

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

statuendo sull'istanza di intervento 16 febbraio 2009 dei municipali di Bissone R. Orsatti, L. Maccanetti e R. Lombardini contro l'operato del sindaco di Bissone L. Grosa e del vice sindaco S. De Toni, in tema di presunta violazione del principio della collegialità (art. 55 LOC), del divieto di prestazione (art. 101 LOC) e dei presupposti formali concernenti la validità delle risoluzioni municipali (art. 94 LOC);

preso atto di quanto discusso in occasione degli incontri intercorsi in data 6 aprile 2009 con gli istanti e 10 aprile 2009 con il sindaco L. Grosa, nonché della documentazione e delle informazioni successivamente trasmesse alla Sezione degli enti locali dagli istanti, dal sindaco e dalla Cancelleria comunale;

richiamato inoltre l'incontro del 22 giugno 2009 fra il Municipio di Bissone e funzionari della Sezione degli enti locali;

letti ed esaminati gli atti;

esperita la necessaria ulteriore istruttoria per il tramite della Sezione degli enti locali;

ricordato che il Consiglio di Stato si esprime in questa sede quale Autorità di vigilanza sui Comuni in applicazione degli artt. 194 e segg. LOC;

rilevato inoltre che il Consiglio di Stato o i suoi servizi si esprimeranno nel prosieguo quale Autorità di vigilanza sull'istanza ancora pendente, presentata in data 10 giugno 2009 dal sindaco L. Grosa nei confronti dei municipali R. Orsatti, L. Maccanetti e R. Lombardini. Tale istanza concerne la decisione del 4 giugno 2009 del Municipio di Bissone di procedere alla firma dei contratti d'appalto per il risanamento della vasca nuotatori del Lido comunale di Bissone; contro la risoluzione municipale è tuttavia pendente ricorso presso il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato. Vista la natura sussidiaria della procedura di vigilanza (art. 196 a LOC), il Consiglio di Stato non può a questo stadio esprimersi sull'operato del Municipio e dei suoi membri in relazione a detta risoluzione.

Ritenuto:

- in sede di istanza 16 febbraio 2009 gli istanti evidenziano innanzitutto il forte contrasto esistente in seno al Municipio di Bissone, da ricondurre a loro parere essenzialmente al comportamento del sindaco L. Grosa.

A sostegno della loro istanza viene indicato a carico del sindaco L. Grosa e pure del vice sindaco S. De Toni quanto segue:

- nell'ambito del progetto di risanamento fonico dell'autostrada A2, il sindaco L. Grosa avrebbe inviato alcune lettere sul tema al Consigliere federale M. Leuenberger senza risoluzione municipale, a cantiere iniziato e senza competenze in materia. Egli avrebbe inoltre fatto dichiarazioni ai media **(a)**;
- in relazione al progetto del Lido comunale (Messaggio municipale 638 la cui proposta è stata approvata dal Consiglio comunale all'unanimità il 26 febbraio 2007 ed è cresciuta in giudizio) il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni avrebbero interposto ricorsi allo scopo di ritardare i lavori; avrebbero inoltre fatto dichiarazioni pubbliche su altre soluzioni, né discusse né studiate dal Municipio **(b)**;
- relativamente alla questione dei matrimoni all'aperto, il sindaco L. Grosa avrebbe fatto repliche e dupliche senza l'approvazione del Municipio **(c)**;
- il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni avrebbero deliberato in seduta municipale senza il quorum necessario **(d)**;
- il sindaco L. Grosa avrebbe attribuito appalti a parenti ed amici **(e)**;
- il sindaco L. Grosa in alcune occasioni avrebbe abbandonato le sedute municipali **(f)**;
- per quanto concerne la strada di circonvallazione, il sindaco L. Grosa avrebbe fatto dichiarazioni tramite la stampa a nome del Municipio su varianti non scelte dall'Esecutivo e senza risoluzione municipale **(g)**;
- sul progetto di marciapiede Bissone-Campione, il sindaco L. Grosa avrebbe organizzato numerosi ricorsi di privati cittadini **(h)**;
- il sindaco L. Grosa avrebbe inoltre effettuato dichiarazioni alla stampa unilaterali e senza il parere della maggioranza del Municipio; avrebbe inoltre avuto dei comportamenti anticorlegiali e avrebbe fatto battute, in seduta e pubbliche, di disprezzo verso alcuni cittadini **(i)**;
- infine, il sindaco L. Grosa avrebbe palesato incapacità nell'allestire preventivi e consuntivi **(j)**.

Gli istanti chiedono che il Consiglio di Stato intervenga allo scopo di permettere che le riunioni municipali siano svolte nel rispetto della LOC e che siano chiarite le regole fondamentali alla base del funzionamento del Municipio.

