

Messaggio

numero

6114

data

16 settembre 2008

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 2 giugno 2008 presentata nella forma elaborata da Boris Bignasca e Lorenzo Quadri per la modifica dell'art. 60 cpv. 3 della Legge organica comunale (concessione dell'attinenza comunale sempre con voto segreto)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il vigente testo dell'art. 60 della Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (in seguito LOC) testualmente recita:

¹Il consiglio comunale vota per alzata di mano.

²Esso vota per appello nominale o per voto segreto se sarà deciso a maggioranza dei votanti prima di ogni votazione.

³In materia di concessione dell'attinenza comunale e di nomine di competenza il sistema di voto è disciplinato dal regolamento comunale; sono riservati i casi in cui la legge prescrive il sistema."

Con l'iniziativa elaborata in oggetto si chiede di modificare il cpv. 3 dell'art. 60 e di aggiungere un nuovo cpv. 4, del seguente tenore:

³In materia di nomine di competenza il sistema di voto è disciplinato dal regolamento comunale; sono riservati i casi in cui la legge prescrive il sistema.

⁴In materia di concessione dell'attinenza comunale il consiglio comunale si esprime per voto segreto."

I Deputati firmatari dell'atto parlamentare, a sostegno della loro proposta, sostengono che il voto palese in materia di concessione dell'attinenza comunale espone il Consigliere comunale a possibili ricatti e rappresaglie da parte di candidati respinti.

Rappresenta pertanto un ostacolo all'espressione di quella che è la reale volontà del Consigliere comunale.

Questa situazione non garantisce un corretto esercizio democratico: quest'ultimo deve avvenire nella massima serenità possibile e in assenza di pressioni esterne: una condizione che sarà data solo se il voto segreto in materia di concessione dell'attinenza comunale verrà sancito quale regola di legge, così che come chiesto dalla presente iniziativa parlamentare elaborata.

A tal proposito ci esprimiamo come segue.

I. PREMESSA GENERALE

A più riprese, questo Consiglio si è occupato nel corso del 2008 di problemi legati alle procedure di naturalizzazione, richiamati con diversi atti parlamentari in parte ancora all'esame del Gran Consiglio e per le cui risposte sono state espresse considerazioni di carattere generale a cui rinviamo.

È utile ricordare che l'attuale Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit), entrata in vigore il 1. gennaio 1996 come conseguenza delle innovazioni introdotte dalla corrispondente Legge federale (LCit), non ha rappresentato un'operazione di semplice carattere "cosmetico" rispetto alla precedente ma, accanto alle modifiche direttamente dettate dal diritto federale, si è provveduto a reimpostare lo sviluppo della procedura di naturalizzazione, al fine di semplificarne l'iter, chiarirne le rispettive competenze e ridurre per quanto possibile i tempi di evasione.

II. CONSIDERAZIONI

1. In riferimento ad aspetti nazionali

L'oggetto dell'iniziativa parlamentare non può essere completamente disgiunto dagli avvenimenti in materia di cittadinanza sollevati a livello federale.

Il 1° giugno 2008 i cittadini svizzeri si sono pronunciati sull'iniziativa popolare federale denominata "per naturalizzazioni democratiche", che formulava le seguenti richieste:

- I Comuni devono poter decidere autonomamente quale organo è autorizzato a concedere la cittadinanza comunale e
- la decisione sulla naturalizzazione pronunciata da tale organo è definitiva, ovvero non sottostà a verifica da parte di un'altra autorità.

Il testo in votazione popolare è stato respinto dal 63.75% dei votanti.

Il tema inerente le competenze in materia di concessione della cittadinanza era scaturito in modo importante a seguito delle decisioni del Tribunale federale, secondo cui era stato considerato che, dal profilo materiale, la procedura di naturalizzazione costituisce un atto amministrativo.

Alcune iniziative a livello federale e in altri Cantoni svizzeri avevano alimentato le discussioni sfociate nella citata votazione popolare federale del 1° giugno 2008.

Le contrastanti tesi in discussione, sollevate in modo conclusivo con l'iniziativa popolare dell'Unione democratica di centro del 6 aprile 2004 posta in votazione, riguardavano in sostanza la classificazione della concessione della cittadinanza in atto politico o in atto amministrativo, con la conseguente ammissibilità di una via di ricorso in caso di diniego.

Con le decisioni del 9 luglio 2003 (DTF 129 I 217 e DTF 129 I 232) il Tribunale federale, classificando la concessione della naturalizzazione come atto amministrativo, ha stabilito di conseguenza che, anche nell'ambito delle procedure di naturalizzazione, le parti beneficiano di tutte le garanzie procedurali previste dall'art. 29 Cost. per le procedure giudiziarie e amministrative. Concretamente, il richiedente ha il diritto di essere sentito, da cui deriva l'obbligo di motivare la decisione.

