



DEL CONSIGLIERE COMUNALE



Cenni introduttivi sull'Istituto comunale

- 1 Premesse
- 2 I principi fondamentali
- 3 Dal "Comune patriziale" al "Comune politico"
- 4 Lo Stato federale a tre livelli
- 5 Lo svolgimento dei compiti comunali nei decenni passati
- 6 Dalla collaborazione intercomunale alle aggregazioni: *il passato recente e il futuro del Comune*





I.

Cenni introduttivi sull'Istituto comunale

I Premesse

Con la carica di consigliere comunale si assume la responsabilità di rappresentare i propri cittadini nell'organo legislativo comunale.

Per chi è attivamente interessato alla vita del proprio Comune si tratta del primo importante passo nella politica attiva.

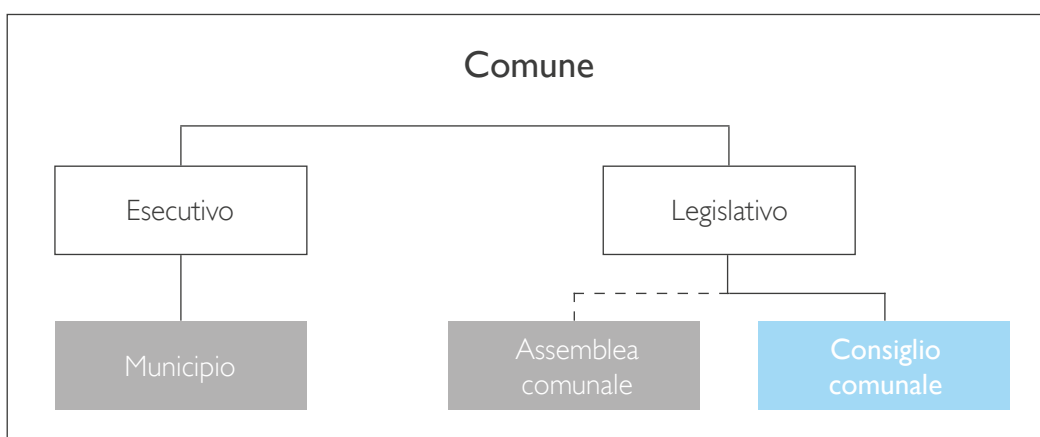
Il Consiglio comunale è infatti una palestra di dibattito politico, dove si apprende il confronto con gli altri, la difesa delle proprie idee ed il sostegno delle proprie tesi.

Il tutto deve però avvenire secondo regole stabilite, che nel caso specifico si basano sulla **Legge organica comunale (LOC)**.

Per svolgere adeguatamente una carica pubblica la buona volontà ed il buon senso degli eletti non bastano più. L'attività politica, parimenti a quella privata, è sempre più complessa e richiede decisioni chiare, corrette e tempestive tali da imporre, a chi siede sugli scranni dell'Esecutivo ma anche del Legislativo comunale, un'adeguata preparazione.

In questo senso l'"ABC del consigliere comunale" vuole essere un importante strumento di formazione oltre che di supporto del consigliere comunale nello svolgimento della propria mansione. Con tale pubblicazione si intende pure sottolineare l'importanza del mandato pubblico assunto nell'organo chiamato a decidere sulle questioni più importanti della gestione del Comune.

Gli organi comunali





Per meglio comprendere la carica pubblica alla quale si è stati eletti è tuttavia importante soffermarci brevemente sui **principi fondamentali che reggono l'agire del Comune**, ma anche sul **Comune ticinese** più in generale, sulle sue origini e sull'evoluzione del suo ruolo istituzionale.

Non possiamo infine esimerci dall'illustrare seppur in modo succinto le sfide presenti e future, con un accenno particolare al progetto politico delle **aggregazioni comunali**, iniziato sul finire degli anni Novanta e che si protrarrà con tutta probabilità fin verso il 2020.

2 I principi fondamentali

Il **Comune** è il terzo livello istituzionale nella Confederazione.

