

ANNO 2009/2010

Seduta XLVII: lunedì 22 febbraio 2010 - serale

SOMMARIO

1. Nuova legge sul consorzio dei Comuni [3773](#)
 - [Messaggio del 20 gennaio 2009 n. 6164](#)
 - [Rapporto del 20 gennaio 2010 n. 6164R; relatore: Corrado Solcà](#)
2. Chiusura della seduta e rinvio [3793](#)

PRESIDENZA: Riccardo Calastri, Presidente

Alle ore 16:55 il Presidente dichiara aperta la seduta, presenti 87 deputati.

Sono presenti le signore e i signori deputati:

Arigoni S. - Bacchetta-Cattori - Badasci - Bagutti - Barra - Belloni - Beltraminelli - Beretta Piccoli - Bergonzoli - Bertoli - Bignasca A. - Bignasca B. - Bignasca M. - Bobbià - Boneff - Bonoli - Brivio - Caimi - Calastri - Canal - Canepa - Carobbio - Cavalli - Celio - Chiesa - Corti - Dadò - Dafond - Del Bufalo - De Rosa - Dominé - Duca Widmer - Ducry - Ferrari - Foletti - Franscella - Frapolli - Galusero - Garobbio - Garzoli - Ghisletta D. - Ghisletta R. - Ghisolfi - Gianoni - Gianora - Giudici - Gobbi N. - Gobbi R. - Guidicelli - Gysin - Jelmini - Kandemir Bordoli - Krüsi - Lepori - Lurati - Maggi - Malacrida - Marozzi - Mariolini - Mellini - Merlini - Moccetti - Orelli Vassere - Orsi - Pagani - Pantani - Paparelli - Pedrazzini - Pellanda - Pestoni - Pinoja - Poggi - Polli - Quadri - Ramsauer - Ravi - Regazzi - Righinetti - Rizza - Rusconi - Salvadè - Savoia - Solcà - Stojanovic - Viscardi - Vitta - Weber

Si sono scusati per l'assenza:

Bordogna - Martignoni

1. NUOVA LEGGE SUL CONSORZIAMENTO DEI COMUNI

Messaggio del 20 gennaio 2009 n. 6164

Conclusioni del rapporto della Commissione della legislazione: adesione all'entrata in materia e approvazione del disegno di legge annesso al rapporto medesimo.

È aperta la discussione di entrata in materia.

DAFOND F., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO PLR - Porto l'adesione del gruppo PLR alla proposta di nuova legge sul consorzio dei Comuni, al messaggio del Consiglio di Stato e al rapporto della Commissione della legislazione con tutte le modifiche indicate, senza dimenticare i relativi atti parlamentari; in particolare ricordo la mozione¹ del 22 ottobre 2008 di Riccardo Calastri tendente a favorire lo scioglimento dei consorzi che non hanno più ragione di essere e dai quali i Comuni faticano a uscire. Esprimo a nome del gruppo l'adesione all'emendamento all'art 4 cpv. 1 formulato da Calastri e riferisco la decisione del gruppo di non aderire agli emendamenti presentati da Bertoli e da Maggi.

Mi complimento con il collega Solcà per aver diretto con impegno e maestria tutti i lavori di approfondimento, dapprima nell'apposita Sottocommissione e poi nella Commissione della legislazione, senza dimenticare il suo ottimo lavoro di relatore nella stesura del rapporto. Il ruolo di relatore è estremamente importante ma spesso negletto, quindi è giusto ringraziare chi si è messo a disposizione assumendo un simile impegno.

Troviamo sui nostri banchi una nuova legge che costituisce sicuramente un passo importante nel dotare i consorzi di strumenti operativi più adeguati al loro ruolo e alle loro esigenze attuali, e i Comuni di migliori strumenti di controllo sugli stessi. Voglio ricordare gli ambiziosi obiettivi della legge, ovvero garantire ai Comuni consorziati un primario e più incisivo controllo sull'attività del consorzio, migliorarne il funzionamento, dotare l'ente di adeguati strumenti di controllo finanziario, aprire la possibilità di modalità organizzative interne diverse rispetto alla forma usuale. Ci si augura che la legge consentirà, nell'interesse del cittadino, di realizzare e gestire al meglio servizi e infrastrutture di cui ancora oggi le nostre regioni necessitano.

Da più parti, in momenti diversi, è stata chiesta la revisione della legge e oggi finalmente la possiamo discutere e approvare, anche se va detto che di revisioni alla legge del 1974 si parla da troppo tempo. L'attuale legge era stata votata nel 1974; nel 1989 vi fu un primo concetto di revisione, nel 1993 un primo progetto di revisione e nel 1999 un secondo, nel 2002 un messaggio governativo (in seguito ritirato) per una nuova legge sulla collaborazione tra i Comuni, nel 2008 un nuovo messaggio governativo (a sua volta in seguito ritirato) per una revisione parziale della legge sul consorzio dei Comuni del 1974, e infine nel 2009, a oltre 26 anni, il presente messaggio: un travaglio troppo lungo.

Il consorzio a fianco del quale nel corso degli anni sono apparsi nuovi enti (ente di diritto comunale, società anonima) gestisce servizi su scala regionale e cura la realizzazione di grandi infrastrutture con una forma organizzativa di più Comuni propensa a gestire servizi e investimenti di carattere sovracomunale e compiti ritenuti primari per l'ente pubblico. Oggi al nuovo "strumento consorzio" si chiede di acquisire quella essenziale agilità ed

¹ [Mozione](#): Prevedere delle norme transitorie per facilitare la creazione di enti autonomi comunali di diritto pubblico e privato in sostituzione dei consorzi, Riccardo Calastri e cofirmatari, 22.10.2008.

efficienza per garantire l'attuazione e lo svolgimento di compiti sovracomunali. L'ottantina di enti intercomunali operanti nel nostro Cantone ha di fatto assunto un ruolo di ente con dinamiche proprie e talvolta indipendenti rispetto ai Comuni membri, sottraendo integralmente a questi ultimi le relative competenze decisionali.

Oggi molti consorzi, pur assicurando servizi a costi più contenuti, presentano un certo sovradimensionamento delle loro strutture: ciò è contrario agli obiettivi di razionalizzazione ed economicità propri di un moderno concetto organizzativo. Attribuire compiti a un ente consortile significa che il singolo Comune perde quasi interamente la sua autonomia decisionale, operativa e finanziaria in quel settore specifico. È quindi positivo prendere atto che la nuova legge del consorzio affida un maggiore potere di controllo ai Municipi dei singoli Comuni consorziati, i quali dovranno costantemente monitorare le attività svolte dai consorzi. Ciò significa però anche che gli organi consortili dovranno costantemente informare i Municipi delle loro attività e situazioni, migliorando la qualità della loro comunicazione.

Inspiegabile e inaccettabile è invece dover constatare che nella nostra realtà ticinese si possono sviluppare altre situazioni che sfuggono completamente ai Municipi dei Comuni interessati. Non si tratta di consorzi ma di società anonime costituite da più Comuni, incaricate di realizzare infrastrutture pubbliche. Esse presentano pregi ma anche preoccupanti lacune: sono società anonime di azionariato interamente comunale le quali, in virtù di un preciso compito pubblico loro affidato, si sentono poi libere di operare come meglio credono, anche in dispregio di normative e impegni finanziari, senza dover riferire ai Municipi interessati. Rivolgo quindi un invito al Dipartimento competente ad assumere un ruolo più attento in queste realtà: è inaccettabile che un consiglio di amministrazione di una società anonima possa raddoppiare il costo di un'opera senza informarne preventivamente i Municipi e senza raccogliere il loro consenso. Già nel 1974 si autorizzava il Consiglio di Stato, in mancanza di un'istituzione volontaria, uditi i Comuni interessati e quando ciò fosse ritenuto indispensabile per il razionale esercizio di una o più attività, a coattare l'istituzione del consorzio. La nuova legge riconferma questa autorità. Al Consiglio di Stato spetta quindi la verifica dell'interesse preponderante a giustificazione di un'istituzione coatta.

Sono positivi il fatto che si sia accentuato il ruolo dei Municipi, i quali istruiscono direttamente il loro rappresentante nel consiglio consortile, l'abolizione della Commissione della gestione quale organo del consorzio e l'introduzione obbligatoria di un esame della gestione finanziaria da parte di un competente organo di controllo esterno. Noi tutti sappiamo che spetta al Legislativo nominare i delegati del Comune nei consorzi. Nel caso in cui un rappresentante non segua le istruzioni date dal Municipio, le sue decisioni non potranno essere annullate, ma si ritiene comunque opportuno autorizzare il Municipio a sospenderlo temporaneamente nell'attesa della necessaria ratifica di revoca del Consiglio comunale. Un consiglio consortile composto da un membro per Comune strettamente controllato dal Municipio, che presuppone che il delegato comunale eserciti un "voto pesante" in consiglio consortile e istruito, è una modifica oggi necessaria.

