

Messaggio

numero

6333

data

23 marzo 2010

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Introduzione della facoltà di domandare la revoca del municipio: modificazione della legge sull'esercizio dei diritti politici

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

Il 7 marzo 2010, i cittadini del Canton Ticino hanno approvato la modificazione della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (Cost.), mediante la quale è stata introdotta la facoltà per i cittadini di domandare la revoca e il rinnovo anticipato del municipio. La modificazione costituzionale è stata adottata con 47'602 voti favorevoli (pari al 58,5 per cento delle schede valide) e 33'772 voti contrari.

La proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale trae origine da un'iniziativa parlamentare del 23 gennaio 2006 presentata nella forma generica dal deputato Alex Pedrazzini e cofirmatari. In seguito alla decisione parlamentare del 26 febbraio 2007, con la quale è stato accolto il principio, il 21 maggio 2008 il Consiglio di Stato ha licenziato il messaggio n. 6075, mediante il quale è stata proposta sia la modificazione della Costituzione cantonale, sia l'adeguamento della legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici (LEDP). Il 20 ottobre 2009, il Gran Consiglio ha adottato la modificazione della Costituzione cantonale, rinunciando nel contempo a effettuare già in quell'occasione la modificazione legislativa. Con il presente messaggio, proponiamo di recepire nella legge sull'esercizio dei diritti politici il principio accolto dal Popolo ticinese.

La Costituzione cantonale conferisce, all'articolo 44, la facoltà di domandare la revoca del Consiglio di Stato e, all'articolo 44a, la facoltà di domandare la revoca del municipio. Per quanto riguarda la revoca e il rinnovo anticipato del Governo, la procedura è stabilita negli articoli 153-158 LEDP. Questo messaggio propone di modificare tali articoli, integrando l'istituto della revoca del municipio e togliendo le disposizioni che già figurano nella Costituzione cantonale.

Con la votazione popolare del 7 marzo 2010, l'articolo 28 capoverso 2 Cost. è stato completato precisando che il diritto di voto si estende anche alla facoltà di presentare e di sottoscrivere la domanda di revoca del municipio. Il nuovo articolo 44a Cost. introduce il principio della possibilità di domandare la revoca del municipio (capoverso 1), fissando il periodo in cui la domanda può essere depositata (capoverso 2) e il numero minimo di firme di cittadini (capoverso 3). L'articolo 45 Cost. delega alla legge il disciplinamento delle norme di applicazione e l'articolo 46 capoverso 3 Cost. stabilisce che la votazione sulla domanda di revoca deve avere luogo entro sessanta giorni dalla pubblicazione all'albo comunale della riuscita della domanda.

Con questo messaggio riprendiamo in larga misura le proposte di modificazione della legge sull'esercizio dei diritti politici già presentate nel messaggio n. 6075 indicato sopra. La sistematica del nuovo disegno di legge diverge da quella proposta nel precedente messaggio perché quest'ultima si fondava su un progetto di articolo costituzionale più generico.