Come tale la sua azione si fonda su alcuni **principi fondamentali**. Li possiamo brevemente riassumere nel modo seguente:

2.1 Principio dello stato di diritto

Nel loro agire gli organi comunali devono rispettare le Leggi federali e cantonali, così come il Diritto comunale (Regolamenti e Ordinanze); devono inoltre rispettare il principio dell'uguaglianza fra i cittadini e gli altri diritti fondamentali del cittadino.

L'organizzazione comunale è poi sostanzialmente imperniata sul principio della separazione dei poteri e delle competenze fra i propri organi (fra Municipio e Assemblea comunale rispettivamente Consiglio comunale).

Lo stato di diritto garantisce al cittadino la facoltà di impugnare, tramite la via ricorsuale, le decisioni dell'Autorità che contravvengono a questi principi.

2.2 Principio dello stato democratico

Si basa sul principio secondo il quale il popolo è sovrano. A livello comunale la cittadinanza ha il diritto di eleggere i rappresentanti negli Organi comunali (Consiglio comunale e Municipio), nei Comuni a regime di Consiglio comunale detiene il diritto di iniziativa e di referendum su alcuni oggetti. Nei Comuni in cui sussiste l'Assemblea comunale in seduta pubblica, le competenze di Organo legislativo sono svolte direttamente da quest'Organo.



2.3 Principio dello stato sociale

Si tratta del principio secondo cui al cittadino non solo vengono garantiti servizi essenziali quali la distribuzione dell'acqua potabile, la raccolta dei rifiuti, lo smaltimento delle acque, lo sgombero della neve, ma anche dei servizi di carattere sociale atti ad assicurare condizioni di benessere ai propri cittadini. Ne sono degli esempi gli incentivi di politica comunale, quali l'aiuto all'alloggio, le prestazioni complementari, le mense scolastiche, ecc. L'applicazione di questo principio è condizionato in misura marcata dai mezzi finanziari che il Comune ha a disposizione.

2.4 Principio dello stato federale

Il Comune è riconosciuto come terzo livello istituzionale. Ne deriva principalmente il riconoscimento dell'esistenza dell'Istituto comunale come tale, nonché dell'autonomia del Comune entro i limiti che la Costituzione e le Leggi gli concedono: a livello locale il Comune è in particolare autonomo nello svolgimento dei compiti che non sono attribuiti né alla Confederazione né al Cantone (*art. 16 Cost./Ti*).

3 Dal “Comune patriziale” al “Comune politico”

L'attuale **Comune politico** ticinese trae la sua origine dal **Comune patriziale**, fino alla fine del XVIII secolo conosciuto come **Vicinia**. Un primo cambiamento avviene con il Patto di mediazione (1803) che determina la nascita del Comune politico e la formulazione della prima Costituzione cantonale. Si dà avvio al cosiddetto periodo del Comune patriziale, durante il quale l'esercizio dei diritti politici e l'ottenimento della cittadinanza rimangono tuttavia subordinati all'appartenenza ad un Patriziato.

In realtà, malgrado l'avvento del Comune politico, nei primi anni del XIX secolo il **Patriziato** mantiene il proprio predominio ed è l'unico vero fruitore dei beni patrimoniali. Un svolta importante avviene con la Costituzione del 1835, con la quale si sancisce la divisione di ruolo fra Comune patriziale e Comune politico. Si tratta tuttavia di un cambiamento soltanto formale, in quanto permangono forti legami che di fatto impediscono l'acquisizione di una maggiore autonomia da parte del Comune politico.



L'effettiva emancipazione del Comune politico si concretizza soltanto successivamente, entro la fine degli anni '50:

- con la divisione patrimoniale tra Comune politico e Comune patriziale (nel 1858 con la Legge organica comunale del 1854);
- con l'abolizione dell'appartenenza al Patriziato quale presupposto per l'esercizio dei diritti politici (nel 1858);
- con l'abolizione dell'appartenenza al Patriziato quale presupposto per l'acquisizione dell'attinenza.