Le parti beneficiano peraltro delle citate garanzie procedurali, indipendentemente dal fatto che possano far valere un diritto in merito. Nelle sue due decisioni, il Tribunale federale rileva ugualmente che i cittadini, allorché decidono sulla concessione della naturalizzazione, agiscono in qualità di organi del Comune. Siccome svolgono funzioni amministrative dello Stato, i cittadini del Comune devono rispettare i diritti fondamentali

(cfr. art. 35 cpv. 2 Cost.) e il principio che vieta qualsivoglia discriminazione. Di conseguenza, ogni disparità di trattamento soggiace a un obbligo qualificato di motivazione che la natura medesima del segreto del voto rende impossibile: il Tribunale federale è pertanto arrivato alla conclusione che sottoporre al voto le domande di naturalizzazione è contrario all'ordinamento giuridico.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (in seguito CIP-S), nel rapporto allestito il 27 ottobre 2005 riguardo all'iniziativa parlamentare concernente la modifica della legge sulla cittadinanza, comprende pure i pareri di alcuni periti a livello nazionale.

Il 9 febbraio 2004 la CIP-S si è riunita per l'audizione del professor Andreas Auer dell'Università di Ginevra, del professor Bernhard Ehrenzeller dell'Università di San Gallo e del giudice federale Giusep Nay, ai quali è stato chiesto di presentare la natura dei problemi posti dall'iniziativa e di proporre le soluzioni possibili. Il 16 agosto 2004, ha pure sentito il professor Rainer J. Schweizer dell'Università di San Gallo. Dalle audizioni dei periti sono chiaramente risultate idee fundamentalmente diverse circa le modalità di attuazione dell'iniziativa.

Secondo il professor Auer, una modifica della legge non permetterebbe di raggiungere gli obiettivi prefissati dall'iniziativa, visto che il Tribunale federale considera che una decisione sulla naturalizzazione presa per il tramite del voto popolare è discriminatoria e viola i diritti fondamentali. Senza previa modifica della Costituzione che deve essere accettata, in ultima istanza, sia dal Popolo sia dai Cantoni, il legislatore non può autorizzare i Cantoni, competenti in materia di naturalizzazione ordinaria, a violare i diritti fondamentali per mezzo di una legge federale.

Invece, secondo il professor Ehrenzeller, il Tribunale federale è stato troppo categorico nel suo apprezzamento della natura giuridica della naturalizzazione. Le naturalizzazioni avrebbero infatti un «doppio carattere»: sarebbero sia una decisione amministrativa nel caso individuale, sia un atto politico. Valga per prova il fatto che le procedure cantonali e comunali di naturalizzazione prevedono un considerevole margine di apprezzamento nel quadro definito dal diritto federale. Ciò nonostante le decisioni devono comunque essere motivate e siccome ciò sembra impossibile nel caso di un voto popolare, il professor Ehrenzeller ha proposto un sistema di motivazione della decisione del Popolo *a posteriori*.

Il giudice federale Nay ha rilevato che i rifiuti di naturalizzazione che risultano dal voto popolare sono incostituzionali soltanto se insufficientemente motivati. Egli reputa che una giustificazione della decisione del sovrano fornita *a posteriori* sarebbe insufficiente per definizione, perché non potrebbe emanare dall'autorità che ha preso la decisione. Il giudice Nay ha peraltro espresso i suoi dubbi quanto alla possibilità che l'iniziativa parlamentare Pfisterer possa risolvere in maniera soddisfacente la difficoltà di conciliare le esigenze della democrazia diretta con quelle dello Stato di diritto; infatti, non solo non potrebbe impedire che i richiedenti continuino a ricorrere dinanzi al Tribunale federale per violazione delle garanzie procedurali costituzionali, ma consentirebbe anche i ricorsi per insufficiente motivazione della decisione.

Infine, il professor Schweizer ritiene che una decisione sulla naturalizzazione presa nell'ambito di una votazione secondo forme di democrazia diretta diverse può, in caso di referendum facoltativo, essere preceduta da un domanda motivata. Tale domanda di rifiuto deve essere presentata all'assemblea comunale dal Presidente del Consiglio comunale, affinché siano comunicati gli elementi per la redazione dei motivi della decisione. Le votazioni a scrutinio segreto presentano maggiori difficoltà perché, se sono obbligatorie, la domanda di rifiuto non può essere motivata. Di conseguenza, l'autorità

dovrebbe dapprima elaborare le domande sottoposte al voto includendovi elementi di motivazione che sarebbero essi stessi sottoposti al voto.