- A seguito dei colloqui intercorsi (6 aprile 2009 con gli istanti e 10 aprile 2009 con il sindaco L. Grosa) ed in base alla documentazione ed alle informazioni raccolte, al proposito delle diverse censure e per quanto di rilievo ai fini dell'evasione dell'istanza risulta quanto segue:

(a) Progetto di risanamento fonico dell'autostrada A2

Durante la seduta municipale del 6 giugno 2008 (cfr. ris. mun. 17/08.01 - estratto del verbale alla trattanda n. 1) il Municipio ha accettato all'unanimità la risoluzione presentata dal sindaco L. Grosa volta ad autorizzarlo a rappresentare il consenso nella:

... omissis... *verifica di eventuali possibilità di modifica o sostituzione del progetto di risanamento fonico della A2.*

Nel corso della seduta dell'Esecutivo del 4 agosto 2008 (cfr. estratto del verbale - trattanda n. 12) gli istanti hanno nondimeno presentato la Dichiarazione scritta del 30 luglio 2008, di seguito riportata integralmente:

Come più volte ribadito nella seduta del 9.6.2008 con la presente confermiamo che non abbiamo approvato il verbale della seduta del 6.6.2008. In particolare sottolineiamo che lo spirito della discussione alla trattanda relativa al progetto di risanamento fonico è stato stravolto e, di conseguenza la decisione verbalizzata non corrisponde assolutamente a quanto concordato. Noi siamo infatti dell'avviso che una delega al sindaco è stata data (anche se superflua!), ma solamente per verificare lo stato delle procedure e per valutare se vi siano margini di miglioramento del progetto approvato, come da interpellanza dell'arch. Gianmaria Verda, in occasione della seduta del 26.5.2008 del Consiglio comunale.

Durante la seduta municipale del 25 agosto 2008 (cfr. estratto del verbale - trattanda n. 33), gli istanti hanno comunicato quanto segue:

omissis... dopo aver presenziato alla conferenza stampa in data odierna dell'Ustra si ritengono soddisfatti delle informazioni in merito all'imminente inizio dei lavori dei ripari fonici e ritengono di non più entrare nel merito dell'argomento.

Il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni hanno in quella seduta preso atto della posizione dei colleghi.

Successivamente è stato appurato che in almeno due occasioni (16 giugno 2008 e 19 agosto 2008), il sindaco L. Grosa ha scritto su carta intestata del Comune al Consigliere federale M. Leuenberger, firmando nel primo caso a titolo di *sindaco*, nell'altro solo a suo nome.

Inoltre due ulteriori lettere, sempre su carta intestata del Comune, sono state inviate il 15 ottobre 2008 ed il 1. dicembre 2008 firmate dal sindaco L. Grosa e dal vice sindaco S. De Toni, utilizzando il titolo di *sindaco* e *vice sindaco*.

(b) Progetto del Lido comunale; ricorsi

Risulta che durante l'attuale legislatura (e fino alla presentazione della presente istanza d'intervento del 16 febbraio 2009), il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni abbiano interposto un unico ricorso in data 3 settembre 2008 contro la decisione del 25 agosto 2008 relativa alla delibera dei lavori per il risanamento del Lido comunale al Consorzio Atel Impianti SA e Hinke Schwimmbad Schweiz AG.

Il ricorso è stato successivamente ritirato in quanto in data 11 settembre 2008 contro la medesima decisione la ditta Acquaplan SA, concorrente nel Consorzio Acquaplan SA e Mauchle Metallbau AG, ha interposto ricorso al TRAM, ricorso poi respinto il 20 ottobre 2008.

Sono tuttora pendenti presso il Servizio dei ricorsi del Consiglio di Stato due ricorsi.

Il primo datato 15 giugno 2009 contro la decisione del 4 giugno 2009 della maggioranza municipale (municipali R. Orsatti, L. Maccanetti e R. Lombardini) inerente alla firma del contratto d'appalto per le delibere di ristrutturazione delle vasche del Lido comunale.

Il secondo del 29 giugno 2009 avverso la decisione 15 giugno 2009 (ris. mun. n. 18/09.24) del Municipio di Bissone relativa al conferimento "a pieni poteri" per i lavori di ristrutturazione del Lido comunale al municipale Renzo Lombardini.

(c) Matrimoni all'aperto

Il 22 settembre 2008, a seguito di alcune segnalazioni, l'Ufficio circondariale di stato civile di Lugano ha inviato una lettera al Municipio di Bissone nella quale lo invitava a voler formulare le proprie osservazioni in merito alle celebrazioni di matrimoni avvenute in spazi non designati a tale uso. Le stesse sono state ulteriormente sollecitate dal medesimo ufficio l'11 novembre 2008.

Il 19 novembre 2008 con risoluzione municipale n. 37/08.19 il Municipio ha formulato istanza formale volta ad inserire nell'elenco delle sale per la celebrazione di matrimoni il portico denominato "Sottopusterla". Lo stesso giorno, il sindaco L. Grosa ha inviato su carta intestata del Comune, le proprie osservazioni all'Ufficio circondariale di stato civile di Lugano.