Attraverso la divisione patrimoniale dei due Enti, al Comune viene attribuito tutto quanto serve all'universalità degli abitanti, in particolare gli acquedotti, le fontane pubbliche, le strade, le piazze, i cimiteri, le scuole, le infrastrutture destinate ad accogliere i poveri, ecc.; mentre al Patriziato rimane il cosiddetto "patrimonio godibile" costituito da boschi, pascoli, alpi e terreni.

Il ruolo e la funzione del Comune politico, dalla seconda metà dell'800 in poi, subisce una progressiva evoluzione nel senso che a tutti i cittadini viene viepiù garantita un'equità di trattamento indipendentemente dall'appartenenza al Patriziato; al Comune sono poi attribuiti l'insieme dei compiti pubblici generali verso la collettività. Il Comune assume dunque a tutti gli effetti la connotazione dell'ente pubblico dotato di personalità giuridica e di un territorio proprio, così come ora prevede l'*articolo 1 della Legge organica comunale (LOC)*, ovvero:

art. 1

Il Comune è una corporazione di diritto pubblico, con personalità giuridica e territorio proprio, autonoma nei limiti stabiliti dalla costituzione e dalle leggi.

Per anni il Patriziato continua per contro a mantenere il proprio primato sulla proprietà territoriale. Tale situazione subisce tuttavia un importante declino dopo la metà del secolo scorso, con l'avvento della modernizzazione ed il progressivo abbandono della vita rurale. Quest'evoluzione nella seconda metà del '900 impone al Patriziato un importante sforzo di adattamento alla nuova realtà seguendo, con l'adozione della Legge organica patriziale del 1992, la via dell'apertura all'interesse collettivo, ossia non circoscritto ai soli Patrizi. Con questo importante passo il Patriziato assume lo statuto di "ente pubblico a tutti gli effetti i cui patrizi si impegnano a mantenere e rendere attivo".



Il principio è stato per altro introdotto nella Costituzione cantonale del 1997 (cfr. art. 22 Cost. cant.):

Patriziato

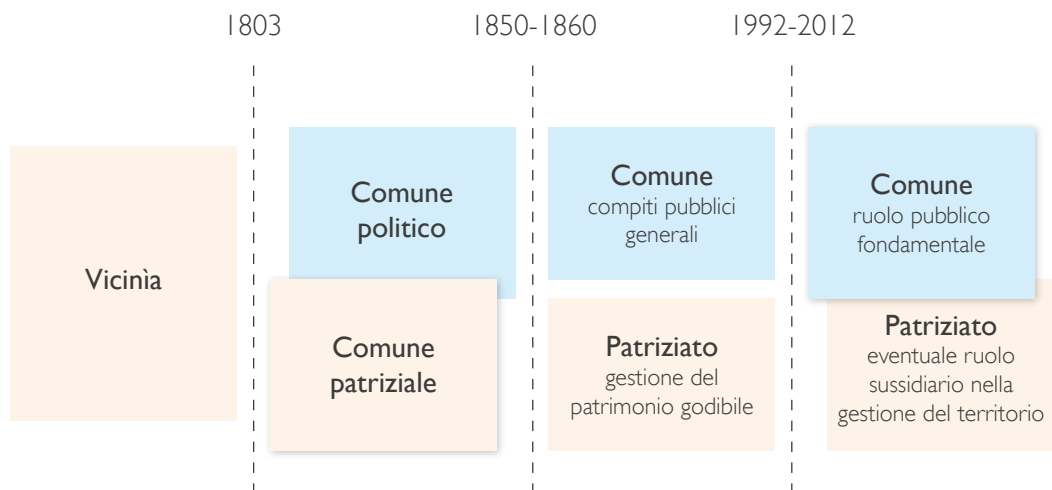
art. 22

¹ Il Patriziato è un ente di diritto pubblico, proprietario di beni di uso comune. Esso è autonomo nei limiti fissati dalla legge.

² Il Cantone favorisce la collaborazione del Patriziato con i Comuni e con altri enti per l'utilizzazione razionale dei beni patriziali nell'interesse comune.