La Costituzione cantonale disciplina una serie di norme sulla procedura di revoca, che in parte figurano negli articoli 153-158 LEDP. La raccolta delle firme per la domanda di revoca del municipio deve essere effettuata nel termine di sessanta giorni (art. 44a cpv. 3 Cost.). Il periodo di raccolta corrisponde a quello vigente per la domanda di revoca del Governo cantonale (art. 44 cpv. 3 Cost.). La Costituzione cantonale disciplina anche il numero minimo di firme necessarie per la riuscita della domanda di revoca: quindicimila per la revoca del Consiglio di Stato (art. 44 cpv. 1 Cost.) e un numero corrispondente al trenta per cento degli aventi diritto di voto per la revoca del municipio (art. 44a cpv. 3 Cost.). Rileviamo che, rispetto alla proposta governativa formulata nel messaggio n. 6075, il testo approvato dal Popolo non contempla un numero massimo di firme da raccogliere nel caso di comuni con un numero elevato di elettori, fissato a 7'000 nel precedente messaggio. Un tale limite figura invece nell'articolo 75 capoverso 1 (referendum) e nell'articolo 76 capoverso 3 (iniziativa) della legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC). Per chiarezza, precisiamo che, a giudizio del Consiglio di Stato, l'articolo 44a capoverso 3 Cost. non lascia spazio all'introduzione di un limite di firme simile a quello proposto nel messaggio n. 6075, né una tale volontà emerge dal rapporto n. 6075 R del 18 giugno 2009 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici. L'articolo 44a capoverso 2 stabilisce inoltre che, in analogia all'articolo 44 capoverso 1 della Costituzione cantonale, ripreso nell'articolo 154 capoverso 1 LEDP vigente, la domanda non può essere presentata nel primo e nell'ultimo anno della legislatura. La Costituzione cantonale stabilisce inoltre che la domanda di revoca deve essere sottoposta al Popolo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della riuscita della domanda (art. 46 cpv. 1 e 3 Cost.).

L'articolo 153 indica a quale autorità deve essere presentata la proposta di revoca. Il diritto vigente non designa in modo esplicito l'autorità. La proposta di revoca del Consiglio di Stato deve essere presentata all'ufficio presidenziale del Gran Consiglio, il quale la fa pubblicare sul Foglio ufficiale. La proposta di revoca del municipio è presentata al municipio stesso che ne dispone la pubblicazione all'albo comunale. Ci si potrebbe domandare se sia opportuno che il municipio riceva la proposta per la propria revoca. Poiché la ricezione della proposta di revoca e la conseguente pubblicazione all'albo comunale concernente l'avvio del periodo di raccolta rappresentano degli atti formali sui quali il margine di apprezzamento del municipio è pressoché nullo, non ravvisiamo impedimenti a designare il municipio quale autorità competente a ricevere la proposta di revoca. Il medesimo ragionamento potrebbe valere per la revoca del Consiglio di Stato. Tuttavia, in tal caso è più semplice avvalersi della collaborazione di un'altra autorità cantonale - il Gran Consiglio - perché esso dispone di un ufficio permanente con collaboratori che possono ricevere la proposta di revoca in ogni tempo. Per la revoca del municipio, il coinvolgimento dell'ufficio presidenziale dell'assemblea comunale o del consiglio comunale comporterebbe maggiori problemi e l'ufficio presidenziale farebbe verosimilmente comunque capo all'amministrazione comunale. Nel capoverso 3 si riprende l'attuale articolo 154 capoverso 2 LEDP, estendendone l'applicazione alla procedura di revoca del municipio. L'autorità interessata può rendere pubblica la sua posizione in vari modi. Per esempio, essa può rendere note le proprie osservazioni mediante un invio di una comunicazione a tutti gli aventi diritto di voto o può invitare i cittadini a un incontro pubblico. Lo scopo della norma è quello di evitare una disparità di

trattamento tra i promotori della proposta di revoca, che non sottostanno a limitazioni nella campagna della votazione, e l'autorità esecutiva.

Per evitare l'uso abusivo della procedura di revoca, ci sembra opportuno sottoporre la validità della proposta di revoca a dei requisiti minimi. In particolare, proponiamo di esigere un numero minimo di proponenti. Il numero minimo di firme corrisponde a quello necessario per il deposito delle proposte di lista, fissato nell'articolo 58 capoverso 1 LEDP: per la revoca dei municipi da cinque a venti firme fissate a dipendenza del numero di iscritti nel catalogo elettorale comunale e per la revoca del Consiglio di Stato cinquanta firme. Abbiamo esaminato anche l'eventualità dell'obbligo di depositare una cauzione. Essa, che verrebbe restituita nel caso di riuscita della domanda di revoca, potrebbe essere fissata sull'esempio dell'articolo 61 capoverso 3 LEDP: 300 o 500 franchi per la revoca del municipio e 2'000 franchi per la revoca del Consiglio di Stato. Considerata la portata della procedura di revoca, reputiamo che sia l'obbligo di avere un numero minimo di proponenti, sia quello della cauzione siano proporzionati e non ostacolino in modo eccessivo il diritto dei cittadini di domandare la revoca. Tuttavia, poiché confidiamo nel fatto che i cittadini facciano uso dell'istituto della revoca con prudenza, ci limitiamo a proporre l'introduzione del numero minimo di firme, rinunciando all'obbligo del deposito della cauzione.

