

RAPPORTO
della Commissione della Legislazione
sul messaggio 23 settembre 1952 concernente l'art. 10 L. O. C.

(del 6 maggio 1953)

Il 1. gennaio 1951 è entrata in vigore la nuova legge organica comunale. L'art. 10 è del seguente tenore:

« L'assemblea può validamente deliberare se è presente un quinto dei cittadini attivi del Comune.

Se un'assemblea è andata deserta il Municipio la convocherà di nuovo per una data entro gli otto giorni, con l'avvertimento che essa potrà deliberare qualunque sia il numero dei presenti e la comminatoria di una multa di Fr. 2,— agli assenti.

Il Municipio applica la multa inappellabilmente, ritenuti validi motivi d'astensione:

- a) il servizio militare;
- b) la malattia comprovata;
- c) la prolungata assenza dal Comune;
- d) ogni altro motivo grave a giudizio del Municipio ».

Si scosta esso dal cessato art. 17 della L. O. C. del 13 giugno 1854. Riproduciamo:

« Ogni cittadino iscritto nel catalogo civico è in obbligo di intervenire all'assemblea comunale.

§. Riuscita inutile per difetto di numero la convocazione dell'Assemblea, la Municipalità può, convocandone una seconda, unirvi la comminatoria di una multa per i mancanti. La multa non può essere maggiore di 3,— franchi ».

Il principio della partecipazione obbligatoria all'Assemblea è stato semplicemente ripreso e confermato il concetto della comminatoria e dell'applicazione di una multa agli assenti nei casi di assemblea riconvocata.

L'applicazione è stata però estesa e resa più rigida.

L'Assemblea è valida sotto il cessato regime della LOC purchè il numero dei partecipanti consenta la costituzione dell'ufficio presidenziale.

Sotto il regime attuale, la partecipazione deve raggiungere almeno $\frac{1}{2}$ degli iscritti in catalogo.

La legge esige la osservanza di un quorum!

Se questo non è raggiunto, l'Assemblea deve essere riconvocata e sarà valida qualunque sia il numero dei partecipanti.

L'applicazione della multa diviene di diritto imperativo a carico degli assenti senza sufficiente giustificazione allorchè, sotto il cessato regime, era di diritto potestativo nelle competenze del Municipio.

Il legislatore è stato mosso dalla preoccupazione di eliminare lo spettacolo indecoroso di assemblee deserte, indice di scarso interessamento civico per la vita del Comune e di diminuito prestigio delle civiche istituzioni che, offrendo al cittadino la partecipazione diretta all'amministrazione, danno ad esso il diritto di disporre dei beni e della vita del Comune.

Il legislatore, sorretto dal Consiglio di Stato, ha adottato una soluzione che, se può apparire criticabile, non può anocara dirsi fallita nel suo scopo.

Le statistiche erette per l'anno 1951 danno frattanto il seguente risultato : in 169 Comuni vennero tenute 868 assemblee comunali, di cui 524 ordinarie e 345 straordinarie. Di esse 168 non ottennero il numero legale e dovettero essere ripetute.

L'analisi del voto indica come sia più facile acquisire alle assemblee dei piccoli Comuni il numero legale, e come sfugga più rapidamente l'interesse e una partecipazione sufficiente nei Comuni a maggiore popolazione.

Strano fenomeno, che però può comprendersi ove si pensi che nei piccoli Comuni i problemi della vita comunale sono vissuti più da vicino, e più personalmente dalla comunità.

E' più facile nei paesi più popolosi l'allontanamento dalla vita comunale segnatamente per coloro che non sentono la sacra fiamma della vita pubblica e non alimentano l'animo alle discussioni sui problemi della vita pubblica, nella ricerca della soluzione migliore. Ma per questi Comuni, la istituzione del Consiglio comunale è atta a eliminare gli inconvenienti dettati dalla scarsa e insufficiente partecipazione alle assemblee.