Il 9 dicembre 2008 l'Ufficio centrale di stato civile ha comunicato al Municipio che la richiesta non poteva essere accolta.

In data 23 dicembre 2008, il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni hanno inviato, su carta intestata del Comune, una lettera all'Ufficio centrale dello stato civile con la quale hanno richiesto un sopralluogo affinché fosse rivista e rivalutata la presa di posizione del 9 dicembre u.s.

Successivamente, con lettera del 2 gennaio 2009 l'Ufficio centrale di stato civile, anche a seguito di articoli apparsi sul Corriere del Ticino il 29 ed il 31 dicembre 2008 (secondo i quali la richiesta di sopralluogo era un'iniziativa personale di sindaco e vice sindaco), ha chiesto la trasmissione della risoluzione municipale con la quale si formalizzava la richiesta poc'anzi citata.

Il 13 gennaio 2009 il Municipio ha inviato copia dell'estratto del verbale della seduta del 22 dicembre 2008, nella quale alla trattanda n. 18 (concernente la lettera 9.12.2008 dell'Ufficio centrale di stato civile) si affermava che:

Si prende atto della lettera con la quale non vengono autorizzate le celebrazioni di matrimoni sotto il portico Sottopusterla.

Il 21 gennaio 2009 il medesimo Ufficio ha scritto nuovamente al Municipio sollecitando il documento richiesto.

Infine, nel corso della seduta dell'Esecutivo del 26 gennaio 2009 (cfr. estratto del verbale - trattanda n. 18) il consesso ha preso atto della stessa e testualmente:

... omissis... i municipali Maccanetti, Orsatti, Lombardini dichiarano di non aver mai autorizzato il sindaco e il vice sindaco a chiedere a nome del Municipio all'Ufficio di vigilanza dello stato civile un sopralluogo presso il portico di Sottopusterla. Con questa dichiarazione si ribadisce che la questione matrimoni all'aperto è definitivamente evasa. Si decide quindi di chiudere definitivamente la problematica.

(d) Decisioni municipali senza quorum

Dall'estratto del verbale della seduta municipale del 12 giugno 2008 si evince come, nonostante il fatto che il sostituto del Segretario comunale (Signor Gérard Brugnoli) abbia edotto il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni della mancanza del quorum necessario per poter deliberare (art. 94 LOC), essi hanno nondimeno deciso di dar seguito alla discussione delle diverse trattande all'ordine del giorno.

(e) Presunti appalti attribuiti a parenti ed amici

In almeno tre occasioni (22 luglio 2008, 15 ottobre 2008 e 16 febbraio 2009) la ditta Decoprint (la cui titolare con firma individuale, secondo il registro di commercio del Canton Ticino, è la signora Cristina Grosa, cognata del sindaco L. Grosa) ha fatturato prestazioni a favore del Comune per un ammontare di complessivi Fr. 1'791.50.

Il sindaco L. Grosa ha più volte ribadito di non aver nessun rapporto diretto con la ditta Decoprint. Inoltre, dalle informazioni assunte non è stato possibile appurare se tali ordini siano stati effettuati dalla Cancelleria comunale (come preteso dal Sindaco) oppure dal sindaco L. Grosa (come affermato dal Segretario comunale). Non risultano in ogni caso delibere municipali.

(f) Abbandono di sedute municipali da parte del sindaco L. Grosa

Effettivamente in almeno due circostanze è accertato che, nell'ambito della trattanda con oggetto la rotazione dei dicasteri, il sindaco L. Grosa ed anche il vice sindaco S. De Toni hanno abbandonato la sala (26 gennaio 2009 e 9 febbraio 2009).

(g) Strada di circonvallazione

(h) Progetto di marciapiede Bissone-Campione

(i) Dichiarazioni alla stampa unilaterali e senza il parere della maggioranza del Municipio; comportamenti anticolligiali e battute, in seduta e pubbliche, di disprezzo verso alcuni cittadini

Con riferimento a queste censure, dalla documentazione pervenutaci dalla Cancelleria comunale non sono deducibili elementi utili ai fini di appurare la fondatezza delle affermazioni dell'istanza. Prove in tal senso non sono state prodotte nemmeno dagli istanti.

Considerato:

1.

Le censure e le risultanze di cui sopra vanno esaminate alla luce dei disposti della Legge organica comunale.

1. 1.

Motivo di segnalazione da parte degli istanti sono presunte violazioni del principio della collegialità (art. 55 cpv. 3 LOC, art. 80 cpv. 1, art. 90 cpv. 4 LOC), del divieto di prestazione (art. 101 LOC) e dei presupposti formali concernenti la validità delle risoluzioni municipali (art. 94 LOC).

In particolare le censure di cui alle sopraccitate lettere (a), (b), (c), (f), (g), (h), (i) concernono presunte violazioni della collegialità; quelle della lettera (d) dell'art. 94 LOC, infine quella della lettera (e) del divieto di prestazione (art. 101 LOC).

