

Rapporto

numero

data

Dipartimento

15 gennaio 2014

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 28 gennaio 2013 presentata nella forma
generica da Fausto Beretta-Piccoli per il Gruppo dei Verdi *"Inserire nella
Legge organica comunale (LOC) l'obbligo dei Municipi di sottoporre ai
rispettivi Consigli comunali finanziamenti per campagne relative a
referendum o iniziative popolari"***

I. INTRODUZIONE

Con la loro iniziativa del 28 gennaio 2013, i deputati Fausto Beretta-Piccoli (primo firmatario), Elena Bacchetta, Claudia Crivelli Barella, Michela Delcò Petralli, Greta Gysin, Francesco Maggi e Sergio Savoia chiedono *«al Governo di esaminare l'opportunità di presentare un disegno di legge volto alla modifica dell'attuale LOC, che preveda l'obbligo da parte dei Municipi di sottoporre ai rispettivi Consigli comunali i finanziamenti per campagne relative a referendum o iniziative popolari, indipendentemente dall'ammontare dei medesimi»*.

Dal testo dell'iniziativa traspare inoltre la volontà di introdurre nella LOC, in modo esplicito, *«il principio della trasparenza dei finanziamenti pubblici a favore di campagne relative a referendum o iniziative popolari»*.

II. MOTIVAZIONI E RICHIESTE DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa in rassegna prende le mosse dalla proclamazione dei risultati della votazione cantonale del 23 settembre 2012 sul decreto legislativo concernente lo stanziamento di un credito di 2'500'000.- franchi per la progettazione definitiva delle opere relative al semisvincolo N2 e del relativo posteggio d'attestamento di via Tatti a Bellinzona, nell'ambito del Piano regionale dei Trasporti del Bellinzonese, e dal relativo ricorso introdotto contro il risultato della votazione, il quale è tuttora pendente dinnanzi al Tribunale federale.

Il ricorrente, in tale impugnativa, sostiene in particolare che il risultato della votazione sarebbe stato falsato dalla circostanza che la Commissione regionale dei trasporti del Bellinzonese e alcuni Municipi del Comuni del distretto di Bellinzona avrebbero finanziato parte della campagna a favore del precitato decreto legislativo.

Essi si chiedono inoltre se *«questo tipo di finanziamento, operato tramite il denaro del contribuente, non [debba] soggiacere all'obbligo della trasparenza e, di conseguenza, essere sottoposto ai Consigli comunali»*, nonché se sia *«giusto che i cittadini al momento di un voto ignorino che la campagna è stata finanziata tramite il loro denaro»*.

Gli iniziativaisti «*per evitare il rischio che situazioni del genere vengano a ripetersi e che altre autorità comunali commettano errori analoghi*» [per il vero nessun errore è stato finora accertato; si potrebbe eventualmente discutere dell'opportunità di alcune decisioni] considerano «*opportuno che nella Legge organica comunale (LOC) sia esplicitato il principio della trasparenza dei finanziamenti pubblici a favore di campagne relative a referendum o iniziative popolari*».

Nel "dispositivo" dell'iniziativa parlamentare, come indicato in ingresso, viene inoltre proposto di introdurre «*l'obbligo da parte dei Municipi di sottoporre ai rispettivi Consigli comunali i finanziamenti per campagne relative a referendum o iniziative popolari, indipendentemente dall'ammontare dei medesimi*».

In definitiva l'iniziativa parlamentare contiene due richieste:

1. la trasparenza dei finanziamenti pubblici a favore di campagne «*relative a referendum o iniziative popolari*», nel senso che tale finanziamento deve essere reso pubblico al momento del voto;
2. l'obbligo per il Municipio di sottoporre preventivamente al Consiglio comunale eventuali finanziamenti per campagne relative a referendum o iniziative popolari, indipendentemente dall'ammontare dei medesimi.

