

Messaggio

numero

7353

data

5 luglio 2017

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 10 ottobre 2016 presentata nella forma elaborata da Amanda Rückert e cofirmatari "Procedure chiare in caso di nomine nei Comuni"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato l'iniziativa parlamentare *10 ottobre 2016* presentata nella forma elaborata da *Amanda Rückert e cofirmatari*, con la quale si chiede l'inserimento di alcuni articoli nella Legge organica comunale (LOC) volti a regolare le procedure di designazione dei rappresentanti comunali in seno agli enti esterni cui il Comune partecipa.

I. INTENDIMENTI DELL'INIZIATIVA

Secondo gli iniziattivisti in particolare l'elezione dei rappresentanti del Comune di Lugano in seno all'Ente autonomo Lugano Arte e Cultura (LAC) avrebbero mostrato i limiti dei disposti attuali della LOC sulla procedura di nomina di delegati in seno agli enti esterni. La stessa impropriamente non farebbe infatti alcuna distinzione fra votazioni e elezioni, a differenza ad esempio della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC). Inoltre la LOC non permetterebbe un sistema maggioritario relativo, lasciando spazio ad un problematico sistema di voto a cascata.

La proposta dell'iniziativa va nel senso di allineare la LOC alla LGC e suggerisce pertanto una modifica degli artt. 30 e 60 LOC, inoltre l'inserimento dei nuovi articoli 31a, 31b, 61a e 61b LOC.

II. L'OPINIONE DEL CONSIGLIO DI STATO SULLA PROPOSTA DELL'INIZIATIVA

Quadro giuridico attuale

Esponiamo l'attuale quadro giuridico LOC di riferimento in tema di designazione dei rappresentanti comunali negli enti esterni:

- la **competenza del Legislativo comunale** a designare i delegati del Comune in seno agli organi dei soggetti enti esterni cui il Comune partecipa è stabilita **all'art. 13 cpv. 1 lett. o) LOC** per i Consorzi di Comuni, **all'art. 13 cpv. 1 lett. p) LOC** per gli altri Enti:
 - per quanto concerne la designazione dei rappresentanti in seno al Consiglio consortile la **lett. o)** rimanda alle norme della Legge sul consorzio dei Comuni (LCCom), ovvero all'art. 15 LCCom che è vincolante in merito (vedi anche art. 3 RLCCom);

- la **lett. p)** LOC specifica invece che la designazione dei rappresentanti negli altri enti deve avvenire a **maggioranza semplice**:

*p) nomina a **maggioranza semplice** i delegati del comune negli enti di diritto pubblico o privato di cui il comune è parte; sono riservati leggi speciali e i casi di competenza municipale.*

Si ricorda che la modifica in tal senso della lettera p dell'art. 13 cpv. 1 LOC è entrata in vigore il 1° gennaio 2015 (BU n. 55/2014 del 21 novembre 2014 - pag. 495). La stessa è conseguente ad un'iniziativa parlamentare del 27 gennaio 2014 presentata in forma generica da A. Rückert e cofirmatari. Il disposto precedente prevedeva una designazione secondo il sistema proporzionale dei rappresentanti negli organi degli enti esterni, sistema che è stato reputato non più adeguato. Così recita il Rapporto della Commissione della legislazione del 3 settembre 2014 in merito:

Il sistema vigente, privilegiando - anzi considerando in esclusiva - l'appartenenza partitica, non dà nessuna garanzia in questo senso, o (per meglio dire) ne demanda l'applicazione ai singoli gruppi politici. In tal modo i Legislativi comunali, formalmente detentori del diritto di nomina, vengono di fatto espropriati di tale diritto e ridotti a semplice Camera di ratifica delle proposte dei gruppi cui i posti "spettano".

Si tratta di un sistema a dir poco discutibile, poiché esclude sia una valutazione sull'idoneità dei candidati proposti, sia la possibilità di eventualmente valutare criteri diversi da quello prettamente partitico-politico. Con la modifica proposta si tornerebbe per contro alla situazione precedente la modifica legislativa del 3 febbraio 1999, che non aveva mai dato adito ad inconvenienti.

Si sottolinea infine che la **maggioranza semplice** - così come intesa dalla LOC - per il Consiglio comunale è regolata all'art. 61 cpv. 1 LOC e per l'Assemblea comunale all'art. 30 cpv. 2 LOC.