L'articolo 154 stabilisce il contenuto della lista delle firme per la domanda di revoca. La norma riprende le indicazioni abituali sull'oggetto delle domande, sulla data di presentazione e sulle modalità di firma con la comminatoria della multa e delle sanzioni del codice penale nel caso di abuso. È sufficiente che la lista riporti in modo chiaro che i firmatari domandano la revoca del municipio; non è per contro necessario che essa riporti anche una breve motivazione della stessa. La disposizione riprende l'articolo 154 vigente concernente la revoca del Consiglio di Stato.

L'articolo 155 designa l'autorità competente a ricevere il deposito della domanda di revoca. Rileviamo che l'articolo 44 capoverso 1 Cost. e l'articolo 44a cpv. 1 Cost. designano l'autorità incaricata della ricezione della domanda di revoca. Per proposta di revoca si intende l'atto con il quale i proponenti domandano l'avvio della procedura di raccolta delle firme, vale a dire la presentazione alla cancelleria comunale della comunicazione formale dell'intenzione di raccogliere le firme. Per deposito della domanda si intende invece l'atto della consegna della domanda con le sottoscrizioni degli elettori e non il momento della pubblicazione sull'albo comunale dell'avvio del periodo di raccolta delle firme. A richiedere la revoca non sono infatti i proponenti, bensì l'insieme dei cittadini che firma la domanda. Essa, corredata delle firme, deve essere depositata entro la fine del mese di marzo dell'anno prima del rinnovo ordinario del municipio. Il Consiglio di Stato, sulla base dell'articolo 10 capoverso 1 LOC, deve fissare la data delle elezioni comunali - che devono aver luogo nel mese di aprile - entro la fine del mese di agosto precedente, cioè meno di un anno prima del loro svolgimento, ragione per la quale l'inizio preciso dell'ultimo anno di legislatura non può ancora essere determinato con precisione nel mese di aprile precedente. Pertanto, per motivi di chiarezza e di sicurezza del diritto, la nuova disposizione va interpretata nel senso che le firme devono essere depositate entro la fine del mese di marzo, anche qualora il Consiglio di Stato stabilisca la data delle elezioni comunali con più di un anno di anticipo, come è avvenuto con la decisione governativa del 20 gennaio 2010, con la quale è già stata fissata al 1° aprile 2012 la data delle elezioni per il rinnovo generale degli organi comunali.

Nel caso di progetti di fusione di comuni, le elezioni possono essere differite fino a un anno (ma i ricorsi al Tribunale federale possono di fatto prorogare tale termine) sulla base dell'articolo 11 capoverso 3 della legge del 16 dicembre 2003 sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni. Poiché il differimento rappresenta una situazione eccezionale e la sua durata non può essere determinata in anticipo, le disposizioni sul periodo in cui può

essere domandata la revoca devono essere interpretate nel senso che la domanda va depositata al più tardi un anno prima della conclusione della legislatura ordinaria e non un anno prima della fine della legislatura prorogata per il differimento del rinnovo degli organi comunali.