III. IL QUADRO GIURIDICO

3.1 Diritti e limiti dell'autorità pubblica in una votazione

3.1.1 Intervento in una votazione di medesimo livello istituzionale

La giurisprudenza del Tribunale federale in merito alla facoltà d'intervento dell'autorità pubblica nell'ambito di una votazione è consolidata e trova il suo fondamento nell'art. 34 Cost. fed.

Il diritto alla libera formazione dell'opinione esclude in linea di principio, salvo motivi pertinenti, qualsiasi intervento diretto dell'autorità che sia di natura a falsare la formazione della volontà dei cittadini durante la campagna che precede le votazioni; la comunicazione di un messaggio ufficiale con raccomandazioni di voto è ammessa (DTF 114 la 427).

Per quanto concerne l'intervento finanziario dello Stato (o di un Comune) in vista di una votazione popolare, il Tribunale federale ha giudicato di principio inammissibile la propaganda indiretta finanziata con fondi pubblici accordati a un comitato d'azione privato nel quale l'autorità non è rappresentata, poiché questa non può esercitare un controllo sufficiente sull'utilizzo dei pubblici denari e sul rispetto dell'oggettività e del riserbo necessari.

Un simile intervento è tanto più riprovevole se l'autorità agisce in modo occulto o se i fondi spesi sono sproporzionati o impiegati irregolarmente.

Il Tribunale federale ha per esempio considerato dubbia - nel suo principio - l'ammissibilità di un finanziamento di 10'000 franchi deliberato dal Consiglio di Stato di Neuchâtel a un comitato interpartitico "Oui à l'EHM" in occasione di una votazione cantonale sul sistema ospedaliero neocastellano, tanto più che le autorità cantonali avevano già potuto prendere posizione in un messaggio esplicativo sottoposto agli elettori con il materiale di voto.

Il Tribunale federale ha inoltre considerato che la decisione del Consiglio di Stato di non dare alcuna comunicazione ufficiale di tale finanziamento tramite i media (l'informazione

era comunque filtrata sulla stampa 15 giorni prima del voto, e confermata dalla Consigliera di Stato competente) non era conforme alle esigenze di trasparenza alle quali deve rispondere qualsiasi intervento statale nel periodo che precede una votazione, indipendentemente dall'importanza del finanziamento accordato. Il Tribunale a ravvisato in proposito una violazione dell'art. 34 Cost.

La votazione non era però stata annullata in quanto l'importo in questione era modesto (e inferiore a quello di cui disponeva il comitato referendario; ciò che quindi garantiva anzi una certa parità delle armi) e il risultato della votazione era stato particolarmente netto (74,7% contro 25,3%), di modo che sarebbe stato poco serio ritenere un'influenza del finanziamento pubblico sul voto popolare (DTF 132 I 104).

3.1.2 Intervento del Comune in una votazione di livello istituzionale superiore (Cantone/Confederazione)

Il Tribunale federale, a più riprese, si è confrontato con la questione di sapere se sia legittimo che un Comune partecipi a una campagna di voto cantonale quasi fosse un partito politico, rilevando in particolare gli aspetti problematici legati all'intervento di Comuni che dispongono di importanti mezzi finanziari.

Il Tribunale federale ha lasciato aperta la questione di sapere se l'intervento del Comune sia ammissibile quanto la votazione cantonale non tocca in modo diretto gli interessi del Comune, ma riguarda un tema più "astratto", come una modifica costituzionale o una modifica legislativa.

Nella misura in cui il Comune interviene in una votazione cantonale che tocca il Comune in modo diretto e in maniera più intensa rispetto ad altri Comuni (p. es. una circonvallazione: DTF 105 la 245), ciò è invece senz'altro ammissibile e non configura alcuna violazione del diritto di voto dei cittadini (DTF 108 la 155).

In questi casi, anzi, il diritto dei cittadini ad essere informati sull'oggetto in votazione comprende anche di ricevere l'opinione dei Comuni più direttamente coinvolti, tanto più che il Comune non ha la possibilità di redigere un messaggio in merito a una votazione cantonale.