- Sul tema vi è stato uno recente sviluppo. Lo scrivente Consiglio - quale Autorità ricorsuale - si è infatti determinato con risoluzione n. 1418 del 30 marzo 2017 sui ricorsi inoltrati contro la procedura adottata per le note designazioni in seno all'Ente di diritto comunale LAC, Lugano. I ricorsi sono stati accolti e la relativa risoluzione del Consiglio comunale di Lugano del 4 ottobre 2016 annullata. Dalla citata risoluzione governativa riprendiamo le seguenti indicazioni:
 - applicandosi il sistema maggioritario di cui all'art. 13 cpv. 1 lett. p) LOC e non quello proporzionale precedentemente in vigore, il legislativo comunale è chiamato a eleggere, con un solo turno di votazione, i delegati in seno all'ente di sua competenza;
 - tale sistema comporta l'elezione (immediata) dei candidati che ottengono il maggior numero di voti, assegnando loro i seggi da occupare fintanto che non sono esauriti;
 - il metodo delle votazioni eventuali non è applicabile, non essendo una semplice votazione su più proposte ma una vera e propria elezione.

La proposta dell'iniziativa e le valutazioni in merito del Consiglio di Stato

Occorre convenire con gli iniziativaisti che la LOC - in specie a seguito della modifica dell'art. 13 cpv. 1 lett. p) LOC entrata in vigore nel 2015 - non regola in modo sufficientemente chiaro la procedura di designazione dei rappresentanti dei Comuni in seno agli organi degli enti esterni; occorre quindi porre rimedio.

Il recente caso relativo alle nomine in seno al LAC ha evidenziato “zone grigie”, che hanno dato adito a contestazioni e hanno portato all’annullamento della procedura adottata in quell’occasione.

Tenuto conto dell’intento dell’iniziativa, con il presente rapporto ci permettiamo di esporre la seguente impostazione di modifica della LOC, commentandola.

La stessa si fonda - completandole laddove necessario - sulle indicazioni della citata risoluzione governativa del marzo 2017. Queste indicazioni sarebbero pure di riferimento nei prossimi casi di designazione, fino al consolidamento di una nuova base legale LOC.

Rispetto alla procedura dell’iniziativa, quella che vi esponiamo è **meno articolata in particolare perché per la designazione prescinde dal raggiungimento di quorum minimi. Rileviamo che un iter di designazione “spedito” potrebbe essere utile per i lavori dei Legislativi comunali, per evitare eccessivi inghippi.**

Si ricorda che si tratta ad ogni modo delle linee guida generali di designazione; sono pertanto riservate eventuali indicazioni di leggi speciali (vedi ad esempio art. 3 Regolamento di applicazione della Legge sul consorzio dei Comuni del 22 febbraio 2010).

Qualora la Commissione propendesse però per riprendere il modello suggerito dall’iniziativa, segnaliamo che sarebbe necessario apportare al medesimo alcune modifiche per allinearlo a correlate norme LOC. I funzionari della Sezione degli enti locali sono in tal caso a disposizione.

Competenze del Legislativo

Attuale LOC	Proposta dell’iniziativa	Proposta del presente rapporto (parte LOC nuova/ modificata in grassetto)
Attribuzioni b) in seduta pubblica Art. 13 p) nomina a maggioranza semplice i delegati del comune negli enti di diritto pubblico o privato di cui il comune è parte; sono riservati leggi speciali e i casi di competenza municipale.	Nessuna proposta	Attribuzioni b) in seduta pubblica Art. 13 p) nomina¹ a maggioranza semplice i delegati del comune negli enti di diritto pubblico o privato di cui il comune è parte; sono riservati leggi speciali e i casi di competenza municipale.

Commento

Dalla lett. p) dell’art. 13 cpv. 1 LOC va in ogni caso stralciata l’indicazione secondo cui il Consiglio comunale nomina i delegati comunali a “maggioranza semplice”. La maggioranza semplice - stando alla LOC - richiede infatti l’adempimento di precisi presupposti (vedi art. 30 LOC; art. 61 cpv. 1 LOC: per il CC maggioranza dei votanti (votanti = favorevoli + contrari, esclusi gli astenuti e i membri in collisione) + almeno un terzo dei membri del Consiglio comunale).

¹ Sarebbe preferibile continuare a usare il termine “nomina”, coerentemente con la LOC in altri articoli (vedi artt. 9, 13 cpv. 1 lett. o) e q), 15, 35, 48, 68, 69, 89, 91 LOC).

Secondo la proposta seguente la designazione dei delegati non avviene tuttavia più seguendo le regole della “maggioranza semplice” fondata sull’art. 61 LOC. Già nella menzionata risoluzione governativa del marzo 2017 - per l’indicazione delle regole di designazione dei delegati comunali in seno all’Ente comunale LAC - nonostante il tenore dell’art. 13 cpv. 1 lett. p LOC, si prescindeva dai criteri della maggioranza semplice previsti dall’art. 61 LOC.

Designazioni nei Comuni in regime di Consiglio comunale

La proposta di modifica per gli articoli riferiti al Consiglio comunale è la seguente. Per i corrispettivi articoli riferiti all’Assemblea comunale (vedi Allegato 1).

Attuale LOC	Proposta dell’iniziativa	Proposta del presente rapporto (parte LOC nuova in grassetto)
<p>Sistema di voto</p> <p>Art. 60</p> <p>¹Il consiglio comunale vota per alzata di mano.</p> <p>²Esso vota per appello nominale o per voto segreto se sarà deciso a maggioranza dei votanti prima di ogni votazione.</p> <p>³In materia di concessione dell’attinenza comunale e di nomine di competenza il sistema di voto è disciplinato dal regolamento comunale; sono riservati i casi in cui la legge prescrive il sistema.</p>	<p>Sistema di voto</p> <p>Art. 60 cpv. 1 e 3</p> <p>¹Il consiglio comunale vota ed elegge per alzata di mano.</p> <p>²Invariato</p> <p>³In materia di concessione dell’attinenza comunale il sistema di voto è disciplinato dal regolamento comunale; sono riservati i casi in cui la legge prescrive il sistema.</p>	<p>Sistema di voto</p> <p>Art. 60</p> <p>¹Il consiglio comunale vota e nomina per alzata di mano. Sono riservati i capoversi seguenti e leggi speciali.</p> <p>²Invariato</p> <p>³In materia di concessione dell’attinenza comunale il sistema di voto è disciplinato dal regolamento comunale.</p> <p>^{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.</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</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. Sono riservati i capoversi seguenti.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Invariato.</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)².</p> <p>^{6(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.</p>
---	--------------------------------	--

² Cpv. 5 dell'art. 61 già nella versione di cui al Messaggio 7284 del 14 febbraio 2017 conc. la Modifica della legge sulla cittadinanza ticinese e sull'attinenza comunale dell'8 novembre 1994 (LCCit); con il medesimo è proposta la modifica di alcuni correlati articoli fra cui l'art. 61 cpv. 5 (nuovo) LOC.

<p>Nessun articolo</p>	<p>Elezioni a) maggioranza assoluta; parità di voto</p> <p>Art. 61a</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 decida il rinvio a una seduta successiva. Se nel terzo scrutinio si verifica nuovamente parità di voto, il presidente procede al sorteggio.</p>	<p>Nessuna proposta - Vedi tuttavia proposta modifica art. 61 cpv. 1 e 6 (nuovo)</p>
	<p>b) procedura in caso di scrutinio segreto</p> <p>Art. 61b (nuovo)</p> <p>¹Se l'elezione per scrutinio segreto è prevista da un regolamento comunale o è decisa dal consiglio comunale, i presenti ricevono una scheda recante l'indicazione dell'elezione e il numero dei candidati da eleggere.</p> <p>²Per il calcolo della maggioranza fa stato il numero di schede rientrate.</p> <p>³I consiglieri depongono la scheda nell'urna.</p> <p>⁴Il numero delle schede distribuite e rientrate è annunciato dal presidente alla chiusura dello scrutinio.</p>	<p>Nessuna proposta - Vedi tuttavia proposta modifica art. 60 cpv. 1, 3 e 4 LOC.</p>

	<p>⁵Se il numero delle schede rientrate supera quello delle schede distribuite, lo scrutinio è dichiarato nullo e deve essere ripetuto.</p> <p>⁶Per i motivi di nullità delle schede sono applicabili per analogia le norme della Legge sull'esercizio dei diritti politici.</p>	
--	--	--

Commento

Modifica art. 60 LOC

Regola i sistemi di voto. La norma attuale è confermata, con l'aggiunta di un disposto in cui si inserisce la regola per cui per le nomine di competenza si dovrà procedere per voto segreto se il numero dei candidati è superiore rispetto al numero della cariche (cpv. 4; vedi anche proposta art. 61 cpv. 6 LOC). Questo procedere faciliterebbe la gestione del voto (vedi computo dei voti decisamente arduo in un sistema di voto palese), inoltre sarebbe più rispettoso delle persone coinvolte. Se il numero delle cariche corrisponde ai candidati, si procede per alzata di mano, a meno che il Consiglio comunale decida il voto segreto.

La regolamentazione degli aspetti procedurali su scrutinio segreto e validità delle schede è demandata al RALOC, dove verrebbero ripresi criteri analoghi a quelli dell'art. 90 e 91 Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2015.

Modifica art. 61 LOC

Di nuovo al cpv. 1 il rinvio ai capoversi seguenti, in cui si propone di regolare la procedura di designazione dei rappresentanti comunali negli enti esterni.

Al (nuovo) capoverso 6 si stabilisce poi che la nomina dei delegati ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 lett. p) avviene a maggioranza dei voti. Salvo disposti contrari di legge, la facoltà di proporre candidati è del Municipio, ma pure dei Gruppi/consiglieri in seduta di Legislativo.