Il principio di collaborazione fra Comune e Patriziato è poi stato concretizzato con la revisione 2012 della Legge organica patriziale, che ha formalmente istituito il **Fondo per la gestione del territorio** con l'intento di ulteriormente riconoscere al Patriziato un importante ruolo nella gestione del territorio a livello locale.

Con questi cambiamenti il Patriziato, pur mantenendo intatta la propria specificità di ente autonomo di diritto pubblico, a dipendenza delle possibili intese con il Comune può essere chiamato a svolgere una posizione sussidiaria a quest'ultimo. Da questo punto di vista l'esistenza del Comune risulta fondamentale, mentre quella del Patriziato può essere definita utile, ma non necessariamente obbligatoria.





Di pari passo nel corso degli ultimi decenni il Comune ha progressivamente assunto il ruolo di erogatore di servizi. Per affrontare le nuove esigenze i Comuni, a fronte di compiti sempre più diversificati e complessi sono stati chiamati a riorganizzarsi, dotandosi di strumenti performanti in grado di garantire maggiore efficacia ed efficienza alla propria azione, sul principio del "New public management". L'obiettivo è stato quello di ottimizzare le prestazioni contenendone i costi e misurando nel contempo il grado di soddisfazione dell'utenza.

4 Lo Stato federale a tre livelli

La Svizzera è contraddistinta per la sua organizzazione federalista basata su di una ripartizione dei compiti politici su tre livelli istituzionali: **Confederazione**, **Cantoni** e **Comuni**. I Cantoni, in qualità di stati membri della Confederazione, beneficiano di un'ampia autonomia. Sebbene in misura meno marcata, anche i Comuni hanno una loro riconosciuta autonomia nei confronti del Cantone.



In base al principio federalista le competenze istituzionali sono ponderatamente ripartite sui tre livelli istituzionali.

Esse sono definite nelle **Costituzioni** (federale e cantonali) e precisate nelle **Leggi** (federali e cantonali) e nei **Regolamenti** (cantonali e comunali).

In particolare alla Confederazione compete la politica degli affari esteri ed in materia di sicurezza, le dogane ed i dazi nonché la pianificazione del territorio e la sua protezione.



La sanità, l'istruzione e la cultura sono per contro degli ambiti sui quali i Cantoni hanno un ampio margine di manovra. Importanti compiti pubblici sono lasciati alle competenze dei Cantoni, ma anche dei Comuni, i quali dispongono di grande autonomia e sono in grado di promuovere le soluzioni più adatte alle esigenze locali, dimostrando nel contempo una grande vicinanza ai cittadini ed all'economia.

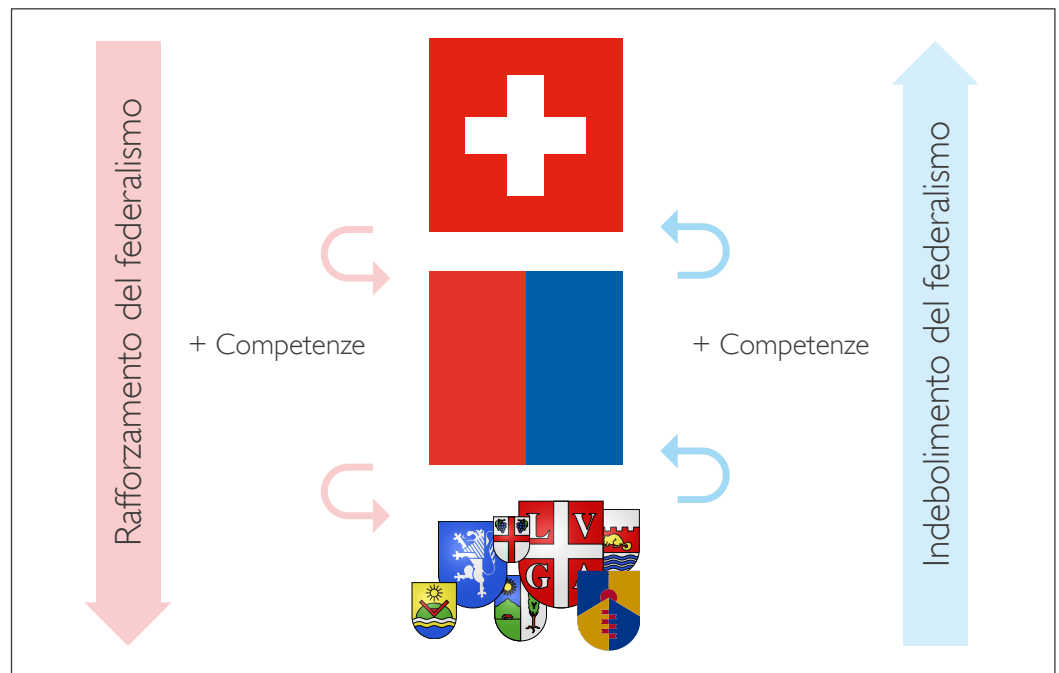
La struttura federalista svizzera risale al 1848 ed è oggi retta da una solida tradizione fortemente ancorata nella popolazione. La particolarità del federalismo elvetico è basata sulla volontà di assicurare l'unità in un paese diviso dagli steccati morfologici, linguistici e religiosi.