Ciò premesso, il Comune non è totalmente libero di decidere i mezzi che intende impiegare nell'ambito di una votazione cantonale, dato che il cittadino non deve essere influenzato in modo scorretto.

Il Comune può utilizzare tutti i mezzi di formazione dell'opinione che vengono generalmente utilizzati da favorevoli e contrari a una proposta nell'ambito di una campagna di voto, deve però rappresentare gli interessi comunali in modo oggettivo e obiettivo.

Un Comune è tenuto a garantire un grado di obiettività e oggettività più alto rispetto a quello dei gruppi politici "privati", ma ciò non significa che debba attenersi - nei suoi interventi - agli stessi rigidi principi che devono essere osservati nell'allestimento di un rapporto esplicativo.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale il Comune, nel proprio intervento in una votazione cantonale, non può inoltre impiegare mezzi finanziari sproporzionatamente elevati.

In una sentenza del 1982 il Tribunale federale ha per esempio considerato proporzionato il contributo di 60'000.- franchi che il Comune di Eglisau ha impiegato a sostegno di una circonvallazione, tenuto conto in particolare conto dell'importanza del progetto per il Comune e della necessità di raggiungere in modo efficace i cittadini di un Cantone (quello di Zurigo) molto popoloso ed esteso (DTF 108 la 155).

3.2 Norme nella LOC concernente la delega al Municipio

Il Municipio, nella misura in cui finanzia una campagna di voto, fa sostanzialmente capo alle autorizzazioni di spesa (non preventivata) di cui all'art. 115 LOC.

L'art. 115 LOC prevede a tale riguardo che *«fino ad un importo annuo complessivo stabilito dal regolamento comunale in rapporto all'importanza del bilancio del comune, comunque non superiore a CHF 100'000.-, il municipio può effettuare spese correnti non preventivate. Il Regolamento d'applicazione ne fissa i limiti»*.

L'art. 5a cpv. 2 RALOC prevede i seguenti limiti (importo complessivo annuo) con riferimento alle spese non preventivate ex all'art. 115 LCO.

Abitanti del Comune	Importo massimo di Regolamento in fr.
fino a 1'000	15'000.-
da 1'000 a 5'000	30'000.-
da 5'000 a 10'000	40'000.-
da 10'000 a 20'000	60'000.-
da 20'000 a 50'000	80'000.-
oltre 50'000	100'000.-

Durante l'audizione commissionale dei funzionari della Sezione degli enti locali è stato chiarito che, già attualmente, un Comune potrebbe disporre nel proprio Regolamento che il Municipio non disponga di alcuna delega in materia di eventuali finanziamenti a campagne di voto e che il Municipio *non* possa quindi effettuare spese correnti non preventivate nell'ambito di votazioni popolari.

3.3 La circolare della Sezione degli enti locali

La Sezione degli enti locali ha avuto modo di chinarsi sul ruolo dei Comuni nelle campagne che precedono le votazioni sul genere di livello cantonale in occasione della votazione sul referendum promosso dai Comuni contro la modifica della legge sulla organizzazione e la procedura in materia di tutela e curatele, votato il 3 marzo 2013.

La Sezione degli enti locali ha in proposito emesso una circolare datata 9 gennaio 2013 (circolare SEL numero 20130109-1) nella quale ha indicato quanto segue:

