

Rapporto

numero

7353 R

data

7 marzo 2018

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione sull'iniziativa parlamentare 10 ottobre 2016 presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert e cofirmatari "Procedure chiare in caso di nomine nei Comuni"

(v. messaggio 5 luglio 2017 n. 7353)

I. RICHIESTA DELL'INIZIATIVA E MOTIVAZIONI

Con l'iniziativa parlamentare del 10 ottobre 2016 presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert e cofirmatari, gli iniziativaisti chiedono una modifica legislativa volta a chiarire le procedure di elezione dei rappresentanti in enti autonomi, consorzi, consigli d'amministrazione di enti parapubblici, magistratura o altre strutture di competenza dell'ente pubblico.

La politica in questi frangenti, volenti o no, gioca tuttora un ruolo fondamentale in queste scelte, ma purtroppo quasi regolarmente si presentano polemiche di forma che intaccano le procedure, aprendo tutta una serie di discussioni politiche e giuridiche al riguardo.

La nomina del Consiglio di amministrazione dell'ente autonomo del Comune di Lugano "Lugano arte e cultura (LAC)" è stato un episodio molto sentito dai vari partiti – ma anche dall'opinione pubblica – tanto che, anche in seguito alle varie polemiche sorte attorno a essa, ci si è resi conto che il sistema attuale mostra limiti evidenti.

Da qui l'esigenza, attraverso quest'atto parlamentare, di chiedere il miglioramento di tali procedure rendendole chiare e univoche anche per ridimensionare, se non azzerare, le diatribe attorno a queste elezioni.

Se per il Gran Consiglio esiste una legge chiara, ossia la Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC; analogamente la LParl per l'Assemblea federale), la LOC non fa nessun tipo di distinzione tra votazioni ed elezioni e ciò, di fatto, porta a non avere alcuna distinzione nei termini procedurali.

Infatti, essendo due casi differenti, la LGC li espone in due capitoli separati: le votazioni agli artt. 144 e segg. e le elezioni agli artt. 88 e segg.

Proprio questo motivo, la non differenziazione tra elezioni e votazioni nonché la non applicazione del sistema maggioritario relativo fanno sì che l'attuale sistema della LOC, quello "a cascata", spesso si riveli problematico nella sua applicazione.

Ad esempio, cosa succede se un candidato ottiene più voti rispetto a un altro, ma nello stesso tempo più voti contrari che favorevoli in termini assoluti?

Questa impasse giuridica ha "bloccato" il Consiglio comunale di Lugano e quindi gli iniziativaisti ritengono che allineare la LOC alla LGC aiuterebbe tutti i Comuni ticinesi a non trovarsi nella medesima situazione.

In sintesi, gli iniziativaisti propongono, come sopra esposto, di allineare la LOC alla LGC facendo leva sulla modifica degli artt. 30 e 60 LOC, inserendo inoltre nuovi articoli 31a, 31b, 61a e 61b LOC.

II. IL RAPPORTO DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato, con il suo Messaggio n. 7353 del 5 luglio 2017, conviene con gli iniziativaisti che la LOC – soprattutto in seguito alla modifica dell'art. 13 cpv. 1 lett. p, entrata in vigore il 1° gennaio 2015 – non regola in modo sufficientemente chiaro la procedura di designazione dei rappresentanti dei Comuni in seno a organi degli enti esterni; in questo senso, dunque, va regolamentata in maniera più chiara la procedura al fine di evitare future ulteriori impasse.

Tale posizione, favorevole all'iniziativa seppur con qualche accorgimento – che andremo a sviscerare in seguito – deriva anche dal fatto che, come ente ricorsuale, il Consiglio di Stato ha dovuto dare risposta ai ricorsi inoltrati riguardo alle nomine nell'ente comunale LAC.

Vi sono dunque zone grigie che purtroppo hanno non solo mostrato i limiti del sistema, ma che hanno anche portato a diverse contestazioni di tipo politico, da cui i ricorsi e l'annullamento della procedura adottata in quell'occasione.

Il Consiglio di Stato, pur concordando appunto con gli iniziativaisti, propone però una procedura più snella utile proprio ai lavori dei Legislativi comunali, evitando ulteriori battute di arresto.

Il Consiglio di Stato propone di modificare l'art. 13 cpv. 1 lett. p) LOC, stralciando l'indicazione «*a maggioranza semplice*» delle nomine dei delegati comunali. Tale proposta verte sul fatto che, stando all'attuale LOC, la maggioranza semplice richiederebbe l'adempimento di precisi presupposti: "votanti = favorevoli + contrari", escludendo astenuti e membri in collisione, ma con almeno un terzo dei votanti.

Ciò però non basta e anche il Consiglio di Stato ritiene che, di riflesso, vada modificato l'art. 60 della LOC, in altre parole il sistema di voto nelle Assemblee comunali per l'elezione dei delegati comunali.

Dell'art. 60 il Consiglio di Stato propone la modifica dei cpv. 2 e 3, aggiungendo altresì un nuovo cpv. 4 secondo cui per le nomine giusta l'art. 13 cpv. 1 lett. p si procede per voto segreto se il numero dei candidati eccede quello delle cariche. In questo modo si vuole salvaguardare la libertà di eleggere chi si ritiene appropriato per la carica e non per altri fattori concomitanti.

Per l'art. 61, il Consiglio di Stato propone l'aggiunta di un nuovo capoverso, il 6, per dirimere il problema in caso di parità di voti. In tale circostanza, con questo nuovo articolo, si procederebbe immediatamente a un secondo scrutinio e, in caso di nuova parità, il presidente del Consiglio comunale procederà a un sorteggio.

III. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE

a) Aspetti generali

È bene ricordare innanzitutto, attraverso un semplice specchietto riassuntivo – riportato qui di seguito – la differenza tra sistema proporzionale e maggioritario, nonché, sottolineare come e quando le deliberazioni del consiglio comunale abbiano validità.

Sistema proporzionale

I seggi sono ripartiti matematicamente in funzione della rappresentanza dei vari gruppi politici, basandosi sui risultati delle precedenti elezioni o del numero di seggi per gruppo dei deputati in sala.

Sistema maggioritario

Principio: è eletta la persona che riceve più voti.

- **Maggioranza relativa:** un'opzione consegue la maggioranza relativa per il semplice fatto di ottenere un numero di voti superiore a quelli ottenuti da ciascun'altra opzione nella stessa votazione.
- **Maggioranza assoluta:** è eletto chi riceve i voti da più della metà voti computabili. Il singolo ordinamento stabilisce se le schede bianche o nulle siano computabili.
- **Maggioranza semplice:** Necessario un numero di voti superiore alla metà del numero totale dei votanti. Il quorum è la metà dei votanti. Il quorum è il numero intero immediatamente successivo alla metà dei votanti.
Se le opzioni su cui si vota sono solo due, quella che ottiene più voti ne ha senz'altro più della metà, quindi maggioranza semplice e relativa coincidono.
- **Maggioranza qualificata:** Occorre ottenere un numero di voti superiore a un determinato quorum, in genere superiore al 50%+1 (per esempio 2/3).

Validità delle deliberazioni del CC

L'Assemblea comunale può deliberare validamente solo se è presente almeno 1/10 dei cittadini, ovvero di chi ha i diritti politici in materia comunale (art. 14 cpv. 1 e art. 11 cpv. 2 LOC).

Il Consiglio comunale può deliberare solo se è presente la maggioranza assoluta dei suoi membri (art. 54 cpv. 1 LOC).

La promotrice dell'iniziativa è stata sentita in modo puntuale sull'iniziativa in data 11 ottobre 2017 dalla Commissione della legislazione.

In sintesi ha messo in luce che il problema principale dell'attuale normativa nella LOC è dato dal fatto che essa non distingue elezioni e votazioni.

Il Consiglio di Stato, con la risoluzione governativa n. 1418 del 30 marzo 2017 sulla nomina del Consiglio di amministrazione LAC, ha messo in luce effettivamente il problema evocato dall'iniziativa. Statuendo sui ricorsi dei cittadini Patrick Pizzagalli e Ares Bernasconi da un lato e Mari Luz Besomi-Candolfi e Antonio Cirila (vicepresidente e segretario della sezione PLR di Lugano) da un altro lato, ha accolto i ricorsi inoltrati contro la decisione Consiglio comunale di Lugano del 4 ottobre 2016 con la motivazione che, non potendo applicare il sistema il sistema proporzionale (precedentemente in vigore) ma quello maggioritario, il Consiglio comunale era tenuto a eleggere in un solo turno di votazione i delegati di sua competenza in seno all'ente. Con questo sistema si sarebbero dovuti dichiarare immediatamente eletti i candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti; ciò fintanto che non si fossero designati tutti i posti. Il Legislativo luganese, procedendo con voti a cascata e sul complesso, ha invalidato tutta la procedura.

La discussione in Commissione si può dire abbia sortito la volontà di stabilire finalmente una procedura semplice e chiara, pur tenendo conto delle particolarità e delle sensibilità dei singoli Comuni.

In modo particolare, per questa Commissione non devono essere lasciati all'interpretazione dei singoli o del momento i seguenti aspetti:

- quando occorre procedere per scrutinio segreto o per alzata di mano;
- quale genere di maggioranza trova applicazione;
- in che maniera le schede bianche influiscono sul risultato.

La proposta del Consiglio di Stato in larga misura risponde a queste domande. Si rinvia per i dettagli all'esame articolo per articolo.

b) Esame articolo per articolo

La Commissione della legislazione conferma l'assetto dato dal Consiglio di Stato alla proposta di modifica della LOC. La revisione è anche rispettosa dell'autonomia comunale, poiché lascia al regolamento comunale la disciplina degli aspetti relativi allo scrutinio e alla validità delle schede (nuovi artt. 29 cpv. 4 e 60 cpv. 4 LOC).

La Commissione tiene particolarmente a distinguere elezione e votazione proprio per sbaragliare ogni dubbio in futuro.

La proposta governativa per contro non brilla in chiarezza per quanto attiene alla maggioranza dei voti applicabile. Si parla in maniera laconica di "maggioranza dei voti" (artt. 31a cpv. 2 e 61 cpv. 6 LOC). Comunemente la maggioranza dei voti può essere assoluta o relativa. In tal senso, la revisione legislativa non risponde alle esigenze di chiarezza sopra espresse. Le maggioranze semplice e qualificata sono per contro definite in maniera univoca nella legge (artt. 30, 31 e 61 LOC). Dal testo del rapporto del Consiglio di Stato si comprende fra le righe che per "maggioranza dei voti" si intende "il maggior numero di voti personali" (commento ad art. 61 LOC), ossia quello che comunemente è il sistema della maggioranza relativa. La Commissione, dopo profonda riflessione, ritiene che il sistema della maggioranza relativa in un unico turno non sia auspicabile, preferendo quello della maggioranza assoluta come per le elezioni di competenza del Gran Consiglio. Per i concetti legali di maggioranza assoluta e relativa si riprendono le formulazioni della LEDP.

Al fine di evitare ridondanze inutili (e doppioni con il rischio di avere poi norme contraddittorie) le disposizioni del Consiglio comunale rinviano al dettagliato articolo dell'Assemblea comunale. Simili rinvii sono già presenti nella LOC a livello di competenze (art. 42 cpv. 2 LOC).