Il **federalismo** non è tuttavia esente da minacce, soprattutto causate dall'indebolimento strutturale dei due livelli istituzionali inferiori, sempre più spesso confrontati con la globalizzazione economica, ma anche sociale e la concorrenza interna ed esterna.

La mobilità delle persone e delle imprese aumenta, i problemi sono sempre più complessi, le attività economiche si concentrano negli agglomerati urbani e di conseguenza s'impone sempre più la ricerca di soluzioni a livello superiore con un'inevitabile riduzione dell'autonomia locale.

L'eccessiva frammentazione e, spesso la mancanza di una massa critica sufficiente, tende ad indebolire i Comuni, ma anche gli stessi Cantoni che si vedono costretti a cercare un nuovo assetto istituzionale. Ne consegue la necessità di unire le forze attraverso delle aggregazioni. Si tratta di un processo ormai ampiamente in atto per i Comuni, mentre per i Cantoni di tanto in tanto se ne sente parlare, soprattutto al nord delle Alpi e nella Svizzera occidentale.

Il Ticino é inevitabilmente isolato, a nord dal Gottardo ed a sud dalla frontiera. Tuttavia un'eventuale riorganizzazione dei Cantoni, da non escludere a priori, potrebbe ulteriormente indebolirlo nei rapporti con gli altri Cantoni e nel contesto federalista.



La sopravvivenza del federalismo elvetico dipende dalla capacità di Comuni rispettivamente Cantoni di garantire l'assunzione efficace delle proprie competenze

Il rafforzamento dei Comuni, e per certi aspetti anche dei Cantoni, è comunque un processo inevitabile ai fini del federalismo. È infatti evidente, come mostra lo schema precedente, che l'indebolimento del Cantone piuttosto che del Comune va a scapito dell'attuale sistema in quanto ha quale effetto uno spostamento di competenze e quindi di autonomia, dall'ente inferiore a quello superiore. Sarebbe oggi impensabile far fronte a tale problema non pensando alla necessità di una riorganizzazione istituzionale, che nel caso dei Comuni va risolta con l'aggregazione e che potrebbe valere, per quanto non ancora così evidente, anche nel caso dei Cantoni. È fatale, ma un sano federalismo potrà essere garantito soltanto se Comuni e Cantoni sapranno pienamente assumersi con efficienza ed efficacia il loro ruolo e le loro competenze!



5 Lo svolgimento dei compiti comunali nei decenni passati

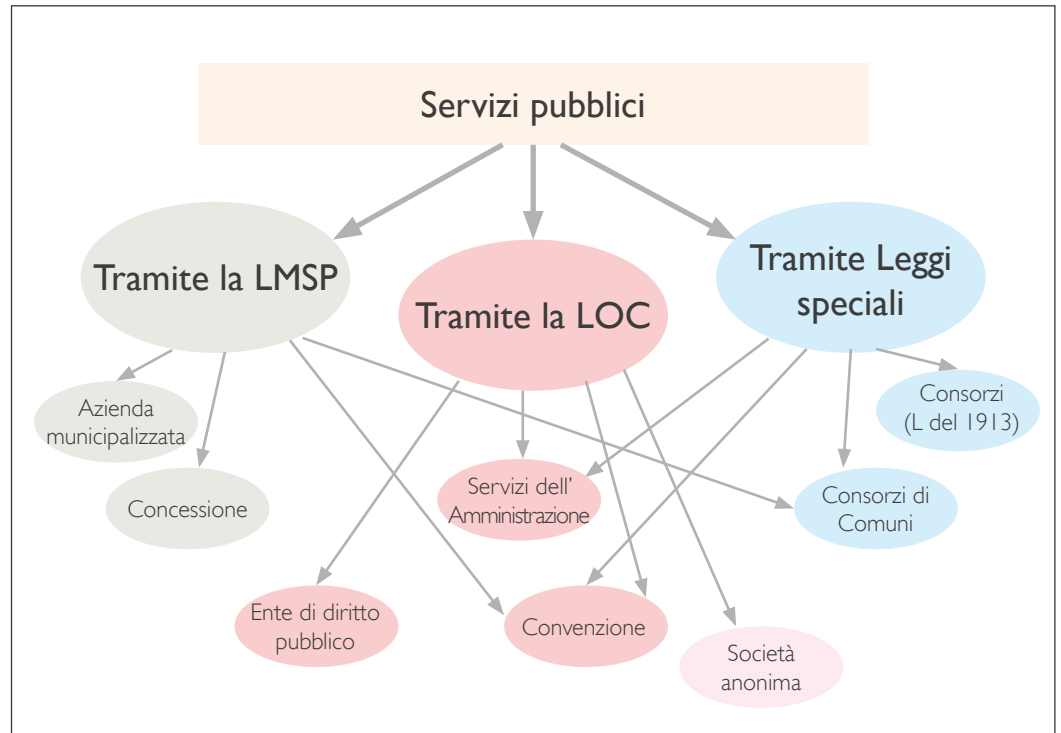
Per lungo tempo la gestione dei servizi locali è stata una peculiarità esclusiva dei Comuni, che nell'ambito di specifici servizi, quali l'approvvigionamento idrico ed elettrico, sin dall'inizio del '900, si sono organizzati in base alla "Legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici" costituendo delle **Aziende municipalizzate** proprie o esternalizzando, sotto forma di **concessione** ad altri specifici compiti di natura pubblica.

L'esplicita delega di compiti comunali era unicamente possibile nell'esecuzione, gestione e manutenzione di opere di pubblica utilità in ambito di premunizione territoriale, realizzate d'intesa fra enti pubblici, parapubblici ed anche privati da specifici **ConSORZI**, definiti del 1913, in riferimento all'anno di approvazione della relativa base legale ("*Legge sui consorzi*"), tuttora vigente.

È solo a partire dagli anni '70, con l'avvento della pianificazione territoriale ed il progressivo sviluppo economico del Cantone determinato dall'aumento della mobilità sul territorio, che alcuni compiti pubblici assumono una dinamica sovracomunale, tale da richiedere l'adozione di misure di collaborazione esclusiva fra più Comuni. Ne consegue l'adozione della "*Legge sul consorzio dei Comuni*" del 21 febbraio 1974, sulla base della quale si fonda il **Consorzio di Comuni**. Per quanto non sempre garanti dei principi della democrazia, i Consorzi sono stati essenziali nel superamento degli steccati comunali ed hanno sin qui permesso la soluzione di problematiche fondamentali, soprattutto nell'ambito dello smaltimento delle acque residuali, della raccolta dei rifiuti, dell'approvvigionamento idrico, ma anche delle scuole e delle case per anziani, che la maggior parte dei Comuni non sarebbe stata in grado di affrontare singolarmente.

Nel frattempo lo svolgimento di attività d'interesse pubblico anche al di fuori del Comune è divenuta più ampia. Al di là della collaborazione intercomunale gestita attraverso i **Consorzi di Comuni**, si sono imposte viepiù negli ultimi anni forme di gestione dei servizi non più fondate soltanto sul diritto pubblico ma anche sul quello privato.