*«Essendo detta modifica un oggetto di livello cantonale che ha implicazioni che vanno ben oltre gli stretti interessi comunali, i Comuni **dovranno nondimeno agire con prudenza nel loro ruolo di promotori e sostenitori del referendum**. Essi dovranno in particolare evitare prese di posizione e disposizioni esagerate, non oggettivamente giustificate dalle circostanze e con un dispiego di mezzi sproporzionato. Con particolare riferimento al principio della cautela, gli interventi delle Autorità non **dovranno in definitiva eccedere quanto indispensabile per introdurre nel dibattito l'opinione e la posizione delle autorità dei Comuni sugli aspetti che toccano direttamente quest'ultimi, se del caso***

suffragate da informazioni e dati oggettivi. Le modalità di intervento dovranno nuovamente ispirarsi alla correttezza, obiettività e cautela ritenute che come principio è compito della "politica" e della "società" sostenere o controbattere le proposte in votazione, che come detto è di livello cantonale. L'uso di mezzi pubblici comunali per finanziare la campagna non può essere a priori escluso, ovviamente rispettate le procedure della LOC per il loro stanziamento. Dovrà però trattarsi di un impiego misurato di risorse. Vi dovrà poi essere **rigorosa trasparenza sulla concessione delle medesime** (vedi art. 115 LEDP), direttamente da parte dei Comuni ma pure dei comitati di cui essi risultano parte; ciò in modo che il cittadino votante possa avere consapevolezza in merito nella sua formazione di volontà sull'oggetto. In particolare i finanziamenti il cui ammontare eccede la somma di fr. 5'000.- deve essere comunicato alla cancelleria dello Stato entro il termine di 30 giorni antecedente la data della votazione (art. 115 LEDP)».

(grassetto nella circolare)

L'art. 115 LEDP evocato nella circolare della SEL prevede quanto segue:

«¹Entro il termine di trenta giorni antecedente la data dell'elezione ogni candidato alle elezioni cantonali deve comunicare alla Cancelleria dello Stato l'ammontare dei finanziamenti che eccedono la somma di fr. 5'000.- e l'identità dei donatori.

²...

³La Cancelleria dello Stato provvede a pubblicare immediatamente i dati nel Foglio ufficiale.

⁴Chi contravviene all'obbligo di cui ai cpv. 1 e 2 è punibile con una multa fino a fr. 7'000.- inflitta dal Consiglio di Stato. È applicabile la legge del 20 aprile 2010 di procedura per le contravvenzioni.

⁵Le disposizioni di cui ai cpv. da 1 a 4 si applicano anche ai promotori di iniziative e referendum sul piano cantonale, rispettivamente ai comitati di sostegno.»

IV. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

4.1 Trasparenza

La maggioranza della scrivente Commissione è del parere che l'attuale regolamentazione, in base alla quale il Comune non ha particolari obblighi di indicare l'avvenuto versamento di eventuali contributi a favore di una campagna per una votazione cantonale o federale (salvo il caso in cui sia esso stesso promotore del referendum o membro di un comitato a favore o contro un determinato oggetto), non sia del tutto soddisfacente.

La giurisprudenza del Tribunale federale stabilisce in modo chiaro che all'ente pubblico incombe di comunicare pubblicamente eventuali finanziamenti a campagne di votazioni e ciò nel rispetto dell'obbligo di trasparenza al quale deve rispondere qualsiasi intervento statale nel periodo che precede una votazione, indipendentemente dall'importanza del finanziamento accordato.

Il richiamo alla trasparenza indicato nella circolare della SEL, e il relativo riferimento all'art. 115 LEDP, sembra poter trovare una effettiva coercibilità solo quando il Comune è promotore del referendum, oppure quando è membro di un comitato di sostegno non - invece - quando, senza formalmente aderire a un comitato, sostiene un'iniziativa o un referendum promossi da altri, oppure quando contrasta iniziative o referendum.

Da un profilo sistematico un'eventuale modifica della LOC appare non del tutto adeguata; si propone quindi di incaricare il Consiglio di Stato di modificare la Legge sull'esercizio dei

diritti politici del 7 ottobre 1998 nel senso di introdurre una norma che preveda l'obbligo per l'ente pubblico di rendere tempestivamente pubblici eventuali finanziamenti a campagne di voto.