Nel messaggio n. 6075 avevamo indicato che nella votazione sulla domanda di revoca i proponenti e il municipio possono esporre le loro argomentazioni in un opuscolo informativo allegato al materiale di voto ai sensi dell'articolo 25 capoverso 3 lettera a LEDP e degli articoli 42a e 42e del regolamento del 18 novembre 1998 di applicazione della legge sull'esercizio dei diritti politici (RALEDP). Abbiamo riesaminato il tema e siamo giunti alla conclusione che le divergenze di opinione sull'attività del municipio non devono figurare in un opuscolo informativo ufficiale. Nel contesto della procedura di revoca del municipio (o del Consiglio di Stato) sarebbe difficile riuscire a redigere dei testi che non suscitino ulteriori discussioni e contestazioni. Le parti possono semmai presentare le loro argomentazioni nella campagna della votazione. A questo proposito, ricordiamo che secondo il disegno di legge il municipio e il Governo hanno la facoltà di prendere posizione sulla proposta di revoca. Tuttavia, nell'opuscolo informativo vanno indicate solo le informazioni sull'oggetto della votazione, vale a dire la revoca dell'esecutivo, e le conseguenze (conferma del municipio in carica o avvio della procedura di nuova elezione), oltre naturalmente alla spiegazione delle modalità di voto.

Per la riuscita della domanda di revoca dei municipi, il numero di iscritti nel catalogo elettorale, dal quale dipende il numero di firme da raccogliere, è variabile a dipendenza delle iscrizioni e delle radiazioni effettuate continuamente. Per chiarezza, proponiamo di indicare in modo esplicito che il numero di firme necessario è determinato all'inizio della fase di raccolta delle sottoscrizioni. In analogia a quanto figura nell'articolo 75 capoverso 2 (referendum) e nell'articolo 76 capoverso 4 (iniziativa) della legge organica comunale, nel computo del numero di firme necessario sono esclusi i cittadini all'estero. Ciò si giustifica per il fatto che la raccolta delle loro adesioni è più difficile e nei comuni con un'elevata proporzione di elettori all'estero il raggiungimento della quota del trenta per cento di sottoscrizioni sarebbe più difficile. I cittadini all'estero, poiché godono del diritto di voto, hanno però la facoltà di firmare validamente la proposta di revoca.

L'articolo 156 riprende l'articolo 153 capoverso 2 vigente, estendendone l'applicazione alla revoca del municipio. L'accertamento del risultato della domanda di revoca del municipio è formalmente eseguito dalla Cancelleria dello Stato. Essa si avvarrà della collaborazione del comune e, in particolare, della cancelleria comunale. Il coinvolgimento del comune si impone perché solo esso dispone del catalogo elettorale, il quale è il solo strumento che permette la verifica del diritto di voto dei firmatari. La presentazione delle firme alla Cancelleria dello Stato si giustifica per evitare che il municipio eserciti un controllo sui cittadini che intendono domandarne la revoca firmando la proposta. Dopo la verifica delle firme la Cancelleria dello Stato incarica il municipio di pubblicare all'albo comunale l'esito della domanda di revoca. La procedura di accertamento e di pubblicazione del risultato della domanda di revoca del Consiglio di Stato è effettuata secondo i medesimi principi dall'ufficio presidenziale del Gran Consiglio.

L'accertamento ai sensi di questa disposizione include l'esame dei requisiti formali, tra i quali rientra, in particolare, la verifica del rispetto dei termini di legge. Precisiamo che, la proposta presentata a meno di due mesi dall'inizio dell'ultimo anno della legislatura è valida. Tuttavia, in quell'ipotesi, la scadenza del termine di deposito delle firme rimane fissata a fine marzo, ciò che, di fatto porta a una riduzione del termine di sessanta giorni. Le parti devono inoltre tenere conto che tra il momento della presentazione della proposta e quello della pubblicazione nel Foglio ufficiale o all'albo comunale passano alcuni giorni e questo comporta inevitabilmente la perdita di alcuni giorni qualora manchi poco tempo all'inizio dell'ultimo anno della legislatura. Poiché il disegno di legge, che si fonda

sull'articolo 44a capoverso 2 della Costituzione cantonale, fa dipendere il rispetto del divieto di domandare la revoca nel primo e nell'ultimo anno della legislatura dal momento della presentazione della domanda di revoca e non da quello della proposta di revoca, dal profilo pratico, la proposta di revoca può essere presentata già dopo dieci mesi dall'elezione ordinaria, poiché il deposito avviene comunque dopo ulteriori sessanta giorni.