Nel 2009, nell'ambito di una revisione parziale della LOC, in virtù dei nuovi *artt. 193 e seguenti*, si è ulteriormente rafforzata e estesa la possibilità per i Comuni di ricorrere a soggetti esterni per lo svolgimento di compiti di natura pubblica. In particolare si è introdotto il nuovo strumento dell'**Ente autonomo di diritto comunale**; è stata inoltre codificata nella LOC la base legale esplicita per l'agire dei Comuni attraverso organismi non solo di diritto pubblico, ma pure di diritto privato (vedi in particolare le **Società anonime**).



L'ampio scenario delle forme vigenti per l'organizzazione dei servizi pubblici

6 Dalla collaborazione intercomunale alle aggregazioni: il passato recente e il futuro del Comune

Gli strumenti della collaborazione intercomunale hanno il pregio di garantire l'erogazione di compiti che il singolo Comune non è in grado di svolgere autonomamente. Tuttavia essa limita l'autonomia del Comune stesso, generalmente costretto ad operare sulla base di intese che spesso e volentieri si basano su dei compromessi. Senza poi dimenticare che, soprattutto nell'ambito delle attività svolte dai Consorzi, viene meno la possibilità per i cittadini di dire la loro. Vi è inoltre il rischio di subire le scelte della maggioranza degli altri Comuni, limitando o addirittura, per certi versi, annientando l'autonomia comunale.

È pertanto vero che la collaborazione intercomunale permette ai Comuni sottodimensionati di conseguire gli obiettivi economici assicurando dei servizi a costi supportabili; ma è altrettanto vero che ciò, oltre ad accrescere l'apparato burocratico, comporta per la collettività un elevato costo sociopolitico legato alla perdita di democrazia.



Per ridare ai Comuni il loro giusto ruolo, il Cantone ha avviato negli anni '90 e persegue tuttora un ampio processo aggregativo.

In poco più di dieci anni il numero dei Comuni è passato da 247 (1995) a 147 (2012). Il processo, sin'ora basato su iniziative prevalentemente provenienti dal basso, potrebbe subire un ulteriore rilancio con la probabile adozione voluta dal Gran Consiglio ticinese nel 2011 (vedi la revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni) del Piano cantonale delle aggregazioni. Il Piano è uno strumento strategico ambizioso, il cui scopo è di definire su basi di equilibrio territoriale e socio-economico quella che si vorrebbe diventare la geografia istituzionale dei futuri Comuni!

Con il PCA si intende poter **garantire al Comune del ventunesimo secolo un duplice indirizzo:**

- da una parte mettendo in atto **un Comune “minimo” per funzionare**. Ciò significa che esso deve, come minimo:
 - disporre di un'organizzazione sufficientemente strutturata;
 - fornire in maniera diretta ed autonoma i compiti di base essenziali quali le **scuole comunali**, l'**ufficio tecnico**, la **squadra operai**, la **sicurezza locale**, i **servizi sociali** per i giovani, gli anziani e le fasce deboli;
 - garantire la propria **autonomia finanziaria**, seppur con l'ausilio di un sistema perequativo equilibrato;
 - offrire una sufficiente **vitalità democratica** basata sul confronto interno e su di un adeguato ricambio delle cariche politiche;
 - fungere da sufficiente incentivo per stimolare lo svolgimento di attività a più ampio respiro nell'ambito della **cultura**, dello **sport** e del **tempo libero** più in generale, onde rafforzare e garantire il **senso d'appartenenza e di identità locale**.
- dall'altra rendendo **il Comune “funzionale” in rapporto alla propria realtà territoriale e socio-economica**, che si traducono in particolare nella capacità:
 - di garantire e sostenere attraverso misure attive un adeguato **equilibrio nel sistema territoriale** locale;
 - di assumere uno specifico ruolo a favore dello **sviluppo socio-economico** locale e regionale, sostenendo con specifiche misure, la capacità imprenditoriale delle aziende operanti;
 - di difendere l'**occupazione locale** e di favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.