È inoltre sicuramente positivo l'aver introdotto un organo di controllo esterno obbligatorio di supporto ai Comuni e alla delegazione consortile, così come l'obbligo del piano-finanziario a livello consortile, pur con qualche eccezione. Sui conti e sugli investimenti il controllo dovrà piuttosto essere esercitato dai Municipi. Appare quindi importante un esecutivo consortile forte con ampie competenze, ma le decisioni fondamentali della politica consortile, compresi l'onere per la presa delle stesse e la relativa responsabilità, divengono di fatto di pertinenza dei Comuni membri attraverso i loro delegati istruiti.

L'aspetto dei diritti popolari (referendum e iniziativa dei cittadini del comprensorio

consortile) citato nell'emendamento Bertoli è altresì stato giustamente approfondito in Commissione; spetterà ai Comuni, attraverso i loro delegati e facendo capo agli strumenti di controllo messi a loro disposizione, ergersi ad attori primari dell'attività consortile. Condividiamo l'opinione che in questo sistema non può oggettivamente trovare spazio un ulteriore controllo, in particolare a livello popolare.

L'entrata in vigore non potrà che essere per dopodomani. Si approfitti perlomeno del tempo che ci rimane per operare un necessario salto culturale a tutti i livelli, nei consorzi attuali e nei Municipi.

Con queste considerazioni si chiede al Parlamento di approvare le modifiche proposte.

CAIMI C. L., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO PPD - Porto l'adesione del gruppo PPD al rapporto sul messaggio n. 6164 del 18 gennaio 2010.

Parlerò solo delle conclusioni del rapporto, considerando che dovremo fra breve affrontare la discussione di alcuni emendamenti (relativamente ai quali esporrò alcune considerazioni condivise dalla Commissione). Il travaglio è stato lungo: una revisione voluta e desiderata per molti anni sta sfociando oggi nel voto del Gran Consiglio. Credo che quello attuale sia un momento importante, perché stiamo portando a termine una riforma legislativa assai importante, una pietra miliare della legislatura. Senza esagerare ritengo che siamo riusciti a compiere un'operazione per la quale si sono dovuti attendere circa vent'anni e che cambierà il funzionamento dei consorzi. È dunque un risultato legislativo ben visibile e da sottolineare.

In occasione della riforma della legge organica comunale [LOC; RL 2.1.1.2] abbiamo approvato una serie di novità legislative che ancora non hanno trovato una giusta collocazione o che ancora non sono state sperimentate "sul campo"; in particolare attendiamo ancora di vedere un esempio di ente di diritto comunale, che ci permetterebbe di verificare nella pratica la bontà di quella particolare novità legislativa. Il discorso sui consorzi è differente: sono strutture ritenute tutt'ora attuali, con compiti affidati loro dai Comuni in un certo modo sulla base di un certo ragionamento di tipo legislativo. È sorta ora l'esigenza di adeguarli alle nuove realtà ed esigenze del 2010 mantenendo quanto di buono l'esperienza pluridecennale ha portato. Il risultato raggiunto dalla Commissione, che sembra trovare il sostegno dei gruppi parlamentari, andrà certo sottoposto alla prova dell'applicazione pratica ma – credo – darà buoni frutti e soddisferà le aspettative della popolazione e dei Comuni che tanto hanno atteso questa riforma legislativa.

Il discorso sulle aggregazioni e fusioni affrontato nelle conclusioni del rapporto Solcà (che ritengo possa essere condiviso) deve continuare in futuro e occupare uno spazio importante della realtà istituzionale ticinese.

Torna nelle mani di chi doveva occuparsene il potere di decidere su questioni che nel corso dei decenni avevano portato a una certa difficoltà di applicazione e di funzionamento. Si affida un maggiore potere di controllo ai Municipi dei singoli Comuni consorziati, un fatto che il nostro gruppo considera positivo anche perché in questa novella legislativa il ruolo dei Municipi e dei Comuni è fondamentale. Saranno di nuovo loro a proporre i nominativi ai rispettivi Consigli comunali per la necessaria approvazione, affinché il monitoraggio del lavoro svolto all'interno dei consorzi sia continuo e risponda ai moderni criteri di gestione della cosa pubblica.

Tutto ciò è contenuto nel rapporto del collega Solcà. Vi sono poi alcuni emendamenti su cui interverrà il relatore: io ve ne propongo uno, prodotto di una necessità di tipo legislativo, che propone di introdurre un nuovo capoverso (il numero 7) all'art. 47 finalizzato a consentire al Consiglio di Stato di «*autorizzare, per un periodo di cinque anni*

dall'entrata in vigore della legge, il mantenimento degli statuti in vigore quando si tratta di consorzi costituiti per una durata limitata o per attività di poca entità, oppure per i consorzi istituiti in virtù della delega del precedente art. 2 cpv. 2 della precedente legge sul consorzio dei Comuni, del 1974». Vi tornerò quando ne discuteremo, ma anticipo che è anche desiderio del Consiglio di Stato trovare una soluzione pragmatica: è inutile obbligare a cambiare gli statuti quando il consorzio è destinato a esaurire il proprio compito entro poco tempo a causa di un'aggregazione in atto o per altre ragioni. Salutiamo la riforma legislativa. Il nostro gruppo è soddisfatto di quanto è sottoposto al voto parlamentare e vi invita a sostenerlo.

PESTONI G., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO PS - Il tema dei consorzi pone la questione della collaborazione intercomunale, tema più volte affrontato negli ultimi anni: lo abbiamo fatto nel corso delle discussioni sulle aggregazioni; ancora, in occasione della modifica della legge organica comunale con la quale abbiamo introdotto il nuovo strumento dell'ente intercomunale di diritto pubblico, che purtroppo non è ancora stato sperimentato e che, nelle nostre intenzioni, avrebbe dovuto sostituire le società anonime ritenute troppo poco democratiche per la gestione di temi pubblici; lo stiamo affrontando nel contesto della legge sulle perequazioni, principalmente di carattere finanziario ma che tocca anche altri aspetti.

La legge è l'ennesimo tentativo di riforma dopo altri senza esito. Ricordo in particolare il tentativo del 2002 che proponeva due forme di consorzio: quello in forma ordinaria e quello in forma tradizionale. Il primo era eletto dal popolo e sottostava al diritto di referendum e di iniziativa; poteva avere ampie competenze, su delega dei Comuni, su temi di carattere regionale. La forma tradizionale era invece il consorzio che conoscevo fino a poco tempo fa. La proposta era stata avanzata dalla Sottocommissione Comuni, che l'aveva sottoposta al Consiglio di Stato con un proprio rapporto; il Consiglio di Stato ha però compiuto una scelta diversa, facendo prevalere sulla democrazia i concetti di efficacia ed efficienza. La motivazione è comprensibile: molti consorzi sono strumenti di gestione – ad esempio quelli che si occupano di depurazione, campo nel quale i grandi lavori sono ormai conclusi – quindi non è necessaria una forte partecipazione nemmeno dei Consigli comunali, ma basta la presenza dei Municipi. Tuttavia, la legge sui consorzi si applica a tutti i consorzi, compresi quelli che interessano le grandi opere intercomunali, e in questo caso si pone il problema di un deficit democratico. Ne abbiamo discusso in Sottocommissione e poi in Commissione, valutando l'opportunità di introdurre il diritto di iniziativa e di referendum, in particolare per poter accogliere o respingere, a livello del comprensorio, scelte strategiche relative alle grandi opere. Ci siamo arresi davanti a un parere giuridico secondo il quale non sarebbe possibile introdurre tali diritti, ma un ulteriore approfondimento da parte nostra ci ha portati a una conclusione diversa su cui non voglio addentrarmi, lasciando a Manuele Bertoli il compito di approfondirla al momento di presentare l'emendamento.

In conclusione, la nostra adesione alla modifica dipenderà dall'esito del nostro emendamento relativo al referendum.

PAPARELLI A., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO LEGA - È opinione condivisa da tutti noi che il futuro assetto del territorio cantonale debba oggi andare nell'unica e giusta direzione della creazione di poli regionali che riassumano sotto un unico cappello tutte le esigenze e i reali bisogni primari e tengano conto delle specifiche peculiarità dei vari

comprensori. Nel 1974 la legge sul consorzio dei Comuni aveva la sua ragione d'essere nel grande frazionamento del nostro già esiguo territorio in più di duecenturie (247) di entità comunali non sempre giustificate (o giustificabili, se preferite). Con i processi aggregativi in corso e quelli che ancora saranno proposti a breve, la tanto auspicata revisione iniziata nel 1989 e che ora vede il suo prologo con il rapporto sul messaggio governativo n. 6164 dello scorso anno (dopo i due ritiri del 2002 e 2008) giunge purtroppo un minuto prima di mezzanotte. Abbiamo ragione di credere che questo obsoleto istituto – così come concepito ancora oggi, cioè con il lodevole intento di fornire il mezzo ideale per un'attiva collaborazione tra i Comuni – abbia ormai gli anni contati; speriamo pochi. Se davvero si potrà finalmente arrivare all'adozione di concetti regionali per gestire razionalmente il territorio cantonale, i nuovi criteri dovranno necessariamente essere altri.