L'articolo 157 indica i passi successivi alla riuscita della domanda di revoca. Nel capoverso 1 si riprende e si completa l'articolo 157 LEDP vigente. L'ufficio presidenziale del Gran Consiglio, oltre a convocare le assemblee per l'elezione del nuovo Consiglio di Stato, fissa anche la data dell'elezione. Il diritto vigente non stabilisce in modo chiaro quest'ultima competenza. Dal testo in vigore non emerge se la data dell'elezione deve essere decisa dall'ufficio presidenziale del Gran Consiglio, che già ha la competenza di convocare le assemblee dei comuni, o se essa è stabilita dal Consiglio di Stato in analogia all'articolo 52 Cost. che gli attribuisce la competenza di fissare la data delle elezioni cantonali ordinarie. Rispetto al testo attuale il termine entro il quale, nel caso di accoglimento della domanda, deve aver luogo la nuova elezione è aumentato da sessanta giorni a tre mesi dalla pubblicazione dei risultati della votazione. Mantenendo il termine di sessanta giorni, la legislazione cantonale cadrebbe in una contraddizione. Da un lato imporrebbe che l'elezione si tenga al più tardi entro sessanta giorni (art. 157 LEDP vigente), dall'altro stabilisce che il decreto di convocazione sia pubblicato al più tardi sessanta giorni prima del giorno dell'elezione (art. 18 cpv. 1 lett. b LEDP). Inoltre, occorre lasciare il tempo sufficiente per presentare le candidature, che devono essere depositate entro il sett'ultimo lunedì prima dell'elezione (art. 23 cpv. 1 RALEDP). Per queste ragioni, reputiamo opportuno che l'elezione si tenga entro tre mesi dalla pubblicazione del risultato della votazione con la quale è stata decisa la revoca. Anche in questo ambito si applica la regola, stabilita nell'articolo 18 capoverso 3 LEDP, secondo la quale nei mesi di luglio e di agosto non possono aver luogo elezioni o votazioni in materia comunale.

Nella procedura di revoca del municipio, la data dell'elezione è fissata dal Consiglio di Stato, che già è competente a fissare la data delle elezioni comunali ordinarie sulla base dell'articolo 10 capoverso 1 LOC. Spetta invece al municipio convocare l'assemblea del comune mediante la pubblicazione all'albo comunale. L'articolo 19 capoverso 1 lettera b LEDP prescrive che, nel caso di elezioni, la convocazione deve aver luogo almeno sessanta giorni prima la data dell'elezione. Il capoverso 3 ricorda che quattro settimane dopo il rinnovo del municipio ha luogo l'elezione del sindaco, che si tiene secondo la procedura ordinaria, disciplinata negli articoli 101-104 LEDP.

Il termine di tre mesi, pur essendo considerato d'ordine, deve essere rispettato il più possibile. Un rinvio dell'elezione allunga il periodo di blocco dell'attività comunale. È però evidente che in alcune circostanze tale termine non potrà essere rispettato. Per esempio, se il termine di tre mesi comincia a decorrere nel mese di maggio, e considerati i termini di presentazione delle liste e il fatto che nei mesi di luglio e di agosto non possono aver luogo elezioni (art. 18 cpv. 3 e art. 19 cpv. 3 LEDP), l'elezione non potrà tenersi entro il periodo di tre mesi.

L'articolo 158, riprendendo il principio contemplato dal diritto vigente, precisa che il Consiglio di Stato e il municipio uscenti rimangono in funzione fino all'entrata in carica del nuovo esecutivo e che quest'ultimo è eletto fino al termine originario della legislatura.