Per quanto sostenuto invece alla lettera (j), ovvero la presunta incapacità personale del sindaco L. Grosa nell'allestire preventivi e consuntivi: la questione esula invero dalle competenze dell'Autorità di vigilanza. Restano ovviamente riservati competenze e obblighi di tutto il collegio di sottoporre al Legislativo conti comunali conformi alla legge e nei termini previsti dalla stessa.

Al proposito degli accennati disposti della LOC sono utili le seguenti considerazioni.

Principio della collegialità

Quadro legislativo

Il Municipio stando alla LOC è un organo retto dalla collegialità. Questo vale **nel suo interno, nei rapporti verso il Legislativo** e pure negli ulteriori rapporti **verso l'esterno** con la cittadinanza e con terzi (art. 55 cpv. 3 LOC, art. 80 cpv. 1, art. 90 cpv. 4 LOC).

E' spesso oggetto di discussione se tale principio valga assolutamente, e meglio se sia censurabile o rimproverabile ogni e qualsiasi presa di posizione o agire di un membro dell'Esecutivo che si distanzi dal collegio.

La risposta a questa domanda, pur silente la legge, è negativa. E' pacifico che il municipale non può prendere da solo decisioni vincolanti (art. 90 cpv. 4 LOC).

Per prassi si riconosce però al membro di Municipio di potersi manifestare entro certi limiti anche pubblicamente in parallelo al collegio con opinioni diverse. Questo vale in particolare per le sue idee su temi di impatto collettivo, ovvero su argomenti che si prestano ad essere dibattuti politicamente in sede di partiti locali, di associazioni e fra la popolazione (vedi temi quali le realizzazioni comunali, il Piano regolatore, l'acquisizione di sedimi per infrastrutture pubbliche, ecc.).

Il diritto di posizionarsi del singolo municipale in simili casi, e più in generale le sue possibili modalità d'agire, in alcuni Comuni è codificato in un Codice di comportamento che i membri del consesso si impegnano a rispettare.

Nondimeno il manifestarsi a titolo individuale da parte di sindaco e municipali deve rientrare in determinati limiti. Al municipale va richiesto come regola di base che nel suo agire egli usi forme e modi adeguati alla sua posizione di membro accanto ad altri di un gremio, in cui deve vigere collegialità e rispetto reciproco. Comprensibilmente nell'irritare e nell'urtare i colleghi spesso non hanno tanto peso le idee divergenti del membro, quanto piuttosto le modalità con cui egli le manifesta all'esterno: il tipo di linguaggio da questi usato, il fatto che egli non avvisi il collegio delle sue azioni, che egli sferrò pubblicamente pesanti attacchi di carattere personale ai colleghi, ecc.

L'esperienza insegna che simili modi di fare, se non rilevanti per una sanzione ai sensi dell'art. 197 LOC (il principio della collegialità è prima di tutto un postulato etico), danno inevitabilmente adito a tensioni e contrasti interpersonali, capaci di mettere seriamente in discussione la "convivenza" in seno al collegio, quindi la capacità di quest'ultimo di esaminare, discutere e decidere con la dovuta serenità e tranquillità. Possono in sostanza pesantemente condizionare l'operatività dell'Esecutivo.

Questo vale a maggior ragione per il sindaco. La legge gli attribuisce infatti espressamente il compito di presiedere, di gestire il collegio e di coordinarne l'attività (art. 118 cpv. 1 LOC). In occasione della recente revisione della LOC sono state segnatamente rafforzate le sue facoltà organizzative del lavoro municipale per rapporto al collegio ma pure ai singoli capidicastero, con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'operato dell'Esecutivo. Il sindaco più degli altri membri dovrebbe in definitiva preoccuparsi che gli ingranaggi della "macchina municipale" funzionino a dovere.

Ciò significa anche che il sindaco, ancora di più di un municipale, dovrebbe astenersi da continui comportamenti (fra questi quelli anticollegiali) che creano tensioni, condizionano o addirittura bloccano il funzionamento del collegio.

Le censure di cui alle lettere (a), (b), (c), (f), (g), (h), (i) vanno esaminate tenuto conto di questi principi.

Valutazione delle fattispecie concrete

E' indubbio che nel Comune di Bissone soprattutto i temi riguardanti il *progetto di risanamento fonico dell'autostrada A2* ed il *progetto del Lido comunale* sono stati e sono tuttora oggetto di discussione pubblica, ma pure di acceso contrasto politico.

Il primo in particolare sembra fra le ragioni principali che hanno portato alla costituzione del Movimento Nuova Bissone, che fa capo al sindaco L. Grosa; nel relativo programma politico rientrano inoltre altri temi sollevati nell'istanza, quali la *strada di circonvallazione* e la *strada via Campione*.

L'agire contestato in particolare al sindaco riguarda quindi suoi comportamenti ed azioni, che paiono mirati a perseguire gli obiettivi del programma politico del suo movimento, esposto nel corso della campagna per le elezioni comunali del 2008.