Ciò non vuol dire che la Lega si opporrà a questa tardiva revisione che pure presenta lati positivi rispetto alla precedente. Non si dice forse "meglio tardi che mai"? Sì, diciamo noi, ma non necessariamente se si giunge fuori tempo massimo. Non siamo contrari alla revisione perché, anche se solo per poco tempo ancora, si è tentato, forse con successo, di proporre quei giusti correttivi che garantissero un'equa rappresentatività politica, anche se limitatamente al peso dei voti che saranno proporzionali all'entità numerica dei cittadini del Comune rappresentato. Comune piccolo, pochi voti; Comune grande (chiamato alla cassa a volte per garantire cifre a sei zeri), più voti.

La semplificazione strutturale con l'eliminazione della commissione della gestione (il controllo gestionale sarà affidato a un organo esterno) e la conferma, ma con sensibile riduzione numerica, sia del consiglio consortile (un rappresentante per Comune) sia della delegazione consortile (minimo tre membri, massimo cinque), contribuirà certamente a una conduzione più agile e professionale dei consorzi, anche se i vari rappresentanti di milizia dovranno curare l'aspetto politico delle decisioni; per quello tecnico abbiamo professionisti responsabili e ben pagati. Ciò dovrebbe bastare, malgrado qualcuno la pensi diversamente.

Ma quel che per noi più conta è la reale possibilità di un maggior controllo dell'operato dei consorzi ai quali si è aderito e dei loro rappresentanti da parte dell'esecutivo in primis e del legislativo in seconda battuta. Infatti i rappresentanti agiranno su istruzione dei vari Municipi con l'obbligo di redigere un rapporto annuo al loro indirizzo (art. 16 paragrafo 5). Degno di nota è anche il fatto che i rappresentanti inadempienti potranno essere dapprima sospesi dal Municipio e, se necessario, revocati dall'organo di nomina. Basta quindi con rappresentanti di "scarso successo" che nulla rappresentavano ma erano lì solo grazie al "contentino" che la dirigenza offriva loro dopo le votazioni per tenerseli buoni; basta con salati conti semplicemente da ratificare da parte dei vari Consigli comunali ignari, che nemmeno conoscevano i loro rappresentanti e ancor meno i reali contenuti delle richieste. Il gruppo della Lega voterà pertanto il rapporto commissionale.

Per quanto attiene invece all'emendamento socialista che tende a introdurre anche per i consorzi il diritto di iniziativa e di referendum, la Lega si rimette a quanto riportato sul rapporto Solcà e quindi all'autorevole parere del consulente giuridico del Gran Consiglio Michele Albertini: la proposta risulta a suo dire essere anticostituzionale. Accogliamo invece l'emendamento Calastri, trattandosi in quel caso di una questione formale; gli altri due non saranno da noi sostenuti. Vorrei a tal proposito porre l'accento sul malcostume di distribuire in aula gli emendamenti dopo che le Commissioni hanno lavorato per mesi sullo stesso oggetto.

MELLINI E. N., INTERVENTO A NOME DEL GRUPPO UDC - Il progetto di legge proposto dal rapporto della Commissione della legislazione rappresenta una soluzione ragionevole di alcuni problemi che l'attuale legge sul consorzio dei Comuni pone al buon funzionamento e alla speditezza delle decisioni dei consorzi e al rapporto fra i Municipi dei Comuni consorziati e i loro rappresentanti negli organi consortili.

Si tratta naturalmente di una legge per certi versi complessa la cui efficacia dovrà essere – come sempre – dimostrata dall'esperienza e alla quale, se occorrerà, potranno essere apportati correttivi, ma nel complesso ci sembra una buona legge. All'alleggerimento e allo snellimento delle procedure danno un contributo non da poco la drastica riduzione della composizione del consiglio consortile e l'eliminazione della commissione della gestione. Al fine di avere un maggior controllo da parte dei Municipi gioca un ruolo fondamentale la facoltà data a questi ultimi d'istruzione dei propri rappresentanti e, soprattutto, la possibilità di una loro sospensione o revoca da parte dei legislativi comunali.

L'istituzione del diritto di referendum popolare ci trova invece contrari per un motivo pratico, ossia la totale paralisi del consorzio che farebbe seguito a tale esercizio da parte di un Comune membro, nonché l'incertezza delle conseguenze di un "no" popolare di un Comune sull'attività e sulle decisioni di un consorzio al quale è pur dato un certo grado di autonomia. Ci sembra, tutto sommato, che l'introduzione del diritto di referendum popolare equivarrebbe a un diritto di veto da parte di un unico Comune membro del consorzio, il che non è esattamente da annoverare fra le misure d'alleggerimento e di snellimento dell'attività operativa. A ciò si aggiunge poi il parere del giurista del Gran Consiglio Michele Albertini, che dichiara non costituzionale l'inserimento nella legge – allo stato attuale – del diritto d'iniziativa e di referendum.

Il gruppo UDC sostiene quindi il rapporto della Commissione della legislazione e respinge tutti gli emendamenti proposti.

MAGGI F., INTERVENTO A NOME DEI VERDI - Benché la legge contenga elementi interessanti e costituisca un miglioramento della situazione attuale, i Verdi non ritengono di poter sostenere, per ora, il progetto in quanto sussistono elementi di debolezza. Abbiamo presentato a tal proposito alcuni emendamenti, come è nostro diritto fare.

Nel merito, uno di essi concerne la ripartizione dei costi: all'art. 28 proposto dalla Commissione demanda ai Comuni il compito di definire la ripartizione dei costi, fatto che noi contestiamo perché potrebbe essere fonte di conflittualità fra i Comuni consorziati e temiamo che i Comuni deboli si trovino nelle condizioni di dover subire la legge del più forte; inoltre vi potrebbe essere un problema per il tribunale qualora un Comune facesse ricorso a tal proposito. Riteniamo che la formulazione presente nella legge attuale, che dà indicazioni chiare sulla forza finanziaria dei Comuni, sia migliore e permette di evitare potenziali conflitti.

L'altra questione secondo noi importante è l'assenza di indicazioni sull'alienazione dei beni immobili di proprietà dei consorzi. Noi proponiamo di introdurre un articolo con cui si specifica che l'alienazione può avvenire solo nel caso sia mantenuto l'interesse pubblico dei beni. Come sapete, gli "appetiti" nel settore dell'edilizia in Ticino sono enormi, motivo per cui sarebbe interessante introdurre questa opzione.

Per quanto concerne l'emendamento socialista, condividiamo l'opinione che i consorzi non debbano diventare un'anomalia giuridica. Checché ne dica il collega Dafond, facciamo fatica a capire perché un progetto gestito da un Comune o dal Cantone possa essere sottoposto a referendum, mentre se lo stesso è gestito da un consorzio ciò non è possibile. Sosterremo quindi l'emendamento socialista.

Seguiremo lo sviluppo della discussione e decideremo in seguito come votare circa il progetto di legge.

PANTANI R. - Da quasi tre anni stiamo discutendo di questa legge, che influirà in futuro su tutto ciò che concerne la collaborazione e l'unione dei Comuni. È un passo importante verso una maggiore responsabilizzazione dei consorzi nei confronti dei Comuni: essa permetterà il completo controllo da parte degli esecutivi comunali sull'attività dei consorzi. Il fatto che "chi paga comanda" permetterà di avere in ogni momento la situazione finanziaria e gestionale del consorzio sotto il controllo del Municipio che, in seguito, dovrà renderne conto al legislativo.

Anche nella gestione dei rappresentanti tutto cambierà. Fino a oggi chi entrava in un consiglio consortile ed era eletto nella delegazione non poteva essere destituito in nessun caso dall'autorità che lo aveva eletto. In pratica, se il Consiglio comunale eleggeva nel consiglio consortile un incompetente, dal consiglio consortile era eletto nella delegazione e per nessuna ragione poteva essere rimosso, nemmeno se lo stesso consiglio consortile ne avesse deciso la destituzione. Oggi il delegato (che in linea di massima dovrebbe essere un municipale) che non rispetta il mandato ricevuto può essere in ogni momento destituito dal Municipio che lo ha nominato: è un fatto importante, perché il controllo esercitato non concerne unicamente la spesa ma anche le persone incaricate di fare il "bene" del Comune. Altrettanto importante nella nuova legge è il fatto che, pur essendo vero il concetto per cui "chi comanda paga" ("comanda" in modo proporzionale a quanto versa), nessun Comune può detenere più del 49% dei diritti di voto.

Pertanto noi riteniamo che la legge (alla quale ho lavorato in qualità di membro della Sottocommissione che ha elaborato e corretto il rapporto) abbia rivoluzionato il concetto di consorzio come finora era concepito. Ringrazio il collega Solcà per aver aiutato a sviluppare un concetto condiviso da tutti e colgo l'occasione per salutare il mio sindaco Moreno Colombo, primo incaricato di tale compito.

BERTOLI M. - Intervengo a questo stadio del dibattito per trattare la questione dell'emendamento sul referendum. Come avrete letto nella motivazione acclusa alla proposta, la questione entra in conflitto sul parere di Michele Albertini, basato su due punti essenziali.

Il primo concerne la mancanza, nella Costituzione attuale, di una delega specifica che permetta il diritto di referendum relativamente ai consorzi. In effetti Albertini ha ragione, perché la Costituzione non lo ammette; ma non afferma nemmeno che ciò sia vietato, né nei materiali che ho consultato relativi alla sua riforma (negli anni Novanta) si affronta la questione: semplicemente il dibattito non è mai avvenuto. Ora dobbiamo capire se il fatto che non se ne sia mai parlato significa automaticamente che la cosa è proibita. Mi permetto di osservare che vi sono almeno due casi di referendum previsti dalla nostra legislazione non coperti dall'attuale base costituzionale: la legge di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio [LaLPT; RL 7.1.1.1] prevede il referendum facoltativo sugli obiettivi di piano direttore, che non sono né una legge, né un decreto, né norme generali di portata astratta; inoltre è previsto il diritto di referendum a proposito delle concessioni per le forze idriche: anche qui non si tratta né di leggi, né di decreti. Abbiamo quindi già casi di referendum non coperti dalla Costituzione che non hanno mai posto problemi pur non essendo mai stati discussi al momento di varare l'attuale Costituzione e

che verosimilmente andavano bene nella misura in cui il problema non si è mai posto. In tal senso ritengo la posizione di Albertini eccessivamente formalistica.

Secondo argomento: la Costituzione cantonale prevede, anzi garantisce il diritto di referendum contro le decisioni dei Comuni. Risulta allora difficile capire per quale ragione si ammette il referendum nel caso di una decisione del Comune, ma quando lo stesso Comune delega la competenza al consorzio tale garanzia cade. È proprio quanto ci apprestiamo a fare: con la nuova legge se un Comune non vuole sottoporre alla volontà popolare le proprie decisioni può semplicemente delegarle a un consorzio; non credo che ciò sia quanto il legislatore o il costituente voleva.

Anche la seconda motivazione (il fatto che i consorzi sono enti di Comuni e non di persone) è eccessivamente formalista, poiché non vi è motivo di pensare che se il diritto di referendum è garantito quando si decide a livello comunale cade quando a decidere sono due o più Comuni riuniti in consorzio.

Noi chiediamo semplicemente il diritto di referendum popolare, non un diritto di veto da parte dei Comuni come ha affermato il collega Mellini; in altre parole, dato un consorzio di quattro Comuni con mille abitanti ciascuno, si ha referendum raccogliendo il 15% delle quattromila firme complessive, indipendentemente dall'appartenenza comunale; non vi è per contro possibilità di richiedere l'approvazione di una decisione Comune per Comune. Le norme sono esattamente le stesse applicate ai Comuni, trasposte al contesto consortile.

Il diritto di referendum ha un suo valore soprattutto oggi, di fronte alla nuova legge che "importa" nel diritto pubblico il sistema proprio di una società anonima: ogni rappresentante di Comune si presenta con il proprio pacchetto di voti dipendente dal numero di abitanti, dalla forza, eccetera. Poiché i Comuni gestiscono parecchio denaro, è importante che vi sia una certa salvaguardia popolare esistente quando il Comune agisce in proprio ma che non si vuole quando agisce in consorceria con altri. Se riteniamo che il referendum sia un'istituzione utile, importante perché espressione popolare (benché facoltativa) da salvaguardare, non credo vi siano ragioni valide per dire che va bene sul piano comunale e cantonale ma non su quello consortile.

Vi invito a rivedere le posizioni espresse, se possibile, e a tenere conto del fatto che l'istituzione del referendum (soprattutto come possibilità di mettere in discussione un progetto importante) va salvaguardata anche in questo caso. Se al momento di redigere la nuova Costituzione ci si fosse posta la questione di lasciare alla legge la possibilità di definire altri casi di referendum possibile, credo che nessuno vi si sarebbe opposto. Purtroppo allora non se ne è parlato, ma prendere il silenzio della Costituzione come una proibizione lo ritengo esagerato.

PEDRAZZINI L., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI - Il mio compito sembra facilitato dal fatto che vi è un largo consenso sull'entrata in materia relativa alla revisione legislativa che concerne il consorzio dei Comuni. Vi è un'adesione socialista e dei Verdi condizionata all'accettazione dei rispettivi emendamenti, ma nella sostanza sussistono i numeri per proseguire nella discussione.

Ci muoviamo all'interno dell'ampio cantiere della riforma dei Comuni ticinesi, comprendente il tema delle aggregazioni, quello del funzionamento del Comune (avete approvato la revisione della legge organica comunale [LOC; RL 2.1.1.2]), il tema finanziario (con la legge sulla perequazione tornato di attualità con la proposta di revisione) e quello della collaborazione fra i Comuni per l'esecuzione di compiti di reciproco interesse.

L'oggetto in discussione oggi si inserisce in quest'ultimo contesto, trattando la cooperazione fra enti locali e Comuni. La principale scelta adottata in Ticino va nel senso di puntare sull'aggregazione quale risposta a livello regionale; da quando abbiamo avviato le procedure aggregative abbiamo constatato che il numero dei consorzi è andato riducendosi e continuerà a farlo, risolvendo in parte il problema da essi rappresentato. Inoltre, grazie alla LOC abbiamo aperto alla possibilità di nuove forme di esecuzione dei compiti comunali: attendiamo una proposta concreta di ente comunale concepita proprio secondo la nuova LOC. Ciò nonostante, la forma del consorzio continuerà a essere necessaria anche in futuro perché in talune situazioni rappresenta la soluzione irrinunciabile (si pensi alla gestione sovracomunale delle acque). Si rende quindi necessaria una sua revisione, ossia dobbiamo creare le premesse affinché in futuro i consorzi funzionino sempre meglio.

In passato il collegamento fra i consorzi e i Comuni mandanti della loro attività non è sempre stato trasparente e lineare. Per tale motivo in alcuni importanti consorzi si è sviluppata una forte autonomia non solo operativa ma anche politica, che sono divenuti addirittura più importanti dei rispettivi Comuni di riferimento. Nelle discussioni avute con sindaci e municipali si è avuta la conferma che i Comuni non sono in grado, a volte, di avere una visione chiara dei costi che devono inserire nel loro bilancio e sui quali non possono dire gran che. Vi è infine la questione della democrazia, cui diamo una risposta diversa da quella socialista ma che ci siamo comunque posti; vi tornerò in seguito.

Dopo i numerosi tentativi di riforma della legge sul consorziamento, oggi sembra che siano maturi i tempi per rispondere all'ormai impellente esigenza di cambiamento. L'impostazione da noi proposta è in sostanza quella suggeritaci dalla Commissione della legislazione in alternativa alla nostra precedente proposta (risalente al 2002): la Sottocommissione, allora coordinata da Mauro Dell'Ambrogio ci aveva invitati a ritirare il messaggio per riproporlo con una serie di indicazioni che noi abbiamo accolto elaborando una riforma che rispecchiasse la volontà espressa dalla Sottocommissione. Riconoscendo che il consorzio ha una sua autonomia giuridica (uno statuto di diritto pubblico) ma deve rimanere uno strumento nelle mani dei Comuni abbiamo compiuto una scelta di fondo emblematica dell'intera riforma; il consorzio deve insomma esistere per volontà dei Comuni e muoversi secondo le loro direttive, invece che agire per volontà propria superando i suoi compiti iniziali, come troppo spesso è accaduto. Il manico del coltello deve restare nelle mani dei Comuni (in particolare dei Municipi) non solo al momento della fondazione del consorzio ma anche in futuro.

Il nuovo consorzio avrà, come il precedente, un suo organo esecutivo (una delegazione consortile) e un organo legislativo (il consiglio consortile), ma quest'ultimo è emanazione diretta del Comune, che si esprime attraverso un solo rappresentante. In tal modo creiamo una chiara linearità d'azione fra il mandante e il mandatario, attribuendo al Comune facoltà di dare istruzioni a chi lo rappresenta nelle assemblee o nei consigli consortili, con l'obiettivo di rafforzare la posizione dei Comuni nei confronti dei consorzi. A loro volta, i Comuni partecipano alla vita dei consorzi (ne influenzano l'attività) in rapporto alla popolazione o all'interessenza stabilita dagli statuti.

Abbiamo rafforzato il potere di controllo finanziario togliendo la commissione della gestione (di scarsa utilità) e imponendo un organo di revisione esterno. Diamo in tal modo maggiore garanzia di visibilità e prevedibilità delle spese consortili a vantaggio dei Comuni, che in passato si sono trovati sorpresi di fronte all'evoluzione delle spese consortili. L'obbligo di un piano finanziario renderà chiaro ai Comuni in che modo l'onere consortile si muove nel tempo, permettendo di meglio influenzare la sua evoluzione. Alle pagine 12 e 13 sono descritte tramite tabelle le innovazioni che intendiamo apportare.

La legge attuale ha cercato di dare ai consorzi una forma democratica attraverso un impianto di tipo paracomunale (un'assemblea consortile, una delegazione, quote di voti ai Comuni usati – è stato detto – come compensazione per mancate elezioni in Consiglio comunale). Sappiamo che le delegazioni consortili funzionavano con scarsa efficacia, fatto che frustrava chi vi faceva parte; il potere si è concentrato nell'organo esecutivo dei consorzi e ciò ha significato il venir meno dell'affidabilità in fatto di struttura democratica. L'alternativa è rappresentata da quanto noi proponiamo: rafforzando le possibilità di influenza da parte del Comune, espressione di una chiara democrazia, rispondiamo anche al problema della democraticità dell'istituto consortile, perché il legame fra il funzionamento del consorzio e la volontà del Comune diviene molto più diretto. Ricordiamo che il consorzio non lavora in modo multidisciplinare: è chiamato a svolgere un compito ben definito a partire da un preciso mandato dell'autorità comunale. Da qui la risposta negativa alla proposta di accogliere la possibilità di referendum sulle decisioni consortili: i cittadini del Comune hanno la facoltà di sottoporre a referendum la costituzione, l'entrata in un consorzio e il suo statuto, ma il successivo controllo deve essere esercitato dalle autorità comunali democraticamente elette, che a questo punto hanno un mandato di controllo molto più diretto sull'attività dei consorzi. Nel diritto di referendum vediamo anche il rischio di rendere difficile lo svolgimento delle attività di un consorzio, che di regola è istituito per dare seguito a un compito deciso a volte addirittura su spinta di una legge cantonale o federale; il referendum va dunque esercitato all'origine, ma una volta in attività al consorzio va dato modo di poter lavorare, pur sotto il rafforzato controllo del Municipio o del Consiglio comunale.

La proposta socialista ha quindi una risposta politica, oltre che giuridica. Ciò detto, condivido in pieno le considerazioni espresse dal giurista Michele Albertini che replicano in modo chiaro anche ai casi citati dal deputato Bertoli. Ecco perché, per motivi politici e giuridici, raccomandiamo di respingere la proposta di emendamento del PS.

Ringrazio la Commissione e il relatore Solcà per il lavoro svolto. Abbiamo preso conoscenza degli emendamenti suggeriti dalla Commissione, che per la maggior parte non pongono problemi particolari anche perché sono stati redatti in stretta collaborazione con rappresentanti della Sezione degli enti locali (che hanno potuto seguire i lavori e continuano a farlo dalla tribuna). Su un punto siamo in disaccordo: quello relativo alla possibilità – che il Consiglio di Stato si era riservato – di tenere in vita consorzi dalla forma speciale o tradizionale per attività di scarsa entità. Nel concreto si tratta ad esempio del Consorzio intercomunale acqua potabile Val Pesta (che interessa i Comuni di Cugnasco, Gerra, Lavertezzo e Locarno), oppure il Consorzio scolastico della Bassa Valle Maggia [la cui assemblea consortile è costituita dai due Consigli comunali (Maggia e Avegno Gordevio)]. Noi avremmo preferito riprendere integralmente la formulazione contenuta nel messaggio, per cui *«il Consiglio di Stato può autorizzare senza limiti di tempo il mantenimento degli statuti in vigore quando si tratta di consorzi costituiti per una durata limitata oppure per i consorzi istituiti in virtù della delega dell'art. 2 cpv. 2 della precedente legge»*. Ho capito che una proroga a tempo indeterminato non trova il consenso della Commissione, perché si vuole evitare che la situazione attuale possa perpetuarsi nel tempo; posso accogliere a titolo di compromesso la soluzione suggerita dal deputato Caimi a nome della Commissione, così che per cinque anni il Consiglio di Stato abbia facoltà di tenere in vita questo tipo di consorzi; dopo il termine dei cinque anni anch'essi dovranno recepire le indicazioni della nuova legge, cosa che trovo giusta.

Sono lieto che si sia giunti a questo punto; la realtà consortile è estremamente importante per il Ticino, dal lato quantitativo e qualitativo (visti i servizi resi dai consorzi). Stiamo attuando una piccola rivoluzione che ritengo vada nella giusta direzione.

SOLCÀ C., RELATORE - Il travaglio è stato tanto lungo che la nascita legge rischia di vedere la luce maggiorenne. Già nel 1989, con il primo concetto di revisione della legge datata 1974, si iniziava a parlare di apportare correttivi atti ad assicurare, attraverso lo snellimento delle procedure, una miglior efficienza dell'apparato consortile. Sia a livello comunale sia a livello parlamentare sono state fatte sollecitazioni a più riprese, nei molti anni da allora trascorsi, affinché si giungesse a una revisione della legge. In effetti, se è vero che il consorzio nella sua forma attuale dovrebbe essere in grado di assicurare servizi a costi più contenuti rispetto al singolo Comune, è anche vero che spesso si dimenticano i "costi cooperativi" che lo caratterizzano, quali: la perdita da parte del Comune del potere di gestione amministrativa del servizio, la perdita di cognizione sulle modalità di conduzione del servizio, la perdita del potere da parte della collettività locale di far valere le proprie preferenze, che devono essere mediate con quelle dei Comuni consorziati e dell'ente consortile medesimo. Di fatto, con l'attribuzione a un ente consortile di compiti strategici in un determinato settore il singolo Comune perde oggi quasi interamente la sua autonomia decisionale, operativa e finanziaria in quel settore.

Va anche ricordato che dai duecento consorzi degli anni Ottanta, oggi ne esistono 84; ciò potrebbe portare qualcuno a chiedersi perché occorra una nuova legge e perché non fare piuttosto capo al nuovo ente di diritto comunale citato nell'ultima versione della LOC in vigore dallo scorso gennaio 2009; e ancora, se il processo delle fusioni in atto pressoché in tutto il Ticino non rischi di vanificare il concetto di consorzio dei Comuni. Sono domande assolutamente lecite che anche i commissari che in tutti questi anni sono stati in un modo o nell'altro confrontati con le diverse proposte di revisione si saranno sicuramente posti, come ha fatto il sottoscritto con gli attuali membri della Commissione della legislazione. La conclusione è comunque sempre e solo una, ossia che questo strumento serve ancora oggi, soprattutto alla luce di progetti e servizi di ordine primario necessari alla popolazione che sempre più travalicano i confini comunali attuali. L'ipotesi di nuovi confini comunali che possano parificarsi a quelli regionali è ancora lungi dal realizzarsi.

La Commissione si è chinata anche sul tema dell'ente di diritto comunale, giungendo alla conclusione – contenuta in una risposta del Dipartimento a un'esplicita richiesta della Commissione – che questa nuova organizzazione istituzionale non può, allo stato attuale, garantire lo svolgimento di quei compiti primari sovracomunali di norma affidati a un consorzio. La complessità e la portata degli oggetti che un consorzio deve portare avanti – cito ad esempio il futuro acquedotto a lago del Mendrisiotto – è diversa dalle fattispecie "pilota" che era ipotizzabile utilizzare quali modelli iniziali per meglio interpretare l'idoneità e l'applicabilità concreta del nuovo strumento, l'ente di diritto comunale. La nuova legge pone quindi le basi per i Comuni di assumere in modo più incisivo il controllo dei consorzi garantendo loro un ampio controllo finanziario e permette ai delegati nei consigli consortili di essere maggiormente responsabilizzati.

Purtroppo la legge non accontenta tutti. Nel merito degli emendamenti presentati, in particolare quello del collega Bertoli, il fatto che non vi sia una certa possibilità di referendum per i cittadini di un determinato comprensorio sulle decisioni (tutte o solo in parte) prese dal consorzio, per taluni è visto come una mancanza di democraticità dello strumento. A tal proposito ritengo utile ricordare il contenuto degli artt. 15 e 16 che dispongono che:

«Un consiglio consortile è composto da un solo delegato per Comune, eletto dai legislativi comunali su proposta dei Municipi.

Ogni Comune esercita in consiglio consortile un diritto di voto in proporzione alla popolazione, salvo diversa disposizione statutaria.

I delegati in consiglio consortile sono vincolati all'istruzione municipale [un novum per il consorzio]. I legislativi comunali hanno diritto di revoca dei delegati [La Commissione della legislazione ha aggiunto la frase: "riservato il diritto del Municipio di decidere l'immediata e temporanea sospensione", quindi se qualcuno non fa quello che è chiamato a fare in qualità di delegato all'interno del consorzio, il Municipio ha la facoltà di sospenderlo immediatamente sostituendogli un supplente].

Le decisioni fondamentali della politica consortile, compresi l'onere per la presa delle stesse e la relativa responsabilità, sono quindi di fatto di pertinenza dei Comuni membri attraverso i loro delegati istruiti».

