

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7645	27 marzo 2019	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 17 settembre 2018 presentata nella forma elaborata da Tiziano Galeazzi e cofirmatari per la modifica dell'art. 47 della Legge organica comunale (LOC)

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato l'iniziativa parlamentare del 17 settembre 2018 presentata nella forma elaborata da Tiziano Galeazzi e cofirmatari. Vi sottoponiamo qui di seguito le nostre osservazioni.

I. INTENDIMENTI DELL'INIZIATIVA

Con l'esposta iniziativa si chiede di modificare l'art. 47 Legge organica comunale (LOC), nel senso di introdurre un disposto (cpv. 1) che regoli l'immunità parlamentare a livello di Consiglio comunale, analogamente a quanto stabilito dall'art. 51 Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) per i membri del Gran Consiglio.

L'obiettivo è quello di evitare il ridimensionamento o il condizionamento dell'esercizio democratico per timore che da atti parlamentari o in genere dallo svolgimento della carica di consigliere comunale possano derivare procedure d'ordine penale.

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

In generale

La recente evoluzione della Legge organica comunale - con i relativi ricorrenti e talvolta "dispendiosi" processi di adattamento¹ - ha portato a lanciare un primo segnale all'indirizzo del Gran Consiglio nel messaggio governativo n. 7591 del 16 ottobre 2018, contestualmente al rapporto sull'iniziativa parlamentare volta a modificare l'articolo sulle mozioni (art. 67 LOC), decisa dal Gran Consiglio il 13 marzo 2019 come da proposta del rapporto commissionale.

¹ I Comuni sono stati negli ultimi decenni ripetutamente sollecitati a recepire i diversi adeguamenti della LOC, anche tramite modifica del diritto comunale. Nei prossimi 2-3 anni essi saranno confrontati con l'implementazione dei nuovi articoli già decisi dal GC in novembre/dicembre 2018 (vedi nuovo MCA2 e relative nuove norme sulla gestione finanziaria, inoltre vedi nuove norme sull'organizzazione delle Aziende comunali e le concessioni).

In quella sede ci si è chiesti se non occorra avere un approccio prudente di fronte a prospettive di continue modifiche della LOC. Se indispensabili, le stesse vanno senz'altro intraprese. Tuttavia, ogni e qualsiasi problema d'applicazione in un solo Comune non dovrebbe condurre alle medesime: dovrebbero piuttosto esserci diffuse criticità in più realtà locali.

Ricordiamo al proposito che la LOC in due decenni è stata oggetto di svariate modifiche. La prima ampia revisione risale al 2000, la seconda è del 2009. In seguito è stata ancora rivista innumerevoli volte. Negli ultimi 7 anni fra i temi di rilievo oggetto di revisione ci sono stati:

- 2012: le competenze ad approvare il moltiplicatore comunale;
- 2014: la tempistica di approvazione dei conti e la base legale per l'implementazione del sistema di gestione della qualità e dei sistemi di gestione elettronica delle sedute di Municipio;
- 2017: l'organizzazione di quartiere e frazioni, le deleghe sulle contravvenzioni, l'abrogazione della ratifica degli investimenti;
- 2018: i nuovi disposti sull'elezione dei rappresentanti negli enti esterni.

In questi mesi è ancora in corso la preparazione della documentazione per l'implementazione di due sostanziosi "pacchetti" di nuovi articoli, già decisi dal GC in novembre/dicembre 2018, che entreranno in vigore il 1. luglio 2019 (BU 10/2019 del 5 marzo 2019):

- "pacchetto" concernente le aziende comunali e le concessioni, a seguito dell'abrogazione della LMSP. Si tratta di oltre 25 articoli nuovi o revisionati;
- "pacchetto" relativo all'introduzione del modello contabile armonizzato di seconda generazione (MCA2). Si tratta di un intero capitolo della LOC, riformulato.

La LOC non ha quindi "marciato sul posto" negli anni. Forse come poche altre leggi, essa ha subito una sostanziale evoluzione, con l'integrazione di nuovi strumenti, l'aggiornamento di altri, la riforma di interi settori. Ciò per esigenze di diritto superiore, per puntuali incongruenze, spesso per rispondere alle esigenze che si sono via via palesate nella gestione comunale.

Certamente la LOC necessiterà prossimamente di un adeguamento formale ad ampio raggio, ovvero la sua totale trascrizione "dalla A alla Z".

Per l'avvio di questo radicale processo sembra tuttavia indicato attendere ancora qualche tempo, in particolare l'evoluzione (sull'arco di 2/3 anni) del processo aggregativo dei Comuni con meno di 300 abitanti. Questo processo darà indicazioni più attendibili sulla necessità di confermare o meno (e in quali termini) il "consistente pacchetto" di articoli del *Titolo II Capitolo II* concernente le Assemblee comunali (30 articoli - artt. 11-41 LOC).

Contestualmente a Ticino 2020 sarà poi inevitabile intraprendere una riflessione sul Comune di domani, che dovrà vertere sul suo ruolo ma pure sugli strumenti (organizzativi, gestionali e legislativi, ecc.) necessari per esercitarlo appieno. Questa riflessione potrà portare indicazioni importanti nell'ottica della revisione dell'attuale assetto legislativo.

In occasione dell'incontro della Piattaforma di dialogo del 27 febbraio 2019 - in risposta a una richiesta dell'Associazione dei Comuni ticinesi di avviare una revisione completa della Legge organica comunale - il Dipartimento delle istituzioni ha confermato l'intenzione di iniziare i lavori di revisione totale della LOC durante la legislatura comunale 2020/2024.

In ordine a queste riflessioni, si conclude quanto segue.

Occorre certamente mantenere ampia apertura, come peraltro finora, a integrare nell'attuale LOC strumenti necessari ai processi decisionali e gestionali dei Comuni, oppure atti a correggere effettive incongruenze o che sono strettamente imposte dal diritto superiore.

Per contro appare indicato adottare una certa prudenza nell'intraprendere continui emendamenti e modifiche puntuali (in particolare su aspetti procedurali ecc.) di natura non urgente, che non rispondono a diffuse criticità e che non portano a sensibili miglioramenti.

Sulla proposta dell'iniziativa

L'iniziativa in questione mira a introdurre l'immunità parlamentare in Consiglio comunale, per espressioni presumibilmente diffamatorie usate dal consigliere comunale nell'esercizio della carica, ovvero nelle sedute di Consiglio comunale, nei lavori commissionali e negli atti parlamentari.

Nel merito non vi sono controindicazioni tecniche a che nella LOC entri un disposto del genere.

Si veda tuttavia in seguito per gli aspetti più formali. Semmai c'è da chiedersi se non sia discriminatorio prevederlo solo per i Comuni in regime di Consiglio comunale e non per le esternazioni dei cittadini nelle Assemblee in seduta pubblica dei Comuni in regime assembleare.

Sull'ordine delle riflessioni di poc'anzi, ci si può però chiedere se vi sia una reale e impellente necessità di introdurre l'immunità parlamentare nella LOC, promuovendo una nuova modifica di legge.

Infatti non si è mai recepita negli ultimi decenni una vera mancanza di tale strumento. Il caso recente del 2018 concernente il Legislativo di Lugano che potrebbe avere ispirato l'iniziativa, in realtà non riguardava neppure una fattispecie di immunità come si propone di regolare nel nuovo art. 47 LOC. In quel frangente non era tanto in discussione la rilevanza penale di esternazioni da parte di un consigliere comunale nell'esercizio della sua funzione, bensì una presunta violazione dell'obbligo di riserbo per cui il Municipio aveva sollecitato il chiarimento a livello penale. Violazioni dell'obbligo di riserbo sarebbero comunque perseguibili - in via amministrativa e penale - anche in presenza di un articolo sull'immunità.

Si suggerisce quindi di soprassedere, per ora, a una modifica della LOC nel senso proposto, non essendovi una stretta esigenza in tal senso, ovvero diffuse criticità in più realtà locali.

Si potrà riprendere lo spunto in occasione della revisione generale della LOC accennata sopra, che dovrà verosimilmente essere affrontata nei prossimi anni.

Dal profilo formale potrà essere trovata una miglior collocazione nella LOC del disposto, se del caso anche con riguardo ai Comuni in regime assembleare. Sarebbe infatti improprio collocare il disposto come cpv. 1 dell'art. 47 LOC.

Si potrà poi meglio individuare quale debba essere la procedura che porta alla decisione sull'immunità da parte dei Legislativi comunali; i relativi Uffici presidenziali non hanno infatti funzioni, competenze, risorse, ecc. paragonabili a quelle dell'Ufficio presidenziale del Gran Consiglio ai cui compiti la proposta dell'iniziativa si ispira.

III. CONCLUSIONE

Per i motivi esposti nel punto che precede, suggeriamo di soprassedere, per il momento, alla modifica della LOC proposta con l'iniziativa 17 settembre 2018, rinviando il tutto ad una revisione a più ampio respiro di questa legge.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Claudio Zali

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri