globale su opere, interventi, ecc. che hanno implicazioni economiche per il Comune. Non è pertanto pensabile escluderla da un esame, in parallelo con altre Commissioni, di messaggi con incidenze finanziarie. Ne è tuttavia finora il caso in Comuni anche importanti. Occorre pertanto garantire alla Commissione perlomeno un diritto di pretendere l'esame di tali messaggi per gli aspetti di natura finanziaria, se il Regolamento ha una linea di competenza esclusiva di un'altra Commissione: cfr. nuovo art. 172 cpv. 3 lett. b LOC.

È stato inoltre fissato l'obbligo di inserire nei messaggi con investimenti di una certa entità considerazioni d'ordine finanziario, quali considerazioni sulle incidenze economiche per il Comune dall'investimento, sulle sue relazioni con il PF, sugli oneri conseguenti, sulla sostenibilità degli stessi, sulle priorità di intervento, ecc. (nuovo art. 164b LOC).

*Liquidazione da parte del Legislativo delle opere d'investimento concluse*

Nella LOC è stato inserito il principio per il quale il Municipio deve sottoporre al Legislativo la liquidazione finale delle opere. A tale scopo in sede di messaggio sui consuntivi, nella parte dedicata agli investimenti, per le opere concluse si inserirà un resoconto più o meno dettagliato a seconda della complessità dell'opera eseguita; nella risoluzione finale si

- terreni patrimoniali e partecipazioni amministrative (secondo perdita effettiva di valore);
- immobili patrimoniali (secondo principi commerciali);
- eccedenza passiva (in 4 anni, salvo autorizzazione del Dipartimento Istituzioni).

#### *Moltiplicatore d'imposta*

La fissazione del moltiplicatore d'imposta è sempre più ritardata, vista l'aumentata incertezza sull'ammontare del gettito fiscale e anche perché i conti consuntivi vengono approvati tendenzialmente più tardi. I Comuni in grave ritardo con l'approvazione dei consuntivi corrono il rischio di avere problemi di liquidità, poiché non possono stabilire il moltiplicatore d'imposta e quindi emettere i conguagli. È quindi ora consentito al Municipio di anticipare la fissazione del moltiplicatore d'imposta già dopo l'approvazione del preventivo (cfr. nuovo art. 162 LOC). Viene però introdotto il termine ultimo perentorio del 31.12 dell'anno per cui si fissa il moltiplicatore.

#### *Norme contabili per il budget globale*

La nuova gestione pubblica o New Public Management è un insieme di strumenti gestionali e contabili che trovano interesse e tentativi di applicazione nei Comuni. All'art. 171c LOC è stata confermata la possibilità di derogare alle norme contabili degli articoli 151 e segg. LOC, gestendo le risorse messe a disposizione con il preventivo con la necessaria elasticità (budget globale).

## 5. Organizzazione delle Frazioni e dei Quartieri<sup>30</sup>

### *Articoli modificati*

#### - artt. 4, 91, 112 LOC

La tematica dell'organizzazione di quartieri e di frazioni si è riproposta in concomitanza con le aggregazioni comunali. Di fronte all'allargamento del territorio e alla scomparsa dei vecchi Comuni, in taluni comuni sono emerse sollecitazioni nel senso di dare forma nella LOC a «canali» privilegiati, non corrispondenti agli organi istituzionali comunali, entro i quali le aspettative della popolazione dei diversi compartimenti potesse trovare particolare ascolto. Si tratta in sostanza di rivendicazioni volte ad evitare un appiattimento della vita sociale, comunitaria, ecc. nei Comuni aggregati.

Pur riconoscendo la legittimità di tali sollecitazioni, considerato tuttavia come nell'attuale panorama comunale non emergesse una diffusa effettiva esigenza in tal senso, non si è ritenuto di stravolgere l'attuale impostazione LOC che lascia in tema di organizzazione di quartieri e frazioni preminente voce in capitolo al Regolamento comunale. Infatti:

- 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 locali per favorire una partecipazione di rappresentanti degli ex Comuni;
- 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 effettivo 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;

<sup>30</sup> Sulle motivazioni delle proposte di modifica in tema di organizzazione di Quartieri e Frazioni: cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 - Parte 2.6.

- 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.
- Pertanto in sede di revisione la scelta è stata quella di confermare da una parte la soluzione attuale secondo la quale:
  - Quartieri e frazioni così come la relativa organizzazione devono 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, obblighi di incontro con la popolazione, indennità ai rappresentanti in Commissioni di quartiere, ecc. (art. 4 cpv. 1, 2, 3 LOC).
  - Commissioni di Quartiere, Assemblée, ecc. continueranno ad avere valenza consultiva (art. 4 cpv. 3 LOC).

D'altra parte però:

- affinché Commissioni, Assemblée di Quartiere/Frazione, ecc. possano esercitare pienamente il loro ruolo consultivo è essenziale che gli organi istituzionali si attivino nei termini e nei modi previsti dal Regolamento comunale (vedi ad esempio con incontri quadriennali con la popolazione dei quartieri, ecc.). Per il Municipio vi è quindi ora un obbligo di procedere come previsto dal Regolamento comunale. Di conseguenza è stato relativizzato il principio dell'art. 91 cpv. 3 LOC (attivazione delle commissioni municipali a discrezione del Municipio); è pure stato rivisto l'art. 112 LOC: relativamente a organi di quartiere, ecc. il Municipio deve attivarsi e informare come previsto dal Regolamento comunale;
- all'art. 4 cpv. 4 LOC il Gran Consiglio, su proposta della Commissione della Legislazione, ha introdotto un diritto di risposta del Municipio per quel che attiene alle sollecitazioni degli organi di quartiere, ecc. Saranno i Comuni, tramite il loro Regolamento, a stabilire entro quando tale risposta dovrà essere fornita. Si tratta di un diritto assimilabile a quello che deriva da una petizione (art. 8 Cost. cant): i Municipi hanno quindi un obbligo di prendere posizione e rispondere, non però di procedere come richiesto da Commissioni, Assemblée ecc.

dato il loro ruolo consultivo.

## 6. Vigilanza sui Comuni<sup>31</sup>

### Articoli modificati

- artt. 195, 196, 196a, 196c, 201, 203, 204, 205, 206 LOC

### 6.1. Perché una nuova revisione in tema di vigilanza?

- I disposti concernenti la vigilanza (art. 194 e segg. LOC) sono stati oggetto di un'importante modifica in occasione dell'ultima revisione della LOC entrata in vigore nel 2000. Dichiaratamente detta riforma ha avuto quale obiettivo una «più equa definizione dei criteri di intervento dell'Autorità di vigilanza sull'agire degli amministratori locali»<sup>32</sup>; gli elementi portanti della revisione del 2000 sono stati:
- nella LOC è stato espressamente ancorato il principio per cui l'Autorità superiore apre un procedimento di vigilanza a carico degli organi locali solo quando ravvisa *indizio o sospetto di cattiva amministrazione*. L'intervento di vigilanza è quindi già vincolato alla presenza di manchevolezze qualificate e non di semplici errori, sbagli e incongruenze; singole decisioni errate non costituiscono di per sé cattiva amministrazione (art. 196 LOC). È stata inoltre enunciata la sussidiarietà della procedura di vigilanza rispetto alle ordinarie procedure di ricorso (art. 196a LOC);
  - sono state aggiornate le sanzioni disciplinari: in particolare è stato tolto il richiamo e aumentato l'importo della multa fino a fr. 20'000.-. È stato aggiornato l'importo delle spese di istruttoria recuperabili dal Consiglio di Stato e dai servizi preposti (art. 197 LOC);
  - è stato escluso dalla vigilanza ai sensi degli art. 194 e segg. LOC il campo di applicazione di leggi speciali, di competenza del Dipartimento cui spetta l'applicazione della legge specifica (art. 195 cpv. 3 LOC). Ciò vale in particolare per l'ambito edilizio: dal 2000 la relativa vigilanza rientra in primo luogo nelle competenze dei servizi generali del Dipartimento del territorio

<sup>31</sup> Sulle motivazioni delle modifiche in tema di vigilanza: cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 - Parte 2.7.

<sup>32</sup> In merito agli obiettivi perseguiti: vedi considerazioni espresse nel Messaggio del Consiglio di Stato del 27 agosto 1997 - pag. 4, 11.

(art. 42 Legge edilizia; art. 52 Regolamento di applicazione alla Legge edilizia).