E ancora, l'art. 35 recita:

«Coinvolgimento dei Comuni; informazione ai Comuni

¹ *Progetti, preventivi e piano di finanziamento relativi agli investimenti sono preventivamente inviati ai Municipi dei Comuni consorziati, almeno quattro mesi prima della seduta del consiglio consortile.*

² *Gli altri oggetti di cui all'art. 17 vanno sottoposti ai Municipi almeno due mesi prima della seduta del consiglio consortile.*

³ *Se il Municipio di un Comune consorziato ne fa richiesta, la delegazione consortile è tenuta in ogni tempo a fornire ragguagli e documentazione sulla gestione del consorzio.*

⁴ *I Municipi informano annualmente i loro legislativi sull'attività del consorzio.»*

Infine riprendo il parere prettamente giuridico del giurista del Gran Consiglio signor Albertini, che conclude asserendo che «al di là di queste disamine d'ordine essenzialmente politico, l'argomento determinante è che il consorzio è una corporazione costituita di Comuni e non di cittadini: i suoi organi non rappresentano (direttamente) il popolo bensì i singoli Comuni, per l'espletamento di una o più attività di pubblico interesse. Ove si intendesse prevedere un'estensione dei diritti popolari su oggetti o risoluzioni del consorzio occorrerebbe, in primo luogo, modificare la Costituzione cantonale. Ne consegue che l'inserimento nella legge sul consorziamento dei Comuni del diritto di iniziativa o di referendum non sarebbe allo stato attuale conforme alla Costituzione cantonale, e ciò a prescindere dalla natura giuridica degli atti e delle risoluzioni degli organi consortili». Dopo aver letto l'emendamento Bertoli mi sono permesso di chiedere un ulteriore parere al nostro giurista, di cui ripeto due punti secondo me essenziali: «nel testo di motivazione dell'emendamento si ritiene in sostanza che l'estensione del diritto di referendum anche agli atti degli organi consortili sarebbe possibile già con una vera modifica legislativa, senza per questo dover previamente modificare la Costituzione cantonale. Questo in virtù del fatto che già oggi la legislazione cantonale conosce due forme di referendum non coperte dall'art. 42 della Costituzione, ossia il referendum sull'adozione degli obiettivi pianificatori cantonali (art. 16) e quello contro la concessione per la derivazione di acque pubbliche (art. 3 cpv. 2 della legge sull'utilizzazione delle acque [LUA; RL 9.1.6.1]) e considerato che nella pratica elvetica vi sono molti casi di diritto di referendum non riconosciuti dalle Costituzioni cantonali. I due casi citati non sono d'ausilio nella fattispecie: in effetti essi riguardano il diritto di referendum contro atti del legislativo cantonale; essendo adottati nella forma del decreto legislativo di carattere obbligatorio generale, essi rientrano nel campo di applicazione dell'art. 42 lett. a della Costituzione cantonale, per cui è data una chiara base costituzionale. Si può poi aggiungere che l'art. 78 della legge sul Gran Consiglio [RL 2.4.1.1] obbliga il Parlamento ad adottare nella forma del decreto legislativo munito della clausola referendaria gli atti legislativi di durata determinata contenenti norme di carattere generale e astratto e gli atti di portata generale o di importanza finanziaria secondo l'art. 42, che non contengono norme di diritto. Nel contesto, l'eventuale introduzione nella legge sulle aggregazioni di un

diritto di referendum contro la coazione dei Comuni nel quadro di un'aggregazione, anche se non si raggiungono i limiti finanziari per un referendum, rientrerebbe nel concetto di atto di portata generale, quindi obbligatoria, ai sensi dei combinati artt. 78 cpv. 1 lett. b parte prima e 42 lett. a della Costituzione. Il fatto infine che diversi altri Cantoni riconoscano casi di diritto di referendum non contemplati nella Costituzione cantonale non è determinante. In effetti i Cantoni determinano in proprio le competenze del loro corpo elettorale, e a tale scopo dispongono di autonomia pressoché completa, potendo infatti decidere quali atti saranno o no soggetti, ad esempio, al referendum. Nel contesto ticinese, la Costituzione cantonale indica in modo preciso l'estensione del diritto di referendum contro gli atti di organi di elezione popolare ma non prevede la possibilità di estenderlo sovrapponendolo anche ad atti di altri organi, per così dire, "intermedi" come quelli consortili».

All'aspetto giuridico si aggiunga pragmaticamente che un diritto di referendum su decisioni assunte da un consorzio che hanno già passato il vaglio finanziario e politico, e quindi di opportunità, dei rispettivi Municipi direttamente coinvolti renderebbe di fatto vano il principale obiettivo di questa legge, ossia la volontà e la necessità di mettere a disposizione dei Comuni uno strumento al passo con i tempi e capace di agire (e non reagire) garantendo al meglio i sempre più impellenti bisogni dei cittadini.

Politicamente quindi male si concilia la volontà di snellire a favore della nostra popolazione una struttura chiamata a garantire servizi anche primari con la possibilità richiesta dall'emendamento Bertoli di introdurre il diritto di referendum contro le risoluzioni del consiglio consortile (di cui alle lett. e, f e g dell'art. 17 cpv. 2) e quelle di medesima natura delegate alla delegazione. Già troppo spesso riscontriamo difficoltà a mettere d'accordo più Comuni su un tema di carattere sovracomunale, creando discussioni che spesso nulla portano alla causa dell'interesse della popolazione del comprensorio. L'arguzia non è sempre prerogativa dei Comuni o dei politici, e temi di sicuro interesse regionale si affrontano purtroppo in modo a volte ancora troppo ottuso senza andare oltre lo steccato comunale attuando ripetuti osteggiamenti. Trovare in un determinato comprensorio il 15% di cittadini disposti a inoltrare referendum quando già un'amministrazione comunale, per motivi prettamente locali, non condivide una determinata impostazione a più largo raggio, sarebbe gioco da ragazzi; lascio quindi a voi immaginare le conseguenze: tempi esageratamente lunghi che potrebbero compromettere lo sviluppo di progetti che, se pur voluti e sostenuti anche da una larga maggioranza dei Comuni consorziati e nel rispetto del più ampio senso democratico, rischierebbero di non vedere mai la luce.

Vi invito a non voler ingessare ulteriormente la nuova struttura, permettendole di lavorare secondo i parametri della nuova legge. Ricordo di nuovo che la facoltà di referendum non è totalmente esclusa, soprattutto nella fase determinante (quella iniziale) quando ogni legislativo sarà chiamato a votare lo statuto nel quale è descritto lo scopo del consorzio: se qualcuno ha obiezioni può avviare una procedura di referendum contro tale scopo e avrà la possibilità di dire la sua.

Quanto agli altri emendamenti, quello che all'art. 4 propone di sostituire al termine "indispensabile" quello di "giustificato" trova me e la Commissione unanimemente d'accordo tant'è che il rapporto invitava il Consiglio di Stato a una «*verifica dell'interesse preponderante a giustificazione di un'istituzione coatta*». In merito agli emendamenti dei Verdi, la proposta di tornare alla soluzione originaria prevista nel messaggio per l'art. 18 va respinta perché la versione della Commissione chiarisce meglio qual è la richiesta di voti necessaria a poter deliberare; vorremmo evitare che il passaggio in cui si parla di "maggioranza assoluta dei voti" sia erroneamente interpretato come "maggioranza assoluta dei presenti": per tale motivo si parla di "rappresentanti dei Comuni" che

rappresentano la maggioranza assoluta dei voti. La Commissione propone di mantenere il proprio testo.

Con la partecipazione dei Comuni alle quote parte siamo alla "chiave di volta" nella costituzione dei consorzi: quando si arriva a parlare dei costi sorgono sempre i maggiori contrasti. Contrariamente a chi mi ha preceduto, credo che se non diamo ai Comuni la possibilità di trovare al loro interno la chiave di riparto più equa, allora avremo certamente ricorsi. Lasciamo piuttosto modo ai Comuni, siano essi grandi o piccoli, di trovare la migliore chiave di ripartizione dei costi: manteniamo quindi la proposta contenuta nel rapporto.

Inoltre, la possibilità di alienare beni non è data al consiglio consortile ma deve essere prevista negli statuti. Di conseguenza si è tutelati sin dalla fase di costituzione del consorzio, quando si definisce lo statuto e quindi lo scopo del consorzio.

La proposta relativa all'art. 47 cpv. 7 infastidiva il gruppo di lavoro ristretto per il termine di "poca entità". Avendo avuto difficoltà a capire dove andava fissato il limite della "poca entità", abbiamo proposto di fare in modo che *tutti* i consorzi attuali siano adeguati ai nuovi statuti. È pur vero che per alcuni di essi il passaggio possa sembrare eccessivo: di conseguenza possiamo accogliere la proposta di dar tempo cinque anni per adeguare gli statuti di quei consorzi. Aggiungo però che se ciò non avviene, l'art. 45 dà al Consiglio di Stato la possibilità di sciogliere d'ufficio il consorzio. Forse questa è la volta buona che lo strumento dell'ente di diritto comunale vedrà la luce e che i consorzi inizieranno a ragionare come entità di diritto comunale. Anche in questo caso la Commissione suggerisce di accettare la modifica.