Attuale LOC	Iniziativa	Consiglio di Stato (modifiche in corsivo)	Commissione (modifiche in grassetto)
Articolo inesistente	<p>Elezioni a) maggioranza assoluta; parità di voto</p> <p>Art. 31a</p> <p>¹Le elezioni avvengono a maggioranza assoluta dei presenti. Se un candidato non risulta eletto al primo scrutinio, in quello successivo l'elezione avviene a maggioranza relativa.</p> <p>²In caso di parità di voto al secondo turno, l'elezione è ripetuta immediatamente, a meno che l'assemblea ne dice il rinvio in una seduta successiva. Se nel terzo scrutinio si verifica nuovamente parità di voto, il presidente procede al sorteggio.</p>	<p><i>Nomina dei delegati del comune; maggioranze e procedura</i></p> <p>Art. 31a</p> <p>¹<i>Le nomine dei delegati ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. p avvengono a maggioranza dei voti.</i></p> <p>²<i>Se vi sono parità di voti, si procede immediatamente con un secondo scrutinio. In caso di nuova parità il Presidente procede al sorteggio.</i></p>	<p>Elezione dei delegati del comune; maggioranze e procedura</p> <p>Art. 31a</p> <p>¹Le elezioni dei delegati ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. p avvengono secondo il sistema della maggioranza assoluta al primo turno.</p> <p>²La maggioranza assoluta equivale al numero di voti che raddoppiato dà un totale superiore di almeno un'unità a quello delle schede valide e computabili.</p> <p>³Se la maggioranza assoluta non è raggiunta, ha luogo un secondo turno col sistema della maggioranza relativa. Sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi computabili.</p> <p>⁴Le astensioni, o in caso di scrutinio segreto le schede bianche e le schede nulle, non sono in alcun caso computate.</p> <p>⁵Se vi sono parità di voti, si procede immediatamente con un ulteriore scrutinio. In caso di nuova parità il Presidente procede al sorteggio.</p>

<p>Quoziente di voto a) maggioranza semplice b) maggioranza qualificata</p> <p>art. 61</p> <p>¹Le risoluzioni sono prese a maggioranza dei votanti e devono raccogliere il voto affermativo di almeno un terzo dei membri del consiglio.</p> <p>²Gli oggetti di cui alle lett. d), e), g), h), i), l) dell'art. 13 devono raccogliere il voto affermativo della maggioranza assoluta dei membri del consiglio.</p> <p>³In caso di parità, nelle risoluzioni di cui al cpv. 1, la votazione viene ripetuta nella seduta successiva; se il risultato è ancora di parità o se il numero dei voti necessari non è raggiunto, la proposta si ritiene respinta.</p> <p>⁴I consiglieri esclusi dal voto in forza dell'art. 32 non sono computati nel numero dei presenti..</p>	<p>Nessuna proposta specifica per questo articolo</p>	<p>Quoziente di voto a) maggioranza semplice b) maggioranza qualificata c) maggioranza dei voti</p> <p>art. 61</p> <p>¹Le risoluzioni sono prese a maggioranza dei votanti e devono raccogliere il voto affermativo di almeno un terzo dei membri del consiglio. <i>Sono riservati i capoversi seguenti.</i></p> <p>²Invariato.</p> <p>³Invariato.</p> <p>⁴Invariato.</p> <p>⁵<i>Sull'oggetto dell'art. 13 cpv. 1 lett. n) sono riservati i disposti della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994 (LCCit)</i></p> <p>⁶<i>(nuovo)Le nomine ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. p) avvengono a maggioranza dei voti. Se vi sono parità di voti, si procede immediatamente con un secondo scrutinio. In caso di nuova parità il Presidente procede subito al sorteggio.</i></p>	<p>Quoziente di voto a) maggioranza semplice b) maggioranza qualificata c) maggioranza assoluta</p> <p>⁴Invariato.</p> <p>⁵Sull'oggetto dell'art. 13 cpv. 1 lett. n) sono riservati i disposti della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994 (LCCit).</p> <p>⁶(nuovo)Le elezioni ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. p) avvengono con il sistema della maggioranza assoluta. L'art. 31a è applicabile.</p>
--	---	--	---

IV. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione concorda con gli iniziativaisti che la LOC vada allineata alla LGC. La LOC infatti, non facendo alcuna distinzione tra elezioni e votazioni, ha dimostrato una certa problematicità, soprattutto nel sistema di voto a al momento del voto a cascata. In questo senso, dunque, si propone di accettare questo rapporto con il decreto legislativo ivi allegato che va, salvo per il dettaglio presentato sopra, nella direzione proposta dal Consiglio di Stato, ma regola la questione come auspicato dagli iniziativaisti.