Se personalmente possiamo patrocinare la tesi che la partecipazione diretta del cittadino alla vita del Comune costituisce la migliore soluzione dal punto di vista della democrazia, non possiamo però ignorare le difficoltà e gli inconvenienti che anche la istituzione del Consiglio comunale offre, onde è da salutare come provvida la soluzione mista che vige nel nostro paese.

L'applicazione dell'art. 10 LOC durante un biennio non ha offerto il fianco a solide critiche.

Se si pensa allo scopo che persegue, e si considerano i dati statistici relativi all'anno 1951, è lecito sperare nel conseguimento dello scopo voluto e di conseguenza in una diminuzione del numero delle assemblee da riconvocare. Un gruppo di deputati guidati dall'on. Barchi ha ritenuto tuttavia con mozione 14 aprile 1951, di proporre una modifica all'art. 10 della LOC come segue :

« L'assemblea può validamente deliberare se è presente il sesto dei cittadini attivi del Comune.

Se un'Assemblea è andata deserta, il Municipio la convocherà di nuovo per una data entro gli otto giorni, con l'avvertimento che essa potrà deliberare qualunque sia il numero dei presenti ».

La mozione tende alla riduzione del quorum per la validità di una assemblea, e all'abolizione della comminatoria e della multa per il caso di necessarie riconvocazioni di un'assemblea per difetto del numero legale.

Sostengono i mozionanti :

- a) il quorum di un quinto è eccessivamente alto ;
- b) la commutazione e l'applicazione della multa ai cittadini assenti senza valido e plausibile motivo è inidonea a raggiungere lo scopo. Ne consegue che il funzionamento delle assemblee comunali non è scevro da difficoltà di diverso ordine.

Or bene deve essere subito dato atto che i mozionanti acconsentono col mantenimento nella legge del concetto del quorum, per la validità dell'assemblea.

Ed è doveroso annotare subito che il concetto della comminatoria e dell'applicazione della multa è semplicemente ripreso, sia pure con qualche maggiore rigore, dal vecchio testo.

La riduzione del quorum non è per sè sola atta a risolvere il delicato e complesso problema che la mozione ripropone all'attenzione degli organi dello Stato.

La partecipazione del cittadino all'assemblea investe un problema di ordine civico e di ordine morale, a scegliere il quale non può ritenersi sufficiente l'allentamento delle norme di diritto coattivo, nè l'inasprimento delle stesse.

Ma la soluzione attuale, senza la pretesa di essere perfetta, non può essere condannata senza che la esperienza abbia a indicare i pregi e i difetti eventuali.

La Commissione acconsente che il problema può essere riproposto alla discussione, ma patrocina il pensiero che una modifica della legge sia al momento attuale per lo meno intempestiva.

Il Consiglio di Stato vedrà di proporre, se ne sarà il caso, la modifica dell'art. 10 della LOC congiuntamente ad altre disposizioni che la esperienza, che non potrà necessariamente essere solo di qualche anno, avrà condannate.

E' una materia troppo delicata perchè si possa innovare a rapido ritmo, senza cioè il conforto di una sufficiente esperienza.

Nel frattempo l'art. 10 LOC dovrà essere applicato nel suo testo attuale.

Ma poichè le difficoltà potranno seriamente sorgere qua e là sulla questione a sapere se per il quorum dovranno essere computati anche i cittadini residenti all'estero e quelli durevolmente assenti dal Comune di domicilio, occorrerà che la giurisprudenza abbia a indicare la via.

Il Consiglio di Stato ritornando al concetto del testo primitivo dell'art. 10, secondo il quale per il computo del quorum dovevano considerarsi solo i cittadini residenti, con esclusione di quelli all'estero, ha ritenuto di dare alla norma di legge quella interpretazione. Così, già con rendiconto del Dipartimento dell'interno dell'anno 1950, pag. 40, prima ancora che la legge entrasse in vigore, l'autorità cantonale così si esprimeva :

« La stessa soluzione ritiene il Dipartimento di dover adottare anche per le assemblee comunali nel senso che il numero legale di un quinto debba calcolarsi sui cittadini iscritti nel catalogo elettorale non computati quelli che hanno la loro residenza all'estero ».