4.2 Obbligo di sottoporre un eventuale finanziamento al Consiglio comunale

La maggioranza della scrivente Commissione non ritiene condivisibile la richiesta di introdurre un obbligo generalizzato ai Municipi di sottoporre ai rispettivi Consigli comunali eventuali finanziamenti per campagne relative a referendum o iniziative popolari, per le seguenti motivazioni.

In ingresso si rileva come l'accoglimento dell'iniziativa su questo punto potrebbe portare a risultati paradossali, nel senso che il Consiglio comunale, non essendo obbligato dai limiti di delega cui è vincolato il Municipio, potrebbe deliberare contributi a campagne di voto ben più ampi di quelli concessi oggi, comunque raramente, dagli Esecutivi comunali.

Ciò, in un certo senso, potrebbe quindi contribuire a influenzare ancora maggiormente l'esito dello scrutinio popolare e, soprattutto, a creare una sorta di contrapposizione tra Comuni su temi di carattere cantonale, con i Comuni più "ricchi" ovviamente favoriti. Tale sproporzione appare oggi ampiamente mitigata dal fatto che i Municipi dispongono di margini di spesa relativamente limitati e, tutto sommato, alla portata delle "tasche" di quasi tutti gli esecutivi comunali (o "coalizioni" di essi).

La situazione attuale, nei suoi effetti pratici, sembra quindi tutto sommato accettabile.

4.2.1 Diritto del Municipio di esprimersi

La maggioranza della scrivente Commissione ritiene che il Municipio e i suoi membri abbiano un diritto proprio a esprimersi su un oggetto in votazione popolare, di cui non possano essere privati.

Deve a questo proposito essere chiaro che, anche in caso di adozione della iniziativa parlamentare, il Municipio continuerebbe a poter esprimere la propria opinione, con la differenza - rispetto alla situazione attuale - che non potrebbe utilizzare denaro pubblico per diffonderla.

In molti casi è tuttavia nell'interesse del Comune stesso che il Municipio disponga dei mezzi necessari per fare conoscere efficacemente anche al di fuori dei confini comunali il punto di vista dell'Esecutivo, quale rappresentante della comunità locale.

4.2.2 Diritto ad esprimersi vs. tempi democratici

Le campagne di voto si svolgono spesso in tempi relativamente ristretti. L'introduzione del voto per corrispondenza, inoltre, ha anticipato ancora di più l'inizio della campagna di voto.

In queste condizioni per un Comune, soprattutto se di dimensioni medio-piccole, è oggettivamente complesso organizzare una seduta di Consiglio comunale in tempi compatibili con la campagna di voto.

Potrebbero quindi verificarsi casi in cui al Comune è di fatto impedito di sostenere una campagna di voto che tocca da vicino gli interessi dei propri cittadini.

Questa situazione potrebbe rivelarsi incompatibile con il diritto dei cittadini di essere adeguatamente informati in merito alla posizione del Comune rispetto a un oggetto in votazione che tocca in modo diretto e intenso gli interessi locali.

4.2.3 Diritto ad esprimersi vs. referendabilità

Quanto precede in merito alla tempistica è a maggior ragione valido se ci sono pone la questione di sapere se un'eventuale decisione del Consiglio comunale in merito al finanziamento di una campagna di voto sia o meno soggetta a referendum.

Secondo l'art. 75 cpv. 1 LOC Referendum «*sono soggette a referendum le risoluzioni del Consiglio comunale di cui alle lett. a, d, e, g, h, i, dell'art. 13, come pure nei casi stabiliti da legge speciali, quando ciò sia domandato da almeno il 15% dei cittadini, ritenuto un massimo di 3000 cittadini*».

È dubbia la questione di sapere se il finanziamento di una campagna di voto possa essere considerato una spesa d'investimento ex art. 13 cpv. 1 lett. e LOC; se ciò fosse il caso il rischio è che una minoranza della popolazione possa di fatto impedire al Comune - visti i tempi di raccolta delle firme (45 giorni) e organizzazione del referendum (art. 75 cpv. 5 LOC: non prima di un mese dall'accertamento della ricevibilità e regolarità della domanda di referendum) - di prendere posizione, a livello cantonale, su un tema che raccoglie invece una larga adesione nella popolazione.