Nel Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 si segnalava che anche dopo la riforma del 2000 le richieste di intervento all'Autorità di vigilanza erano state frequenti. Si evidenziava in sostanza una diffusa consapevolezza circa la possibilità di poter ricorrere alla vigilanza: da parte del cittadino, ma pure dell'amministratore comunale, vi sarebbero grandi aspettative di intervento dell'Autorità superiore: in assiduità, ampiezza e incisività degli interventi.

Nondimeno il Governo ha però anche avuto modo di affermare (cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 - Parte 2.7):

... omissis ... In quest'ambito il nocciolo della questione sta nell'individuare quali e quante risorse è giusto riservare all'evasione di segnalazioni e più in generale all'espletamento di compiti di vigilanza da parte dell'Autorità superiore. In un momento di ristrettezze finanziarie e di riflessioni sui compiti dello Stato è prioritario che settori quali quello in discussione, spesso oggettivamente non vitali per la collettività, non assorbano risorse oltre il legittimo. Per legittimo va a nostro parere inteso l'impegno ragionevolmente pre-tendibile dallo Stato nella risoluzione di problematiche che toccano interessi di un certo rilievo degli Enti locali. ... omissis ...

Tenuto conto di un ragionevole impiego delle risorse, non deve però rientrare nei compiti dell'Autorità di vigilanza comporre insanabili diatribe (persone e non) fra amministratori. Neppure è pretendibile un suo intervento, con dispendio importante di tempo e risorse, in contenziosi fra cittadini, Enti e organi che per loro natura e portata sono da risolvere a livello locale. La soglia che giustifica un intervento dovrà essenzialmente essere la tutela di interessi collettivi di rilievo. ... omissis ...

Ciò pur con la consapevolezza che:

In un settore sensibile quale quello della vigilanza ciò non è e non sarà mai indolore. Molto volte ciò significa infatti non assecondare le aspettative personali e politiche delle parti in causa, da cui possono scaturire reazioni anche critiche.

Da un lato le modifiche proposte del Governo sono pertanto andate nella direzione di focalizzare l'intervento dell'Autorità superiore sulla tutela di interessi collettivi di rilievo.

In sede di suddetto messaggio governativo il Consiglio di Stato ha inol-

tre sottolineato l'importanza della vigilanza finanziaria nell'ottica di una corretta gestione della cosa pubblica. Il Cantone deve in particolare possedere strumenti operativi sufficienti per sostenere adeguati controlli in quest'ambito. In particolare esso deve essere in grado di monitorare e di intervenire tempestivamente per evitare dissesti finanziari. Altre modifiche che in tema di vigilanza andavano quindi in questa direzione.

Gli orientamenti del Governo in tema di presupposti di intervento dell'Autorità di vigilanza, rispettivamente di vigilanza finanziaria sono stati condivisi in sede parlamentare e hanno trovato riscontro nelle modifiche legislative meglio esposte al punto seguente.

Accanto vi sono poi state alcune ulteriori modifiche puntuali degli articoli inerenti alla vigilanza, così riassumibili:

- art. 196a cpv. 1 LOC: è stata introdotta una riserva alle procedure penali. Pendente una procedura penale sul medesimo oggetto, la procedura di vigilanza verrà sospesa fino a conclusione di quella penale;
- art. 196c cpv. 1 LOC: a garanzia di maggiore incisività dei provvedimenti dell'Autorità superiore, è stato introdotto che gli stessi possono essere dati con la comminatoria dell'art. 292 CP;
- art. 204 LOC: è stata introdotta esplicita base legale per accollare spese agli istanti nel caso di istanze infondate;
- art. 206 LOC: è stata inserita la facoltà di chiamare in causa la Commissione della gestione in sede di istruttoria, in caso di reiezione dei conti e di mancata approvazione dei sorpassi. Ciò pone maggiormente il Legislativo e le sue Commissioni di fronte ad una maggior presa di responsabilità delle decisioni in tema di conti e sorpassi.