La CIP-S, nella sua conclusione, rileva che, se da un lato i risultati della consultazione hanno rafforzato la Commissione nella sua volontà di introdurre un obbligo di motivare la decisione e un diritto di ricorso (due elementi centrali del progetto), d'altro lato l'hanno spinta a distanziarsi dall'idea di una motivazione *a posteriori* delle decisioni negative. Per tener conto delle critiche espresse sulla mancanza di chiarezza della disposizione concernente la protezione della sfera privata, la Commissione ha deciso di limitarne ulteriormente la portata. In compenso, ha precisato che la pubblicazione di informazioni personali sul richiedente devono tener conto del numero di persone chiamate a decidere.

Sulla base del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 27 ottobre 2005 (FF 48 del 6.12.2005, pag. 6177), del parere espresso in proposito dal Consiglio federale il 2 dicembre 2005 (FF 50 del 20.12.2005, pag. 6331) ed a seguito della votazione popolare del 1. giugno, è stata pubblicata sul Foglio Federale N. 30 del 29 luglio 2008, la modifica della Legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (LCit) del 21 dicembre 2007 (Procedura nel Cantone/Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale). Il termine di referendum scade il 6 novembre 2008.

La modifica è del seguente tenore:

Art. 15a

Procedura nel Cantone

¹La procedura a livello cantonale e comunale è retta dal diritto cantonale.

²Il diritto cantonale può prevedere che una domanda di naturalizzazione sia sottoposta per decisione agli aventi diritto di voto nell'ambito di un'assemblea comunale.

Art. 15b

Obbligo di motivazione

¹Il rifiuto di una domanda di naturalizzazione deve essere motivato.

²Gli aventi diritto di voto possono respingere una domanda di naturalizzazione soltanto se una proposta di rifiuto è stata presentata e motivata.

Art. 15c

Protezione della sfera privata

¹I Cantoni provvedono affinché le procedure di naturalizzazione a livello cantonale e comunale tutelino la sfera privata.

²Agli aventi diritto di voto sono comunicati i dati seguenti:

- a. cittadinanza;
- b. durata di residenza;
- c. informazioni indispensabili per stabilire se il candidato adempie le condizioni di naturalizzazione, in particolare per quanto attiene alla sua integrazione nella società svizzera.

³Nella scelta dei dati secondo il capoverso 2, i Cantoni tengono conto della cerchia dei destinatari.

Art. 50

Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale

I Cantoni istituiscono autorità giudiziarie che decidono in ultima istanza cantonale sui ricorsi contro le decisioni di rifiuto della naturalizzazione ordinaria.

Ricorso dinanzi a un tribunale cantonale

Art. 51, titolo marginale

2. In riferimento ad aspetti cantonali

Come indicato nella premessa generale, l'attuale Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit) è entrata in vigore il 1. gennaio 1996 come conseguenza delle innovazioni introdotte dalla corrispondente Legge federale (LCit). Nell'ambito della naturalizzazione ordinaria, le competenze centrali relative all'apprezzamento dell'integrazione nel suo complesso sono state trasferite ai Comuni, quali autorità con il ruolo preponderante nella trattazione della medesima.

Nell'ambito dell'esame inerente la trattazione del messaggio no. 5897 relativo alla revisione parziale della Legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 2007, i deputati Lorenzo Quadri e Boris Bignasca hanno presentato un emendamento dell'art. 13, cpv. 1 lettera n, del seguente tenore:

Versione attuale:

¹*L'assemblea in seduta pubblica:*

....

n) *accorda l'attinenza comunale*

Emendamento:

¹*L'assemblea in seduta pubblica:*

....

n) *accorda l'attinenza comunale **con il voto segreto***

L'emendamento, nella seduta del Gran Consiglio dell'8 maggio 2008, è stato respinto con 43 voti contrari e 28 favorevoli.

III. CONCLUSIONE

La Legge organica comunale attualmente in vigore consente ai Comuni di prevedere nel proprio regolamento il sistema di voto in materia di concessione dell'attinenza comunale e di nomine di competenza, mentre l'iniziativa parlamentare elaborata mira ad introdurre il voto segreto in forma obbligatoria in materia di concessione dell'attinenza comunale.

Considerati l'evoluzione del problema inerente le naturalizzazioni a livello federale parzialmente illustrato nel presente rapporto ed i principi alla base della Legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale (LCCit), riteniamo di non poter dare il nostro assenso alla proposta presentata.

Non da ultimo, a giustificare il parere contrario alla presente proposta, riteniamo di avanzare pure motivazioni legate all'autonomia comunale, che con l'approvazione di questa iniziativa verrebbe di fatto annullata nell'ambito della scelta del sistema di voto.

La legislazione cantonale in materia di naturalizzazione dà ai Comuni un'importante competenza in questo ambito, così come la LOC offre loro l'autonomia di adottare il sistema di voto che meglio risponde alle aspettative locali. Confermando la naturale fiducia nell'Ente pubblico locale, non reputiamo dunque giustificata una riduzione dell'autonomia comunale in questo ambito.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella