

# Rapporto

numero

**7973 R**

data

29 marzo 2022

competenza

ISTITUZIONI

**della Commissione Costituzione e leggi  
sull'iniziativa parlamentare 21 settembre 2020 presentata nella forma  
elaborata da Raoul Ghisletta e cofirmatari "Modifica della Legge  
organica comunale (LOC): buon funzionamento delle Commissioni del  
Legislativo"**

(vedi messaggio 10 marzo 2021 n. 7973)

## 1. INTENDIMENTI DELL'INIZIATIVA

Gli iniziativaisti propongono di intervenire sull'art. 70 della Legge organica comunale (LOC), in particolare modificando il cpv. 1 e aggiungendo un nuovo cpv. 4, come riportato nella tabella qui sotto (le modifiche/aggiunte sono evidenziate in grassetto).

Versione attuale	Proposta dell'iniziativa
<b>Art. 70 cpv. 1 (modifica)</b>	
Le sedute delle commissioni sono valide se è presente la maggioranza assoluta dei membri.	Le sedute delle commissioni sono valide se è presente la maggioranza assoluta dei membri, <b>esclusi gli assenti ingiustificati.</b>
<b>Art. 70 cpv. 4 (nuovo)</b>	
-	<p><b>La partecipazione alle sedute delle Commissioni è obbligatoria, salvo in caso di legittimo impedimento per un tempo ragionevole. Il Consiglio comunale, rispettivamente l'Assemblea comunale, procedono al più presto alla nomina di un nuovo membro nella commissione in caso di:</b></p> <p><b>a) assenza ingiustificata, totale o parziale, ad una seduta commissionale;</b></p> <p><b>b) assenze per legittimo impedimento alle sedute della commissione, che si prolungano per almeno due mesi consecutivi o che superano la metà delle sedute in un anno di legislatura.</b></p>

## 2. CONSIDERAZIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Per quanto concerne la proposta di aggiunta all'art. 70 cpv. 1 LOC, il Consiglio di Stato ritiene che la stessa non si giustifichi per i seguenti motivi:

- non risulta che a causa degli assenti ingiustificati siano state riscontrate, ripetutamente e in più Comuni, impossibilità a deliberare all'interno delle Commissioni del Legislativo comunale;
- se si considera che per deliberare è necessaria la maggioranza assoluta dei membri, il cui numero è già basso e facilmente raggiungibile, ridurre ulteriormente il numero di partecipanti – non computando gli assenti ingiustificati – significherebbe poter tenere delle sedute con poche persone, precludendone altre. Si rammenta che nei Comuni ticinesi le Commissioni si compongono da un minimo di 3 a un massimo di 13 membri;
- il lavoro commissionale ne risulterebbe "impoverito"; lavoro che ha quale obiettivo fondamentale di sottoporre al plenum "la sintesi" degli approfondimenti della Commissione, ma pure delle differenti posizioni e sensibilità dei loro membri, quale contributo al processo di formazione di volontà dell'organo legislativo;
- per il raggiungimento del *quorum* minimo di presenza, in caso di assenza dei membri, può tornare d'aiuto la chiamata di supplenti. La LOC lo permette pacificamente, demandando al regolamento comunale la relativa regolamentazione (art. 73 cpv. 1 LOC, art. 39 cpv. 1 lett. l e art. 40 lett. i RALOC). Taluni regolamenti comunali prevedono l'intervento dei supplenti non solo per il raggiungimento del *quorum* deliberativo, ma anche in caso di semplice assenza del membro titolare;
- per i casi estremi, in cui assenze ingiustificate impedissero a oltranza le deliberazioni commissionali e il problema non potesse essere (come dovrebbe) ricomposto a livello locale, rimane sempre la via dell'intervento dell'Autorità di vigilanza per i necessari provvedimenti.

Ne consegue che il Consiglio di Stato suggerisce di non approvare la modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOC così come proposta dall'iniziativa.

Per quanto concerne l'introduzione del nuovo art. 70 cpv. 4 LOC, esso tratta due distinte questioni:

- da una parte, l'obbligo di partecipazione alle sedute commissionali;
- dall'altra, la sostituzione dei membri assenti ingiustificati o assenti giustificati ma per un tempo durevole.

Per quanto concerne il primo punto, l'art. 53 cpv. 1 LOC stabilisce l'obbligatorietà della partecipazione alle sedute di Consiglio comunale, ma non accenna espressamente al vincolo di partecipazione alle sedute delle Commissioni; da tale disposizione si può nondimeno legittimamente dedurre anche un obbligo in tal senso.

Le indicazioni della Sezione degli enti locali vanno di regola in questa direzione. Si può invero desumere che faccia parte dei doveri di un consigliere comunale – nominato quale membro di una Commissione dal Legislativo (art. 13 cpv. 1 lett. q LOC) – non solo la partecipazione alle sedute del plenum, bensì pure a quelle commissionali.

L'esplicita precisazione dell'obbligo all'art. 70 LOC – obbligo che si estende anche all'ambito assembleare per il rimando dell'art. 34 LOC – è nondimeno utile. Pertanto, il Consiglio di Stato propone di accettare la proposta dell'iniziativa per questo aspetto, secondo la seguente formulazione:

**«La partecipazione alle sedute delle commissioni è obbligatoria, salvo il caso di assenza per legittimi motivi».**

Per quanto concerne il secondo punto, il Consiglio di Stato condivide l'intento dell'iniziativa, e meglio quello di risolvere con una certa celerità situazioni per cui le Commissioni sono costrette a lavorare a ranghi ridotti per reiterate assenze dei propri membri. La soluzione non può tuttavia consistere nel codificare obblighi di sostituzione quali quelli proposti. La nomina da parte del Consiglio comunale dei membri delle Commissioni (art. 13 cpv. 1 lett. q LOC) avviene di principio senza votazione vera e propria, ma piuttosto quale atto di ratifica, pur assumendo quest'ultima connotazione di una vera e propria decisione impugnabile ai sensi degli artt. 208 e segg. LOC. Ciò poiché la designazione dei nominativi spetta esclusivamente al gruppo che ne ha diritto. Solo qualora il numero dei membri designati dai singoli gruppi cui spetta il diritto di rappresentanza differisse, per eccesso o per difetto, dal numero dei seggi spettanti di diritto al gruppo medesimo, il Legislativo è chiamato a scegliere nel vero senso della parola (art. 73 cpv. 6 LOC).

Secondo giurisprudenza le regole di ripartizione stabilite dall'art. 73 LOC sono vincolanti. Non vi è pertanto spazio per regolare diversamente le stesse a livello di diritto comunale, né con puntuale disposizione. Giurisprudenza e prassi negli anni hanno sempre confermato questa impostazione.

La proposta dell'iniziativa di voler conferire al Consiglio comunale la facoltà di nominare un nuovo membro di una Commissione si scontra con i criteri vincolanti dell'art. 73 LOC e dunque il Consiglio di Stato suggerisce di non modificare l'art. 70 con un'aggiunta di un nuovo disposto come voluto dall'iniziativa su questo aspetto.

Rimane il quesito a sapere come risolvere eventuali situazioni di assenteismo a oltranza in seno alle Commissioni. Ciò andrebbe prima di tutto risolto a livello politico locale, come ve ne è piena possibilità. Assenze del genere tornano infatti a sfavore innanzitutto dei gruppi stessi, venendo loro a mancare in seno alle Commissioni la forza che i numeri loro permettono. Essi – grazie al disposto di cui alla modifica del cpv. 6 entrata in vigore il 1° gennaio 2012 – hanno infatti totale possibilità di sostituire i loro rappresentanti nelle Commissioni se sovente assenti, anche contro il loro volere.

Nuovamente attraverso il regolamento comunale, vi è poi ampio spazio (art. 68 cpv. 1 LOC; art. 39 cpv. 1 lett. l e art. 40 lett. i RALOC) per prevedere supplenti nelle Commissioni, disciplinandone ruolo e partecipazione. Come detto, la partecipazione del supplente, oltre a garantire il *quorum* deliberativo, può anche servire a supplire l'assenza del membro nei lavori commissionali.

Infine, al prolungarsi di assenze ingiustificate – che impediscono a oltranza il lavoro delle Commissioni – se vi fosse un'impossibilità a risolvere l'impasse a livello locale, rimarrebbe quale ultima ratio la via dell'intervento dell'Autorità di vigilanza con i necessari provvedimenti. Vere necessità in tal senso non se ne sono verificate negli ultimi decenni.

### 3. AUDIZIONE DELL'INIZIATIVISTA

Interpellato direttamente dalla relatrice, l'iniziativista ha osservato in particolare che la modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOC proposta dall'iniziativa parlamentare elaborata funge da deterrente a chi vuole tentare di paralizzare il lavoro in una Commissione di un Comune e ricorda che il lavoro commissionale è fondamentale nel funzionamento della cellula di base della nostra democrazia. Perlomeno un tentativo è già avvenuto in un Comune ticinese (anche se la paralisi del lavoro commissionale non è stata raggiunta) e altri tentativi potranno avvenire ancora. Raoul Ghisletta ha sottolineato che questo tentativo ha causato difficoltà oggettive e una forte tensione istituzionale da non sottovalutare in un sistema politico di milizia. Quindi il primo firmatario ritiene che sarebbe molto utile introdurre la modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOC.

### 4. CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI COMMISSIONALI

Per le ragioni esposte, la Commissione costituzione e leggi propone a maggioranza di non accogliere sia la modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOC, reputata non necessaria e non auspicabile, sia la proposta di nuovo cpv. 4 seconda parte così come suggerita dall'iniziativa, poiché si porrebbe in contrasto con spirito e dettami vincolanti dell'art. 73 LOC.

La Commissione propone invece di accogliere l'introduzione del nuovo art. 70 cpv. 4 LOC, così come formulato dal Consiglio di Stato – con solo una lieve modifica di natura linguistica (sostituzione di «salvo il caso» con «salvo in caso») – quale approvazione parziale dell'iniziativa parlamentare in questione, del seguente tenore:

**«La partecipazione alle sedute delle commissioni è obbligatoria, salvo in caso di assenza per legittimi motivi».**

La Commissione Costituzione e leggi invita quindi il Parlamento ad accogliere il Disegno di modifica della LOC annesso al presente rapporto.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Sabrina Gendotti, relatrice  
Corti (con riserva) - Filippini - Ghisolfi - Imelli -  
Käppeli - Lepori D. (con riserva) - Passardi - Ris -  
Stephani - Terraneo - Viscardi

Disegno di

**LEGGE**  
**organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987**  
modifica del .....

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata del 21 settembre 2020 "Modifica della Legge organica comunale (LOC): buon funzionamento delle Commissioni del Legislativo";
- visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 7973 del 10 marzo 2021;
- visto il rapporto della Commissione Costituzione e leggi n. 7973 R del 29 marzo 2022,

decreta:

**I.**

La Legge organica comunale (LOC) del 10 marzo 1987 è modificata come segue:

**Art. 70 cpv. 4**

<sup>4</sup>La partecipazione alle sedute delle commissioni è obbligatoria, salvo in caso di assenza per legittimi motivi.

**II.**

<sup>1</sup>La presente modifica di legge sottostà a referendum facoltativo.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.