Per la Commissione legislazione:

Lara Filippini, relatrice

Agustoni - Aldi - Celio - Corti -

Delcò Petralli - Ferrara - Galusero -

Gendotti - Ghisolfi - Lepori - Minotti -

Rückert - Viscardi

Disegno di

LEGGE

organica comunale del 10 marzo 1987; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare generica 10 ottobre 2016 presentata da Amanda Rückert e cofirmatari;
- visto il messaggio 5 luglio 2017 n. 7353 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 7 marzo 2018 n. 7353R della Commissione della legislazione,

d e c r e t a :

I.

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 è modificata come segue

Art. 29 cpv. 1 e 4 (nuovo)

Sistema di voto

¹L'assemblea vota e nomina per l'alzata di mano o per separazione; va eseguita la controprova. Sono riservati i capoversi seguenti.

^{4(nuovo)}Per le nomine giusta l'art. 13 cpv. 1 lett. p) si procede per voto segreto se il numero dei candidati eccede quello delle cariche; il Regolamento di applicazione regola gli aspetti relativi a scrutinio e validità delle schede.

Art. 30 cpv. 1

Maggioranza a) semplice

¹L'assemblea decide a maggioranza dei votanti riservati i casi in cui la legge richiede una maggioranza qualificata. È inoltre riservato l'art. 31a.

Art. 31a

Elezione dei delegati del comune; maggioranze e procedura

¹Le elezioni dei delegati ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. p) avvengono secondo il sistema della maggioranza assoluta al primo turno.

²La maggioranza assoluta equivale al numero di voti che raddoppiato dà un totale superiore di almeno un'unità a quello delle schede valide e computabili.

³Se la maggioranza assoluta non è raggiunta, ha luogo un secondo turno col sistema della maggioranza relativa. Sono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi computabili.

⁴Le astensioni, o in caso di scrutinio segreto le schede bianche e le schede nulle, non sono in alcun caso computate.

⁵Se vi è parità di voti, si procede immediatamente con un ulteriore scrutinio. In caso di nuova parità il Presidente procede al sorteggio.

Art. 60 cpv. 1, 3 e 4 (nuovo)

Sistema di voto

¹Il consiglio comunale vota e nomina per alzata di mano. Sono riservati i capoversi seguenti e leggi speciali.

³In materia di concessione dell'attinenza comunale il sistema di voto è disciplinato dal regolamento comunale.

^{4(nuovo)}Per le nomine giusta l'art. 13 cpv. 1 lett. p) si procede per voto segreto se il numero dei candidati eccede quello delle cariche; il Regolamento di applicazione regola gli aspetti relativi a scrutinio e validità delle schede.

Art. 61 cpv. 1, 5 e 6 (nuovo)

Quoziente di voto

- a) **maggioranza semplice**
- b) **maggioranza qualificata**
- c) **maggioranza assoluta**

¹Le risoluzioni sono prese a maggioranza dei votanti e devono raccogliere il voto affermativo di almeno un terzo dei membri del consiglio. Sono riservati i capoversi seguenti.

⁵Sull'oggetto dell'art. 13 cpv. 1 lett. n) sono riservati i disposti della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994 (LCCit)

^{6(nuovo)}Le elezioni ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. p) avvengono con il sistema della maggioranza assoluta. L'art. 31a è applicabile.

II.

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

Il Consiglio di Stato fissa la data di entrata in vigore.