È poi presumibile che il finanziamento della campagna di voto si trasformi in una campagna sul voto stesso (ben difficilmente i contrari all'oggetto in votazione saranno favorevoli al finanziamento, e viceversa), stravolgendo quindi la dinamica democratica.

4.2.4 Diritto ad esprimersi vs. trasparenza della decisione del Municipio

Gli iniziativaisti propongono di togliere al Municipio la facoltà di finanziare eventuali campagne di voto, indicando - implicitamente - che solo il Consiglio comunale può adempiere ai requisiti di trasparenza indicati nell'iniziativa.

In linea teorica si può certamente sostenere che il grado di pubblicità raggiunto dalle decisioni del Consiglio comunale - già per il fatto che le sedute del legislativo, diversamente dal quelle del Municipio, sono pubbliche - è superiore a quello delle decisioni del Municipio.

Sarebbe però ingeneroso imputare al Municipio, e alle sue decisioni, un'opacità impenetrabile, soprattutto se si considera che solo raramente la composizione politico-partitica del Municipio è tale per la quale non è presente alcuna voce critica in merito a un determinato oggetto in discussione.

La circolare della SEL potrebbe inoltre aumentare la sensibilità dei Municipi sul tema.

Ciò premesso, l'esperienza ha dimostrato - seppure solo episodicamente ed entro limiti tutto sommato contenuti - i possibili inconvenienti, in termini di trasparenza, dell'attuale regolamentazione.

Tenuto conto delle problematiche (soprattutto di tempistica) legate alla soluzione proposta dall'iniziativa, la maggioranza della Commissione ritiene che, per garantire il rispetto del principio di trasparenza auspicato dai promotori dell'iniziativa, sia più opportuno ed

efficace imporre al Municipio l'obbligo di comunicare pubblicamente la decisione di finanziamento.

In tal modo verrebbe in effetti raggiunto l'obiettivo perseguito dagli iniziativaisti (ovvero la trasparenza del finanziamento pubblico), salvaguardando però il diritto costituzionale del Comune di esprimersi in merito a una votazione, in particolare cantonale.

4.2.5 Diritto a esprimersi come rispetto dell'autonomia Comunale

Ciò premesso, la maggioranza commissionale rileva che già oggi i Comuni (o meglio, i Consigli comunali), attraverso una modifica del Regolamento, hanno la possibilità di sopprimere o comprimere eventuali deleghe e autorizzazioni al Municipio per spese correnti non preventivate in relazione al finanziamento di campagne di voto.

In questo senso, nel rispetto dell'autonomia comunale, la scrivente Commissione ritiene preferibile che ciascun Comune determini, nell'ambito del rispettivo Regolamento, se e come limitare la facoltà del Municipio di decidere il finanziamento di campagne di voto.

V. CONCLUSIONI

Per tutto quanto sopra riportato, la maggioranza della Commissione chiede al Gran Consiglio di accogliere parzialmente, nel senso dei considerandi, l'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica da Fausto Beretta-Piccoli, per il Gruppo dei Verdi per inserire nella Legge organica comunale (LOC) l'obbligo dei Municipi di sottoporre ai rispettivi Consigli comunali finanziamenti per campagne relative a referendum o iniziative popolari.

Il Consiglio di Stato è quindi incaricato di presentare una proposta di modifica della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998 che preveda l'obbligo, per l'ente pubblico, di rendere tempestivamente pubblici eventuali finanziamenti a campagne di voto.

Per la Commissione della legislazione:

Maurizio Agustoni, relatore

Celio (per le conclusioni) - Cereghetti - Corti -

Franscella - Galusero - Ghisolfi - Gysin (con riserva) -

Mellini - Paparelli - Pedrazzini - Ponzio-Corneo -

Rückert - Viscardi