Non si fissa alcun quorum minimo da raggiungere. La nomina avviene infatti a **maggioranza dei voti**; per essere designati potrebbero pertanto bastare anche pochi voti. Sarebbero considerati nominati i candidati che raccolgono il maggior numero di voti personali, dopo essere stati messi ai voti uno dopo l'altro. Se vi sono parità, per occupare le cariche ancora a disposizione, si procederebbe immediatamente con un secondo scrutinio. In caso di nuova parità il Presidente procederebbe subito al sorteggio.

III. CONCLUSIONE

Il Governo condivide la posizione degli iniziativaisti sulla necessità di completare l'attuale Legge organica comunale in tema di nomina dei delegati comunali in seno ai soggetti esterni.

Per le ragioni esposte, il Consiglio di Stato suggerisce **una procedura meno articolata di**

più diretta applicazione per i Legislativi comunali; la medesima segue lo spirito della recente risoluzione governativa quale Autorità ricorsuale del marzo 2017 nel caso designazioni LAC Lugano.

Qualora la Commissione propendesse infine per il modello suggerito con l'iniziativa rinviando alle considerazioni contenute a pag. 3.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Allegato 1

Designazione nei Comuni in regime assembleare

Attuale LOC	Proposta dell'iniziativa	Proposta del presente rapporto (parte LOC nuova in grassetto)
<p>Sistema di voto</p> <p>Art. 29</p> <p>¹L'assemblea vota per l'alzata di mano o per separazione; va eseguita la controprova.</p> <p>²Il verbale deve indicare il numero dei votanti al momento della votazione, dei favorevoli, dei contrari e degli astenuti.</p> <p>³Essa vota per appello nominale o per voto segreto se sarà deciso a maggioranza dei votanti prima di ogni votazione; sono riservati i casi in cui la legge o il regolamento comunale prescrive il sistema di voto.</p>	<p>Nessuna proposta.</p>	<p>Sistema di voto</p> <p>Art. 29</p> <p>¹L'assemblea vota e nomina per l'alzata di mano o per separazione; va eseguita la controprova. Sono riservati i capoversi seguenti.</p> <p>²Invariato.</p> <p>³Invariato.</p> <p>^{4(nuovo)} Per le nomine giusta l'art. 13 cpv. 1 let. 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.</p>
<p>Maggioranza: a) semplice</p> <p>Art. 30</p> <p>¹L'assemblea decide a maggioranza dei votanti riservati i casi in cui la legge richiede una maggioranza qualificata.</p>	<p>Nessuna proposta</p>	<p>Maggioranza: a) semplice</p> <p>Art. 30</p> <p>¹L'assemblea decide a maggioranza dei votanti riservati i casi in cui la legge richiede una maggioranza qualificata. È inoltre riservato l'art. 31a.</p>

<p>²Non sono computati tra i votanti gli astenuti e, per le votazioni segrete, le schede in bianco.</p> <p>³In caso di parità la votazione viene ripetuta in un'assemblea successiva; se il risultato è ancora di parità, il presidente decide.</p>		<p>²Invariato</p> <p>³Invariato</p>
<p>Nessun articolo.</p>	<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>Nomina dei delegati del comune; maggioranze e procedura</p> <p>Art. 31a</p> <p>¹Le nomine dei delegati ai sensi dell'art. 13 cpv. 1 let. p avvengono a maggioranza dei voti.</p> <p>²Se vi sono parità di voti, si procede immediatamente con un secondo scrutinio. In caso di nuova parità il Presidente procede al sorteggio.</p>
	<p>b) procedura in caso di scrutinio segreto</p> <p>Art. 31b (nuovo)</p> <p>¹Se l'elezione per scrutinio segreto è prevista da un regolamento comunale o è decisa dall'assemblea, i presenti ricevono una scheda recante l'indicazione dell'elezione e il numero dei candidati da eleggere.</p> <p>²Per il calcolo della maggioranza fa stato il numero di schede rientrate.</p> <p>³I presenti depongono la scheda nell'urna.</p>	<p>Nessuna proposta - vedi tuttavia proposta modifica art. 29 cpv. 1 e 4 (nuovo) LOC</p>

	<p>⁴Il numero delle schede distribuite e rientrate è annunciato dal presidente alla chiusura dello scrutinio.</p> <p>⁵Se il numero delle schede rientrate supera quello delle schede distribuite, lo scrutinio è dichiarato nullo e deve essere ripetuto.</p> <p>⁶Per i motivi di nullità delle schede sono applicabili per analogia le norme della Legge sull'esercizio dei diritti politici.</p>	
--	---	--

Commento

Si rimanda alle considerazioni sulle analoghe proposte di modifica per le norme relative al Consiglio comunale.