Come detto, non è di per sé censurabile che un membro di Municipio manifesti pubblicamente le sue posizioni su temi quali quelli in questione a forte impatto collettivo. Ciò deve tuttavia avvenire con modalità che tengano conto della propria posizione di membro di un consesso in cui vige la collegialità.

Valgono poi le precisazioni poc'anzi fatte per il sindaco.

Ne discende in merito alle puntuali denunce di violazione della collegialità che qui occupano:

(a) Progetto di risanamento fonico dell'autostrada A2

In relazione alla missiva del 16 giugno 2008, che segue la risoluzione municipale n. 17/08.01 del 6 giugno 2008: il sindaco L. Grosa poteva ritenersi legittimato dall'Esecutivo a fare i passi necessari alla verifica di eventuali possibilità di modifica o sostituzione del progetto di risanamento fonico della A2.

Per quanto attiene invece alla lettera susseguente del 19 agosto 2008 firmata dal sindaco L. Grosa (su carta intestata del Comune ma senza utilizzare il titolo di sindaco), nonché a quelle del 15 ottobre e 1. dicembre 2008 firmate dal sindaco L. Grosa e dal vice sindaco S. De Toni, va precisato quanto segue.

Se da un lato è vero che non era stata adottata una risoluzione formale di revoca della precedente autorizzazione, tenuto conto della *Dichiarazione scritta* presentata durante la seduta municipale del 4 agosto 2008 e della comunicazione degli istanti del 25 agosto 2008, il sindaco L. Grosa e il vice sindaco S. De Toni avrebbero dovuto astenersi dal proseguire nei loro intenti, utilizzando intestazioni ufficiali del Comune. Pur non avendo firmato a nome del collegio, l'utilizzo di carta intestata del Comune poteva creare malintesi, portando a credere che essi si muovevano in un qualche modo a titolo ufficiale in rappresentanza del Comune.

Personalmente o a nome del loro movimento essi avrebbero potuto instaurare una corrispondenza con il Consigliere federale M. Leuenberger, non però con modalità che lasciavano trasparire una qualche ufficialità; ciò tenuto in particolare conto che essi agivano non in linea con la posizione espressa dall'Esecutivo, ovvero dalla maggioranza municipale.

A prescindere dal fatto che è possibile che in passato in alcune circostanze il precedente sindaco di Bissone abbia proceduto in maniera analoga, l'operato in questione non è corretto nelle forme e non tiene conto della posizione della maggioranza.

(b) Progetto del Lido comunale; ricorsi

Innanzitutto per quanto concerne il diritto di ricorso, da rilevare come esso costituisca un mezzo di ordinaria protezione giuridica dei singoli se toccati nei loro interessi personali (ex. art. 43 LPAm) o addirittura del cittadino del Comune al di là dei suoi interessi personali se la legge lo prevede (ex. art. 209 LOC).

Il municipale al pari del cittadino dispone di tale diritto. Se da un lato è vero che il fatto che egli ricorra quale cittadino del Comune contro decisioni municipali non è propriamente in linea con il principio della collegialità. Dall'altro occorre considerare che il ricorso in casi particolari può costituire uno degli unici strumenti per provocare la verifica della legalità di una decisione.

Come detto, attualmente vi sono due ricorsi pendenti interposti dal sindaco L. Grosa: il primo contro la risoluzione municipale del 4 giugno 2009 relativa alla firma del contratto d'appalto per le delibere di ristrutturazione delle vasche del Lido comunale; il secondo contro la decisione 15 giugno 2009 del Municipio di Bissone concernente il conferimento "a pieni poteri" per i lavori di ristrutturazione del Lido comunale al municipale Renzo Lombardini.

Ora, sull'oggetto *ristrutturazione degli impianti e delle infrastrutture balneari del Lido comunale* vi sono nondimeno recenti decisioni e posizioni della maggioranza municipale che possono perlomeno far discutere. L'esito delle procedure ricorsuali in corso e di eventuali altre contro dette decisioni e posizioni fornirà elementi utili per valutare la legittimità dell'operato della maggioranza municipale al riguardo.

Ciò posto, quantomeno a questo stadio, non vi sono elementi sufficienti per affermare che l'agire del sindaco L. Grosa su questo tema costituisca un'azione ingiustificatamente anticolllegiale.

(c) Matrimoni all'aperto

Giusta l'art. 31d Legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero (LAC), sindaci e vice sindaci *possono essere designati dal Consiglio di Stato ufficiali dello stato civile con esercizio limitato alla sola celebrazione delle nozze nei rispettivi comuni di nomina.*

Tale competenza autonoma è limitata alla celebrazione dei matrimoni; non comprende perciò la facoltà di proporre all'ufficio circondariale dello stato civile preposto eventuali nuove ubicazioni per lo svolgimento dei riti nuziali. Simile possibilità compete esclusivamente all'Esecutivo comunale.

Ne consegue che con la trasmissione della missiva inviata all'Ufficio centrale dello stato civile il 23 dicembre 2008, il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni sono nel frangente andati oltre le loro competenze individuali, interferendo impropriamente con quelle del collegio municipale.

(f) Abbandono di sedute municipali da parte del sindaco L. Grosa

L'abbandono per protesta di una seduta municipale è un gesto forte. Se costituisce fatto del tutto eccezionale può ancora rientrare in una tollerabile espressione di dissenso. Se del tutto straordinario, esso può rimanere senza conseguenze particolari. Il suo ripetersi configurerebbe invece una violazione dell'obbligo di partecipazione alle sedute (art. 96 LOC), come tale sanzionabile.

Nella fattispecie è stato accertato che in almeno due occasioni il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni hanno abbandonato le sedute municipali.

I temi in discussione in quel frangente (vedi rotazione dei dicasteri) erano particolarmente sensibili. In simili circostanze, è tutto sommato comprensibile che possano intervenire reazioni forti. Siffatte reazioni devono tuttavia essere assolutamente sporadiche e non possono in alcun modo diventare prassi usuale. La loro reiterazione potrebbe comportare sanzioni disciplinari.

Presunta violazione del divieto di prestazione (art. 101 LOC)

Quadro legislativo

Codificando il divieto di prestazione il Legislatore ha voluto innanzitutto evitare che un membro di Municipio potesse, avvalendosi della sua privilegiata posizione in seno al collegio, conseguire utilità e vantaggi economici da appalti, mandati, forniture, ecc. del Comune.

Il Legislatore ha quindi voluto evitare che un municipale potesse condizionare a suo favore e a scapito di altri concorrenti il processo decisionale di delibera, alla base di detti rapporti. In tal senso dottrina e giurisprudenza hanno sempre interpretato il fine principale del divieto di prestazione.

Il divieto è esteso anche all'assunzione indiretta. Pertanto il municipale o ditte di cui egli fa parte non possono nemmeno assumere le prestazioni indirettamente, tramite loro relazioni interne con il destinatario diretto dell'aggiudicazione municipale.

Si è avvertito che gli scopi della norma potevano essere facilmente aggirati se il membro dell'Esecutivo avesse potuto, indirettamente, conseguire totalmente o parzialmente gli stessi vantaggi del vincitore della pubblica gara. I negozi giuridici entranti in linea di conto per un'assunzione indiretta non sono elencati all'art. 101 LOC. Essi possono rivestire forma e natura diversa. Fondamentale per una conclusione in questo senso è pertanto la considerazione della fattispecie concreta in tutte le sue caratteristiche.

La censura di cui alla let. (e) va esaminata alla luce di questi principi.

Valutazione della fattispecie concreta

Il sindaco L. Grosa ha più volte ribadito di non aver nessun rapporto con la ditta Decoprint (cfr. mail del sindaco L. Grosa del 20 agosto 2009 alla Sezione Enti locali), la cui titolare con firma individuale è la signora Cristina Grosa cognata del sindaco (cfr. estratto del registro di commercio del Canton Ticino del 14.09.2009). Egli non avrebbe nessun interesse personale finanziario o d'altro genere che lo lega alla ditta in questione.

Segnatamente sulla base di queste informazioni del diretto interessato, non è nella fattispecie dato di concludere per una violazione del disposto sul divieto di prestazione (art. 101 LOC) in relazione alle prestazioni da parte della ditta Decoprint a favore del Comune per un ammontare di complessivi Fr. 1'791.50.

In linea di principio non si riconosce un caso di divieto di prestazione unicamente per il fatto che la delibera e la relativa procedura concernono ditte in cui sono coinvolti quali amministratori o dipendenti con funzioni dirigenziali parenti di un municipale ai sensi dell'art. 83 LOC. E' fatta normalmente eccezione per il coniuge che vive sotto lo stesso tetto del municipale.

Non si ritiene infatti che quei legami di parentela creino da soli una sorta di presunzione di vantaggio personale concreto e immediato nella persona del municipale, tale da determinare di partenza un divieto di prestazione.

La conclusione di cui sopra si fonda sulle affermazioni del sindaco.

Al proposito va ricordato che nei chiarimenti dei rapporti fra membri di Municipio e ditte private è assolutamente fondamentale la trasparenza e l'onestà del membro nell'esporre le sue relazioni, considerato l'esiguo potere di indagine del Municipio, ma pure dell'Autorità di vigilanza in relazione a società private.

Di transenna si rileva inoltre che il fatto che la titolare della ditta risulta essere la cognata di un membro di Municipio, in sede di delibera municipale non determina collisione d'interesse, stando all'art. 100 LOC oggi in vigore.

Lo sarà invece a partire dal 1.1.2012 quando entrerà in vigore la modifica del disposto decisa dal Gran Consiglio nel 2008.

Infine come detto nel caso concreto non è stato possibile appurare con certezza le modalità di assegnazione

Qualora fosse stato il sindaco L. Grosa a decidere l'attribuzioni di tali prestazioni, saremmo in presenza di una violazione dell'art. 90 cpv. 4 LOC, il quale prescrive che il municipale non può prendere da solo decisioni vincolanti.