Concludo ringraziando, oltre ai membri della Commissione e della Sottocommissione, coloro che hanno collaborato con esse: il giurista del Gran Consiglio e i rappresentanti della Sezione degli enti locali per la competente consulenza, e invito il Parlamento ad approvare il messaggio n. 6164 con le modifiche presentate dalla Commissione.

BERTOLI M. - Vorrei proporvi un esempio che mostra perché la questione del referendum non dev'essere confusa con altro. Questa legge è "figlia dei suoi padri", e bene ha fatto il Consigliere di Stato a citare Dell'Ambrogio e la Sottocommissione, perché in Commissione non si discusse mai dell'indicazione allora poco sostenuta e che oggi è diventata la proposta che stiamo per votare. È quanto accadrà con i consorzi: una maggioranza del Municipio (e solo occasionalmente del Consiglio comunale, quando si nominerà il rappresentante) farà tutto, mentre il resto non conterà nulla.

Ecco l'esempio. Tre Comuni (A e B con 3'500 abitanti; C con 6'000 abitanti) costituiscono un consorzio per la gestione delle scuole; ovviamente nessuno vota contro. In seguito si decide che occorre rinnovare le scuole: la maggioranza dei Comuni A e B sono d'accordo che la nuova sede si troverà nel Comune A, mentre sono contrari una forte minoranza nei due Comuni e tutta la popolazione di C. Come risultato il consorzio decide che la sede scolastica si troverà comunque nel Comune A, nonostante una netta maggioranza contraria e grazie all'impossibilità di opporre un referendum.

È un esempio tra tanti che si potrebbero fare a dimostrazione che stiamo per approvare una legge verticista, grazie alla quale poca gente deciderà per tutti (come avviene nelle società anonime). Tanti argomenti portati dal collega Solcà sono giusti ma dimostrano che si sta andando verso la pura e semplice abrogazione del diritto di referendum ovunque: allora che decida uno per tutti. Non si capisce per quale motivo l'intelligenza presente nei Comuni sparisca quando si agisce a livello regionale per lasciare il posto all'ottusità. Dobbiamo invece riconoscere che a volte si è ottusi anche a livello comunale, ma in

questo caso esiste un "antidoto" nel referendum mentre a livello consortile lo si vuol negare. Saranno poche le occasioni che richiederanno l'uso del diritto di referendum, come avviene anche per le nostre decisioni (quattro o cinque all'anno contro le centinaia di norme che ogni anno approviamo e che sono per legge sottoposte a referendum), ma in casi come quello portato a esempio sarebbe possibile ricorrere al referendum. Bloccare tale meccanismo sarebbe poco avveduto.

La discussione di entrata in materia è dichiarata chiusa.

Messa ai voti, l'entrata in materia è accolta all'unanimità dei 72 voti espressi.

È aperta la discussione sui singoli articoli del disegno di legge annesso al rapporto commissionale.

Sono menzionati a verbale solo gli articoli oggetto di discussione o di proposte di modifica.

Articolo 4 cpv. 1

- **Emendamento di Riccardo Calastri**

*¹Il Consorzio può essere istituito coattivamente per decreto del Consiglio di Stato, uditi i Comuni interessati quando ciò è indispensabile **giustificato** per il razionale esercizio di una o più attività e non è possibile l'istituzione volontaria, segnatamente per il rifiuto di uno o più Comuni o il mancato accordo tra gli stessi.*

SOLCÀ C., RELATORE - La Commissione della legislazione accetta l'emendamento proposto dal collega Calastri.

Messo ai voti, l'emendamento è accolto con 65 voti favorevoli e 3 astensioni.

Articolo 18 cpv. 2

- **Emendamento dei Verdi**

²Il Consiglio consortile si riunisce in seduta pubblica e non può deliberare se non è presente la maggioranza assoluta dei voti.

GYSIN G. - L'emendamento riformula l'articolo senza cambiarne la sostanza. Riteniamo che l'articolo sia più chiaro ed elegante nella formulazione proposta dal Consiglio di Stato. Chiedo inoltre al relatore se può spiegare quanto appurato dai giuristi a proposito del cpv. 4.

SOLCÀ C., RELATORE - La Commissione mantiene la sua proposta circa il cpv. 2. Poco prima della presentazione in Gran Consiglio è sorto un problema di interpretazione relativamente al cpv. 4 («*Salvo diversa disposizione statutaria, il consiglio consortile delibera a maggioranza assoluta dei voti*»). Nella trascrizione si dice "delibera" anziché "decide" (come invece si legge nel messaggio; qui il verbo "delibera" appare al cpv. 2): è un errore che deve essere corretto. Inoltre la Commissione della legislazione invita la commissione di redazione a modificare, sempre al cpv. 4, la frase nel modo seguente: «*[...] decide a maggioranza assoluta dei voti presenti*». Infine la lett. b) del cpv. 1 deve essere modificata come segue: «*[...] e ne ordina la convocazione entro 60 giorni*».

Messo ai voti, l'emendamento è respinto con 8 voti favorevoli, 58 contrari e 2 astensioni.

Articolo 28

- **Emendamento dei Verdi**

¹Le spese consortili sono ripartite tra i consorziati proporzionalmente ai loro interessi nel Consorzio e tenuto conto della loro capacità finanziaria.

²Lo Statuto stabilisce le modalità di calcolo.

MAGGI F. - Il nostro emendamento propone di tornare alla formulazione dell'articolo come appare nella legge attuale, molto più chiaro sia circa la ripartizione delle spese basata sulla capacità finanziaria dei singoli Comuni (a difesa di quelli più piccoli), sia circa la sua interpretazione in caso di un eventuale ricorso in Tribunale.

PEDRAZZINI L., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI - La proposta dei Verdi è più vicina a quella del Consiglio di Stato che a quella della Commissione.

SOLCÀ C., RELATORE - La Commissione mantiene la sua proposta.

Messo ai voti, l'emendamento è respinto con 9 voti favorevoli, 57 contrari e un'astensione.

Articolo 41bis (nuovo)

- **Emendamento dei Verdi**

¹I beni immobili che compongono i beni patrimoniali del Consorzio non possono essere alienati se non per una destinazione di interesse pubblico.

²La regola del precedente capoverso si applica anche in caso di dimissioni o di scioglimento del Consorzio.

MAGGI F. - Il fatto che gli statuti possono prevedere quanto chiediamo non ci rassicura, motivo per cui noi vorremmo che nella nuova legge si citi espressamente l'articolo da noi proposto relativo all'alienazione di beni immobili.

PEDRAZZINI L., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI - Concordo con la posizione espressa dal relatore: dev'essere lo statuto a stabilire, una volta valutati i compiti del consorzio, se i beni possano essere alienati oppure no e a quali condizioni. Se fossimo noi a decidere per ogni consorzio l'impossibilità di alienare beni immobili andremmo oltre i nostri obiettivi.

SOLCÀ C., RELATORE - Confermo la posizione della Commissione, che mantiene la proposta formulata nel rapporto.

Messo ai voti, l'emendamento è respinto con 10 voti favorevoli, 58 contrari e 2 astensioni.

Capitolo IVa - Referendum popolare facoltativo (nuovo)

Art. 41a - Condizioni (nuovo)

- **Emendamento di Manuele Bertoli**

¹Sono soggette a referendum le risoluzioni del Consiglio consortile di cui alle lett. e, f, g, dell'art. 17 cpv. 2 e quelle di medesima natura delegate alla Delegazione consortile quando ciò sia domandato da almeno il 15% dei cittadini del comprensorio consortile, ritenuto un massimo di 3000 cittadini.

²Nel computo del numero si tiene conto dei cittadini iscritti nel catalogo al momento della pubblicazione della risoluzione sul Foglio ufficiale, esclusi i cittadini all'estero.

³La domanda di referendum dev'essere presentata per iscritto alla Delegazione consortile entro quarantacinque giorni dalla data di pubblicazione della risoluzione sul Foglio ufficiale e indicare la risoluzione per la quale il referendum è chiesto.

⁴I Comuni consorziati prestano collaborazione alla Delegazione consortile nelle operazioni di controllo delle firme raccolte dai referendisti.

⁵Entro un mese dalla presentazione delle firme, la Delegazione consortile esamina se la domanda è regolare e ricevibile e pubblica sul Foglio ufficiale la sua decisione.

⁶Riconosciute la regolarità e la ricevibilità, essa sottopone la risoluzione alla votazione popolare non prima di un mese, né più tardi di quattro mesi dalla pubblicazione sul Foglio ufficiale della decisione.