Attiriamo l'attenzione su un ultimo aspetto, concernente l'entrata in vigore della modificazione costituzionale e della conseguente modificazione legislativa proposta con questo messaggio. Da un lato, sarebbe opportuno porre in vigore le nuove disposizioni il 1° gennaio 2012 per non cambiare le regole nel mezzo della legislatura. Dall'altro, una tale scelta potrebbe venir percepita quale volontà del Consiglio di Stato di impedire l'avvio

della procedura di revoca verso i municipi ora in carica. Pertanto, il Consiglio di Stato ha deciso di presentare questo messaggio poco dopo la votazione popolare per lasciare al Gran Consiglio la possibilità di adottare le norme di attuazione della Costituzione cantonale in tempi che ne permettano l'entrata in vigore entro l'inizio del 2011. A dipendenza dei tempi di trattazione e delle indicazioni del Parlamento, il Consiglio di Stato intende porre in vigore le nuove disposizioni non appena saranno trascorsi i termini di referendum della modificazione legislativa.

In conclusione, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a approvare il disegno di legge allegato, che attua le norme costituzionali in materia di revoca del municipio.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Gendotti

Il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 23 marzo 2010 n. 6333 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge del 7 ottobre 1998 sull'esercizio dei diritti politici è modificata come segue:

TITOLO IX: Della revoca del Consiglio di Stato e del municipio

Art. 153

Presentazione della proposta di revoca

¹La proposta di revoca del Consiglio di Stato deve essere firmata da cinquanta elettori; essa è presentata all'ufficio presidenziale del Gran Consiglio ed è pubblicata nel Foglio ufficiale.

²La proposta di revoca del municipio deve essere firmata dal numero di elettori prescritto nell'articolo 58 capoverso 1 lettera a; essa è presentata al municipio ed è pubblicata all'albo comunale.

³La proposta di revoca può essere motivata; il Consiglio di Stato e il municipio hanno il diritto di pubblicare ufficialmente le proprie osservazioni.

Art. 154

Requisiti della lista

La lista delle firme deve contenere le seguenti indicazioni:

- a) il testo della domanda;
- b) l'indicazione della data di pubblicazione nel Foglio ufficiale o all'albo comunale;
- c) il testo dell'art. 120.

Art. 155

Deposito della domanda

¹Le domande di revoca del Consiglio di Stato e del municipio devono essere depositate alla Cancelleria dello Stato.

²Per la domanda di revoca del municipio, nel computo del numero di firme si tiene conto dei cittadini iscritti nel catalogo elettorale al momento della pubblicazione della proposta di revoca all'albo comunale, esclusi i cittadini all'estero.

Art. 156

Accertamento e pubblicazione del risultato della domanda

¹L'ufficio presidenziale del Gran Consiglio accerta e pubblica il risultato della domanda di revoca del Consiglio di Stato nel Foglio ufficiale.

²La Cancelleria dello Stato, avvalendosi della collaborazione della cancelleria comunale, accerta il risultato della domanda di revoca del municipio e ne fa eseguire la pubblicazione all'albo comunale.

³Gli art. 124 e 125 sono applicabili per analogia.

Art. 157

Elezione del nuovo Consiglio di Stato o municipio

¹Se la domanda di revoca del Consiglio di Stato è accolta, l'ufficio presidenziale del Gran Consiglio fissa la data dell'elezione e convoca le assemblee; l'elezione ha luogo entro tre mesi dalla pubblicazione del risultato della votazione.

²Se la domanda di revoca del municipio è accolta, il Consiglio di Stato fissa la data dell'elezione e il municipio convoca l'assemblea conformemente all'articolo 19; l'elezione ha luogo entro tre mesi dalla pubblicazione del risultato della votazione.

³Per l'elezione del Sindaco si applicano gli art. 101 e seguenti.

Art. 158

Assunzione della carica e periodo di nomina

¹Il Consiglio di Stato e il municipio revocato restano in funzione sino all'entrata in carica dei nuovi membri.

²I nuovi eletti restano in carica fino allo scadere del periodo in corso.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.