Nell'impossibilità di verificare ciò, rammentiamo al Municipio che eventuali deleghe all'amministrazione ai sensi dell'art. 9 cpv. 4 e 5 LOC vanno per il resto stabilite nel Regolamento comunale e in un'ordinanza municipale.

Presunta violazione di presupposti formali concernenti la validità delle risoluzioni municipali (art. 94 LOC)

Quadro legislativo

L'art. 94 LOC stabilisce che il Municipio può validamente deliberare se interviene alla seduta almeno la maggioranza assoluta dei suoi membri; inoltre nei casi previsti dalle lettere a) e b) dell'art. 93 se i municipali sono stati avvisati a domicilio, almeno 24 ore prima della riunione; se uno o più municipali, allo scopo dichiarato di impedire una deliberazione per difetto della maggioranza assoluta, abbandonano la seduta, l'oggetto in discussione sarà rinviato alla prossima seduta. Ripetendosi il caso, la deliberazione potrà essere presa validamente dai presenti. All'art. 94 LOC, come pure all'art. 97 LOC, la legge prevede pertanto disposti atti a comunque garantire il processo decisionale municipale, evitando quindi che la normale presa di decisioni da parte dell'Esecutivo non venga bloccata da assenteismi espressamente voluti dai suoi membri.

Sulla base di questi principi occorre valutare la censura di cui alla let. (d).

Valutazione della fattispecie concreta

Il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni erano a conoscenza della mancanza del numero legale per poter aprire la seduta del 12 giugno 2008. A prescindere dalla portata delle decisioni prese durante la stessa (trattande dal punto 1 al punto 20 - cfr. estratto del verbale della seduta del 12 giugno 2008), il comportamento da loro assunto lascia intendere poca considerazione delle regole di funzionamento del Municipio; come tale va censurato.

1.2.

Alla luce di quanto esposto, in sintesi sono state appurate le seguenti violazioni o incongruenze a carico del sindaco L. Grosa e del vice sindaco S. De Toni:

- in almeno due circostanze vi è stato un agire da parte loro non adeguato nelle forme, ciò in particolare vista la posizione espressa dalla maggioranza municipale in precedenza, ovvero avendo:
 - il sindaco L. Grosa inviato una lettera al Consigliere federale M. Leuenberger su carta intestata del Comune ma senza utilizzare il titolo di sindaco (cfr. punto 1.1 lettera (a))
 - il sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni agito, in almeno due ulteriori occasioni, non tenendo compiutamente conto della posizione municipale (cfr. punto 1.1 lettere (a) e (c)).
- violazione dei presupposti formali (quorum) concernenti la validità delle risoluzioni municipali (art. 94 LOC).

I comportamenti di cui sopra denotano difficoltà da parte del sindaco nell'accettare la sua posizione di membro di un gremio in cui deve vigere la collegialità; inoltre una certa sua predisposizione a soprassedere a regole elementari di funzionamento del Municipio pur di raggiungere determinanti intendimenti. Ciò è peraltro emerso anche in occasione degli incontri intervenuti con i funzionari della Sezione degli enti locali (cfr. incontro del 22 giugno 2009 fra il Municipio di Bissone e funzionari della SEL), così come da altra corrispondenza intercorsa (cfr. lettera del 18 maggio 2009 dei municipali di Bissone R. Orsatti, L. Maccanetti e R. Lombardini alla SEL con annessa lettera del 4 maggio 2009 del sindaco L. Grosa ed il vice sindaco S. De Toni).

Tali modi di agire creano indubbiamente problemi in seno all'Esecutivo di Bissone e sono (anche se non le uniche) ragioni delle tensioni e degli attriti esistenti.

Proprio nell'ottica di ristabilire un clima meno teso, necessario per l'operatività medesima del Municipio, è indispensabile che il sindaco assuma un comportamento diverso: più confacente al suo ruolo, più rispettoso della collegialità e delle norme che reggono l'agire del collegio, infine pure delle decisioni precedentemente prese dal Legislativo quand'anche non condivise. A quest'ultimo proposito va ricordato l'obbligo per il sindaco, nell'ambito del Municipio, di cooperare alla realizzazione delle risoluzioni del Consiglio comunale (ex. 106 let. b LOC), fermo restando ovviamente la verifica di aspetti non conformi che dovessero sorgere dopo le stesse.

È in sostanza comprensibile la volontà del sindaco di portare a compimento i propri obiettivi politici, questo deve però avvenire nel rispetto delle regole del Municipio, della collegialità e delle decisioni del Legislativo. I propri obiettivi politici non giustificano in alcun modo il non tener conto degli stessi o addirittura il calpestarli.

Un cambiamento nell'agire del sindaco non è verosimilmente l'unico elemento necessario per appianare i problemi in seno al consesso, ma è comunque un primo passo pretendibile da colui che deve garantire, più degli altri, il funzionamento del collegio municipale.