## 6.2. Modifiche di rilievo

*Intervento solo in caso di violazione di interessi collettivi di rilievo e quando vi è violazione di obblighi fondamentali insiti nella carica degli amministratori comunali (art. 196 cpv. 1 LOC).*

Con la riforma della LOC entrata in vigore nel 2000 ci si è già decisamente indirizzati nella direzione di subordinare l'intervento dell'Autorità superiore alla presenza di indizi o sospetti di cattiva amministrazione. A completazione è ora inserita l'aggiunta del concetto



all'art. 196 cpv. 1 LOC di *detrimento di importanti interessi collettivi*. Pur non potendo a priori escludere interventi di vigilanza quando vi è una crassa violazione (non impugnabile mediante ricorso) di interessi importanti del singolo privato, l'intervento dell'Autorità di vigilanza deve ora essere decisamente indirizzato sulla tutela di interessi collettivi di rilievo, la cui presenza va valutata puntualmente. Con un'annotazione del genere nella legge diviene ulteriormente chiaro che violazioni di interessi locali minori oppure di interessi prevalentemente privati potranno pacificamente giustificare una semplice comunicazione di non entrata in materia (art. 196a cpv. 3 LOC).

Per un intervento di vigilanza non sono poi sufficienti «*sospetti*» di cattiva amministrazione, occorrono per contro «*indizi*» vale a dire elementi concreti e non valutazioni soggettive.

Nella legge è inoltre specificato che l'Autorità di vigilanza entra in materia quando vi sono indizi di violazioni di obblighi fondamentali insiti nella carica degli amministratori comunali. Ciò viene enunciato come novità al capoverso 1. Si pensi in particolare ad obblighi quali il divieto di prestazione (art. 101 LOC), l'obbligo di discrezione e riserbo (art. 104 LOC), l'obbligo di partecipazione alle sedute (art. 96 LOC), la violazione dei quali già oggi innesca una procedura di vigilanza.

#### *Vigilanza finanziaria (artt. 195 cpv. 2, 205 cpvv. 2 e 3 LOC)*

È stato introdotto direttamente nella LOC (art. 195 cpv. 2 LOC) il principio per cui l'Autorità di vigilanza secondo necessità può ordinare ispezioni dell'Amministrazione dei Comuni, ripreso dall'art. 47 lett. b RALOC.

La modifica va nella direzione di garantire al Cantone strumenti operativi sufficienti per sostenere adeguati controlli in quest'ambito. In particolare esso deve essere in grado di monitorare e poi d'intervenire tempestivamente per evitare dissesti finanziari e quindi interventi «ripparatori» ai sensi degli artt. 201 e 203 LOC di per sé molto onerosi per il Cantone.

Tutti i crediti per investimenti votati dai Legislativi devono già ora essere sottoposti all'Autorità superiore per ratifica (art. 205 LOC). Fatta ec-

cezione per alcuni casi particolari, il sindacato di vigilanza ai sensi dell'art. 205 LOC era fino ad oggi incentrato soprattutto sulla verifica dell'ossequio di formalità procedurali (quorum, maggioranze, presenza di rapporti commissionari, ecc.).

Fino all'entrata in vigore della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale del 25 giugno 2002, sottostavano all'approvazione dell'art. 205 LOC unicamente i crediti stanziati dai Comuni non in compensazione, ritenuto che per quelli in compensazione l'abrogata Legge sulla compensazione prevedeva una via specifica di verifica e di approvazione. Giusta l'art. 9 di detta legge la procedura di ratifica dei crediti integrava da una parte una verifica dell'ossequio dei presupposti formali essenziali e d'altra parte pure un apprezzamento di opportunità (vedi esame di necessità e di economicità dell'opera, di proporzionalità della stessa con le esigenze locali, ecc.).

Con l'abolizione della specifica ratifica secondo la Legge sulla compensazione si è posto il quesito a sapere se la ratifica dell'art. 205 LOC non dovesse essere il canale attraverso cui, non solo viene verificato il rispetto della forma delle decisioni, bensì viene pure esperito un vero e proprio sindacato che coinvolge le scelte d'opportunità del Comune. La ratifica potrebbe allora essere negata se tali scelte dovessero compromettere gravemente le finanze del Comune, in particolare per i Comuni in difficoltà finanziarie. La modifica avallata all'art. 205 cpvv. 2 e 3 LOC dal Parlamento va in questa direzione.

## 7. Segretari comunali: statuto e formazione

### 7.1. Suggestione dell'Unione dei Segretari comunali volta a creare un Ordine e un Albo dei Segretari comunali

L'Unione dei Segretari comunali, con proposta del giugno 2006 all'indirizzo del Consiglio di Stato, aveva formulato una richiesta volta alla creazione di una Corporazione di diritto pubblico di categoria (*Ordine dei Segretari comunali*) e di un Albo dei Segretari comunali. A parere dell'Unione, la creazione di un *Ordine* avrebbe rappresentato un passo decisivo verso una «maggior professionalizzazione» dell'attività svolta dai Segretari. La corporazione avrebbe dovuto avere lo scopo di favorire



le conoscenze e le competenze acquisite dal candidato a conclusione della formazione (cpv. 1). Il cpv. 2 contempla i disposti atti a regolare le conseguenze del mancato conseguimento del diploma cantonale, adattati ai tempi oggi necessari per la formazione (finora art. 143 LOC). Infine il cpv. 3 introduce quale novità l'obbligo di frequentare i corsi di formazione continua.

Sul concetto e i contenuti della formazione di base e continua dei Segretari comunali: la determinazione degli stessi compete al *Centro di formazione per gli Enti locali* in collaborazione con la relativa Commissione di vigilanza. La regolamentazione è inoltre demandata al Regolamento sulla formazione professionale di base e continua per il settore degli enti locali del 6 giugno 2001.

## 8. Aspetti di carattere formale e di merito minore<sup>35</sup>

In occasione della revisione tutta la Legge organica comunale è stata riletta, tenendo presenti i criteri formali che hanno ispirato il recente *progetto d'alleggerimento della legislazione*. Si è cercato di adeguare puntualmente i diversi articoli a detti criteri. Sono state pure sistemate alcune incongruenze di merito, rimaste nella legge dopo l'ultima revisione. Più disposti sono stati inoltre adeguati a giurisprudenza e prassi più recenti in materia. Sono infine state apportate soluzioni a taluni problemi minori, evidenziatisi nell'applicazione concreta della legge.

Diversi articoli presentano pertanto modifiche in quest'ottica. Si menzionano al proposito le revisioni degli artt. 7, 8, 10, 12, 15, 16, 17, 19, 22, 23, 28, 32, 33, 36, 37, 39, 45, 49, 50, 56, 57, 59, 70, 72, 73, 83, 86, 96, 100, 104, 109, 115, 124, 126, 128, 134, 134 a, 139, 146, 148, 173, 186, 189, 215 e segg. LOC.

## II. Conclusioni

La riforma della LOC è stata approvata dal Gran Consiglio nel maggio

<sup>35</sup> Sulle modifiche formali e di merito minore: cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 - Parte 2.9.

il regolare svolgimento della carica, di disciplinarne l'attività in collaborazione con il Dipartimento e di concorrere nella formazione e nell'aggiornamento dei Segretari.

Il Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 ha recepito la suggestione di creare una base legale per la costituzione di un Ordine dei Segretari comunali<sup>33</sup>. Tramite il conferimento di uno statuto di diritto pubblico si è ritenuto sarebbe uscito rafforzato il ruolo pubblico dell'attuale Unione dei Segretari, quale partner del Cantone per questioni attinenti all'esercizio della carica e alla formazione. Secondo gli intendimenti del Governo l'Ordine avrebbe tuttavia avuto essenzialmente il compito di favorire il corretto esercizio della professione e di collaborare nella formazione. Non si riteneva per contro fossero date le premesse per subordinare l'esercizio della carica di Segretario all'iscrizione all'Ordine e all'Albo. Come finora avrebbe piuttosto dovuto essere la LOC a fissare le condizioni per l'esercizio della carica di Segretario comunale.

La Commissione della legislazione<sup>34</sup> ha infine proposto di non dare seguito alla richiesta dell'Unione dei segretari comunali, pur ritenendo incontestabile il contributo dei segretari comunali alla vita istituzionale del Comune. Il Parlamento ha seguito l'opinione della Commissione.

## 7.2. Formazione dei Segretari comunali

### Articoli modificati

- artt. 142 e seg. LOC

Il nuovo art. 142 LOC regola i requisiti per l'esercizio della carica di Segretario comunale. Esso raggruppa i precedenti artt. 142 e 143 LOC, con alcune modifiche.

Si conferma da un parte il principio per cui il Segretario, oltre ad essere di cittadinanza svizzera e avere i diritti civici, deve conseguire il diploma cantonale. Ciò a seguito di un esame finale in cui vengono verificate

<sup>33</sup> Cfr. Messaggio governativo 5897 del 6 marzo 2006 - Parte 2.8.

<sup>34</sup> Sulle motivazioni della Commissione: cfr. Rapporto 2 aprile 2008 al Messaggio 5897 del 6 marzo 2008 - commento all'art. 143 LOC.

2008. Come per ogni riforma di un certo spessore il suo cantiere non può però considerarsi ultimato. Non lo sarà verosimilmente nemmeno al momento della sua entrata in vigore, da prevedere per inizio 2009. L'implementazione effettiva della revisione richiederà piuttosto qualche tempo.

Innanzitutto alcuni articoli revisionati, quelli in particolare che regolano le incompatibilità personali delle cariche (nuovi artt. 83, 139, 173 LOC), non potranno avere valenza retroattiva e interferire nelle situazioni acquisite in occasione delle elezioni dell'aprile 2008, quando non erano ancora in vigore. Essi esplicheranno quindi pieno effetto solo con le elezioni comunali del 2012.

Per il resto, vi sarà inizialmente la fase di adattamento da parte dei Comuni, con l'adeguamento formale dei Regolamenti comunali, ma pure con le scelte di merito su aspetti importanti per l'organizzazione e la gestione del Comune. Al riguardo si pensi in particolare all'ambito delle deleghe ai servizi (vedi capitolo 1), ove i Comuni avranno nuovi spazi entro cui modellare il loro sistema organizzativo. Per molti di loro si tratterà di maturare la consapevolezza circa l'utilità di utilizzare tali spazi. Da parte dei Comuni occorrerà inoltre adattarsi progressivamente alle nuove disposizioni in materia di gestione finanziaria sulla base delle direttive dell'Autorità superiore.

Per alcuni strumenti, nuovi per la realtà comunale, è stato più volte detto che la LOC ha semplicemente gettato le fondamenta per un discorso futuro fissando le basi legali minime. Il discorso è ora tutto da sviluppare. Ne è segnatamente il caso per i nuovi strumenti nel campo dell'esecuzione dei compiti attraverso soggetti esterni all'Amministrazione comunale, in specie per l'ente di diritto comunale. Si tratterà quindi di costruire modelli operativi adatti (vedi modelli di statuti, ecc.) per agire concretamente con questi strumenti. Nel rispetto delle norme LOC, questi primi modelli saranno verosimilmente da impostare a partire dalle prime esperienze pratiche. L'ente di diritto comunale ha peraltro già suscitato curiosità e interesse. Ultimamente qualche Comune ha manifestato l'intenzione di incorporare dall'Amministrazione comunale specifici settori e di attribuirli a simile organismo. Queste esperienze fungeranno

pertanto da apripista e indicheranno le vie percorribili, così come eventuali esigenze di affinamento e sviluppo legislativo.

Ciò detto, è tuttavia prevedibile che il «laboratorio LOC» non potrà ritenersi chiuso sul lungo termine, nemmeno ad implementazione avvenuta della revisione del 2008. La LOC è stata negli ultimi decenni più volte permeabile a modifiche puntuali. Da prevedere che continuerà ad esserlo. Diversi suoi articoli suscitano spesso discussioni, poiché regolano situazioni molto concrete facilmente vissute nella loro realtà quotidiana dagli amministratori comunali. Come in passato la LOC potrà pertanto facilmente recepire esigenze di cambiamento a partire da suggestioni dei Comuni e dei loro amministratori.

Va aggiunto che per quanto attiene al campo dell'agire con soggetti esterni è restato finora tutto sommato poco esplorato quello della delega a terzi di investimenti su beni e infrastrutture comunali. Vi sono segnali che possa divenire tema di attualità, soprattutto in relazione alla manutenzione importante di infrastrutture (acquedotti comunali, collettori di smaltimento acque, ecc.). Si è già manifestato qualche interesse da parte di Comuni a esternalizzare la gestione di tali interventi. In tempi non troppo lontani questi temi dovranno essere compiutamente affrontati.

Giungerà infine pure il momento di una revisione globale della Legge organica comunale, intesa come riordino e trascrizione formale di tutto il testo legislativo. Sarà però l'evoluzione del Comune ticinese nel prossimo o nei prossimi decenni ad indicarne il momento!