Art. 41b - Norme sussidiarie (nuovo)

- Emendamento di Manuele Bertoli

Per la presentazione delle domande di referendum, la raccolta, il deposito e il controllo delle firme, come pure per le votazioni sono applicabili per analogia le norme della legge sull'esercizio dei diritti politici.

BERTOLI M. - La riforma dei consorzi proposta nei termini contenuti nel rapporto va in senso verticistico poiché raccoglie tutti i poteri del consorzio nelle mani di poche persone e di maggioranze ben definite del Municipio, mentre il potere legislativo è chiamato a nominare una volta il suo rappresentante (un rappresentante della maggioranza) e in seguito è semplicemente informato una volta all'anno dal Municipio di quel che accade. Nei fatti abbiamo poche persone che gestiscono tutto.

I due casi di referendum previsti dalla legislazione cantonale cui ho accennato, non coperti dal diritto costituzionale, lo sarebbero a seguito di un semplice escamotage formale: la Costituzione afferma che sono soggette a referendum le norme astratte e generali (di principio le leggi), mentre le decisioni singole non lo sono. Nella legislazione cantonale si è usata una forma impropria per definire cose che non rientrano nella definizione di norme astratte e generali: la concessione alla centrale idroelettrica Calcaccia delle acque XY per X anni è votata per legge tramite una legge astratta e generale, di fatto impropriamente, solo per garantire il diritto di referendum. Secondo questo ragionamento avrei anche io potuto, invece di deliberare a livello consortile, pubblicare all'albo comunale o sul Foglio ufficiale le risoluzioni comunali che recepiscono la quota parte da pagare a carico del Comune: in tal modo, essendo la decisione di competenza comunale diventa automaticamente soggetta a referendum.

Il modo per aggirare la legge, quindi, esiste. Nel caso presente, alcuni atti che a livello comunale sarebbero soggetti a referendum non lo sono più solo perché sono decisi da più Comuni. Stiamo andando verso una grave mancanza di rispetto nei confronti di un diritto popolare garantito dalla Costituzione (art. 17 cpv. 4).

GHISLETTA R. - Mi sembra strano che il centrodestra si opponga a una misura virtuosa dal lato finanziario: quante volte nei Comuni abbiamo sentito lamenti circa le alte spese dei consorzi per opere faraoniche sulle quali nessuno ha il diritto di parola? Credo che la misura del referendum sulle opere consortili sia una forma di antidoto, in quanto garantisce un minimo di controllo popolare sulle opere realizzate dai consorzi. Per chi ha a

cuore una gestione razionale e mirata dei soldi pubblici lo strumento del referendum rappresenta un'arma per rendere più virtuosa la gestione finanziaria dei consorzi, quindi spero che l'emendamento sarà sostenuto.

DUCRY J. - Il collega Bertoli ha citato in modo improprio l'articolo costituzionale 17 cpv. 4. I lavori preparatori menzionati dal giurista Michele Albertini nella prima perizia sono in proposito chiari: la norma costituzionale impedisce qualsiasi forma di referendum non prevista dalla Costituzione medesima. Quando si legge che *«il diritto di referendum è garantito dove esiste il Consiglio comunale»* la dottrina e ciò che abbiamo imparato in materia di diritto costituzionale ci fanno inequivocabilmente dire che non si ammettono altre forme di referendum. Albertini ha molto ben motivato i due altri casi di diritto di referendum citati da Bertoli, che sono compatibili con la Costituzione cantonale.

La soluzione formale è semplice: il collega Bertoli può presentare un'iniziativa costituzionale parlamentare elaborata su tale aspetto, che il Parlamento potrà approvare; noi commetteremmo un grave errore giuridico introducendo con l'art. 41 la facoltà di referendum.

PANTANI R. - In primo luogo invito il collega Ducry a esporre il proprio pensiero in Commissione per far risparmiare tempo durante la discussione in aula. Vorrei poi replicare al collega Ghisletta: noi apparterremo forse anche alla destra retriva e non rivoluzionaria come la sinistra, ma ci siamo preoccupati del tema da lui toccato inserendo con la legge in esame un freno alle spese faraoniche che qualcuno di vostra conoscenza fa senza tenere nella giusta considerazione gli aspetti finanziari, né cantonali, né comunali o consortili.

PEDRAZZINI L., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI - Nelle note che mi sono state consegnate leggo che già nel 1974 il tema era stato affrontato in Parlamento, il quale aveva deciso di non introdurre il diritto di referendum in materia consortile per due ragioni sostanziali: evitare l'istituzione di fatto di un nuovo ente intermedio fra Cantone e Comune ed evitare il possibile dualismo fra Comune e Consorzio.

Dal punto di vista giuridico concordo con quanto espresso dal consulente giuridico del Gran Consiglio, dal relatore e da Jacques Ducry. Politicamente lo considero un errore: ha ragione Bertoli quando afferma che abbiamo fatto una scelta di tipo verticistico quanto all'organizzazione dei consorzi e che diamo il potere di decidere a poche persone, ma sono persone direttamente elette dal popolo che risponderanno delle loro decisioni e del mandato e dei compiti che daranno i consorzi. In altre parole avremo un controllo democratico migliore rispetto a quello che abbiamo oggi, quando i consorzi sono diventati enti che non si sa più bene a chi rispondano (in ogni caso in misura non sufficiente ai Municipi e ai Consigli comunali che li hanno creati). Con la nostra proposta di legge andiamo nella direzione di responsabilizzare correttamente chi è eletto dal popolo, municipali e consiglieri comunali.

Proprio l'esempio citato da Bertoli rafforza in me la convinzione che sia giusto negare in questa circostanza il diritto di referendum, perché i compiti affidati al consorzio dai Comuni che da soli non sarebbero in grado di realizzarli sono compiti tecnici, non politici, e come tali devono rispondere a norme di legge cantonali e federali a vario livello che ne limitano l'azione. Se un gruppo di Comuni si trovasse nella necessità di realizzare una nuova sede

scolastica tramite un consorzio la cui attività è soggetta a referendum, è probabile che la scuola non sorgerebbe mai perché vi sarà sempre qualcuno a cui la sede prescelta non andrà bene. Invece, con questa legge creiamo i presupposti per evitare che vi sia uno spreco di risorse pubbliche migliorando il controllo, la responsabilizzazione e la trasparenza finanziari; vi sono ulteriori strumenti a disposizione dei consiglieri comunali e dei Municipi con cui controllare l'evoluzione della spesa.

Per tali motivi riteniamo sbagliato voler introdurre nella legge il diritto di referendum contro le decisioni consortili.

SOLCÀ C., RELATORE - La struttura dei consorzi proposta nella nuova legge è tutt'altro che un escamotage per gestire attività occulte; oggi auspichiamo che da parte degli organi esecutivi vi sia un grado di trasparenza estremamente alto.

In merito all'esempio portato da Bertoli invito a non guardare all'interesse dei singoli Comuni ma a tutto il comprensorio. È inevitabile che in un comprensorio formato da due Comuni piccoli e uno grande vi siano disparità, ma teniamo presente che anche il grande Comune rappresenta una porzione di cittadini, e in ogni caso se un oggetto è contestabile i cittadini hanno la possibilità di esprimersi ad esempio attraverso il diritto di referendum contro la costituzione del consorzio o sui crediti chiesti per l'attuazione di un determinato progetto.

BERTOLI M. - L'art. 17 cpv. 4 della Costituzione cantonale dice che il diritto di referendum è garantito ai Comuni nei quali esiste il Consiglio comunale, perché laddove vi è l'Assemblea comunale tutti possono votare direttamente senza che sia necessario ricorrere al referendum. Quindi, nei Comuni il referendum è garantito; tuttavia, con la costituzione del consorzio di fatto si cancella tale diritto: è secondo me un grave problema giuridico che si sta sottovalutando.

Messo ai voti, l'emendamento è respinto con 19 voti favorevoli, 47 contrari e 4 astensioni.

Articolo 47 cpv. 7 (nuovo)

- Emendamento della Commissione della legislazione

⁷Il Consiglio di Stato può autorizzare, per un periodo di 5 anni dall'entrata in vigore della legge, il mantenimento degli statuti in vigore quando si tratta di Consorzi costituiti per una durata limitata o per attività di poca entità, oppure per i Consorzi istituiti in virtù della delega del precedente art. 2 cpv. 2 della precedente legge sul consorzio dei Comuni del 1974.

Messo ai voti, l'emendamento è accolto con 68 voti favorevoli, un contrario e un'astensione.

La discussione sui singoli articoli è dichiarata chiusa.

Messi ai voti, i singoli articoli e il complesso del disegno di legge scaturito dalla discussione parlamentare sono accolti con 52 voti favorevoli e 17 astensioni.

L'adesione del Consiglio di Stato è recata dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni.

2. CHIUSURA DELLA SEDUTA E RINVIO

Alle ore 19:00 la seduta è tolta e il Gran Consiglio è riconvocato per martedì 23 febbraio 2010.

Per il Gran Consiglio:

Il Presidente, Riccardo Calastri

Il Segretario generale, Rodolfo Schnyder