In coerenza con questo punto di vista, il Consiglio di Stato vuole, usando dell'istituto della interpretazione autentica, fissare la norma secondo la quale per la determinazione del numero legale non vengono presi in considerazione i cittadini residenti all'estero.

La Commissione è dell'avviso che l'istituto della interpretazione autentica deve essere usato solo in casi estremi e al vaglio di un rigoroso esame critico. E' questa un'affermazione che vuole essere di passaggio e non limitata all'esame della pratica attuale.

E' nella convinzione che nella fattispecie, sia inapplicabile l'uso di questo istituto, poichè dai verbali preparatori della legge appare la volontà del legislatore di non suddividere i cittadini attivi di uno stesso Comune in due categorie e cioè di cittadini residenti e di cittadini assenti dal Comune.

E' rimasto così fermo il concetto della parità di diritti e di doveri dei cittadini attivi di uno stesso Comune.

Ma le difficoltà che sorgeranno talora per il conseguimento del numero legale indispensabile per la validità di un'assemblea, a seguito delle molte assenze sia all'estero, sia fuori Cantone, dovranno pure essere superate.

Sembra alla Commissione, pure senza violare il concetto della unità e della

uguaglianza dei cittadini attivi di uno stesso Comune e senza voler interferire in un campo che non è il proprio, che non si possa rendere influente e determinante il numero di chi è nella impossibilità di partecipare alle assemblee.

Comunque la giurisprudenza vedrà di prendere in considerazione questo punto di vista, che, allo stadio attuale della legislazione, sembra forse il solo atto a risolvere il problema.

Per le ragioni che precedono, la Commissione propone di risolvere:

- a) di non entrare nel merito della mozione 16 aprile 1951 dell'on. Barchi e confermatari, nel senso dei considerandi;
- b) di non aderire alle proposte del Consiglio di Stato di interpretazione autentica dell'art. 10 LOC.

Il Consiglio di Stato ha aderito a queste conclusioni.

p. la Commissione della Legislazione:

Lafranchi, relatore

Borella — Masina — Mazza — Pellegriani P. — Rusca — Stefani — Zorzi.

Il Consiglio di Stato riteneva in concetto del testo probante dell'art. 10 secondo il quale per il conteggio del numero dei cittadini attivi non debbono essere computati i cittadini residenti in comuni esclusi dal territorio del Comune di riferimento del Dipartimento. La Commissione della Legislazione ha con sentenza del 15 giugno 1950, respinta la proposta di interpretazione autentica dell'art. 10.

La stessa soluzione ritiene il Dipartimento di essere non tenuto a risolvere per le assemblee comunali nel senso che il numero dei cittadini attivi non debba essere conteggiato nei comuni esclusi dal territorio del Comune di riferimento del Dipartimento.

La Commissione per questo punto di vista il Consiglio di Stato, quando ha interpretato l'art. 10 LOC, ha ritenuto che il numero dei cittadini attivi non debba essere conteggiato nei comuni esclusi dal territorio del Comune di riferimento del Dipartimento.

La Commissione è dell'idea che l'art. 10 LOC interpretato autentico deve essere applicato solo ai casi di cui all'art. 10 LOC e non a tutti i casi. Per questo un'interpretazione autentica dell'art. 10 LOC non può essere estesa a tutti i casi.

È nella convinzione che nella interpretazione autentica dell'art. 10 LOC, il numero dei cittadini attivi non debba essere conteggiato nei comuni esclusi dal territorio del Comune di riferimento del Dipartimento.

È questo con testo il concetto della parità di diritti e di doveri dei cittadini attivi di uno stesso Comune.

Ma la difficoltà che sorge è allora per il conseguimento del numero dei cittadini attivi per la verifica di un'assemblea, a seconda della legge, occorre sia all'estero, sia front Comune, governo, pure essere separate. Sembra alla Commissione pure senza violare il concetto della unità e della