Il sindaco è pertanto fermamente richiamato in questo senso.

Gli si rammenta che il persistere in comportamenti che mettono in predicato l'operatività del collegio, così come la ripetuta volontaria violazione di norme che ne reggono il suo agire innescherebbero l'avvio di procedure volte all'applicazione di misure disciplinari a suo carico (art. 197 LOC).

Si invita il sindaco L. Grosa a voler prendere buona nota di quanto sopra.

Per i comportamenti summenzionati si invita pure il vice sindaco De Toni ad un agire più conforme al principio della collegialità.

Nondimeno le tensioni attualmente esistenti non sono verosimilmente imputabili unicamente all'atteggiamento del sindaco. Sul tavolo del Municipio in questione risultano aperti dossiers che vanno affrontati dall'Esecutivo, ovvero dalla sua maggioranza, con approccio diverso. Si menziona in particolare la fattispecie inerente alla ristrutturazione degli impianti e delle infrastrutture balneari del Lido comunale. Come detto, sono al riguardo pendenti due procedure ricorsuali ed un'istanza di intervento. Oltre a ciò, vi sono poi alcuni aspetti che necessitano verifiche o approfondimenti da parte dell'Esecutivo di Bissone. Già con lettera del 25 giugno 2009 la Sezione degli enti locali chiedeva, senza esito, di essere informata sui passi che il Municipio intendeva intraprendere al fine di consolidare l'assetto procedurale relativo alla realizzazione e di predisporre una corretta impostazione dei lavori.

Al di là di quanto oggetto di istanza e ricorso, si impone pertanto che l'Esecutivo chiarisca definitivamente gli aspetti tuttora aperti inerenti a detta ristrutturazione, riservati eventuali interventi in merito che si rendessero necessari da parte dell'Autorità di vigilanza. Il collegio è quindi sollecitato in tal senso.

Rimarrà poi da valutare, come sollecitato dal sindaco, anche l'operato della maggioranza in merito. Per fare ciò è però necessario attendere la conclusione delle procedure in corso e di altre eventualmente avviate, rispettivamente dei chiarimenti che come detto la fattispecie impone. La questione rimane pertanto aperta.

Dato quanto precede,

in applicazione dei disposti della LOC, in particolare degli artt. 9, 55, 80, 83, 90, 94, 96, 97, 100, 101, 106, 116, 118, 194 e segg. nonché di ogni altro disposto di legge in concreto applicabile,

su proposta del Dipartimento delle istituzioni,

risolve:

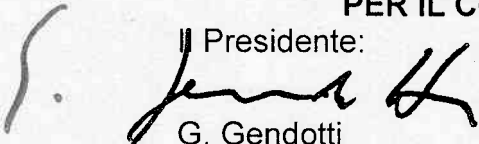
1. L'istanza 16 febbraio 2009 dei municipali di Bissone R. Orsatti, L. Maccanetti e R. Lombardini contro l'operato del sindaco di Bissone L. Grosa e del vice sindaco S. De Toni, è evasa ai sensi dei considerandi.

Consequentemente:

- Il sindaco L. Grosa è fermamente richiamato per il futuro a volere assumere un comportamento rispettoso del principio della collegialità, delle decisioni municipali, nonché delle norme attinenti al funzionamento del Municipio. Al sindaco si rammenta che il persistere in comportamenti che pregiudicano l'operatività del collegio, così come la ripetuta volontaria violazione di norme che ne reggono il suo agire, innescherebbero l'avvio di procedure volte all'applicazione di misure disciplinari a suo carico (art. 197 LOC).
 - Tutto il Municipio di Bissone è invitato a voler procedere conformemente alle indicazioni dei considerandi (cfr. punti 1.1 e 1.2) relative alla ristrutturazione degli impianti e delle infrastrutture balneari del Lido comunale. La valutazione dell'operato dei suoi membri al riguardo verrà intrapresa una volta concluse tutte le procedure e gli approfondimenti in merito.
2. Chi è leso nei suoi legittimi interessi ha diritto di ricorso al Tribunale cantonale amministrativo, Lugano, entro 15 (quindici) giorni dall'intimazione della presente risoluzione ai sensi dell'art. 207 LOC. Il Comune è legittimato a ricorrere solo se leso nella sua autonomia.
 3. Non si prelevano spese.
 4. Intimazione e comunicazione:
 - Municipio di 6816 Bissone;
 - Ludwig Grosa, sindaco, 6816 Bissone;
 - Sergio De Toni, vice sindaco, 6816 Bissone;
 - Roberto Orsatti, Luca Maccanetti e Renzo Bombardini, municipali, tramite municipale Renzo Lombardini, via Arogno 9, 6816 Bissone;
 - Divisione degli interni, Residenza;
 - Sezione degli enti locali, Residenza.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



G. Gendotti

Il Cancelliere:



G. Gianella