

Messaggio

numero	data	Dipartimento
7973	10 marzo 2021	ISTITUZIONI
Concerne		

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare elaborata 21 settembre 2020 presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari per la modifica della Legge organica comunale "Buon funzionamento delle Commissioni del Legislativo"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato l'iniziativa parlamentare 21 settembre 2020 presentata nella forma elaborata da *Raoul Ghisletta e cofirmatari*, con cui si chiede una modifica dell'art. 70 Legge organica comunale (LOC). Vi esponiamo qui di seguito le nostre osservazioni e conclusioni.

I. INTENDIMENTI DELL'INIZIATIVA

Secondo gli iniziativaisti la proposta ha l'obiettivo di garantire il buon funzionamento delle Commissioni del Consiglio comunale, perno principale del funzionamento del Legislativo stesso. Si propone quindi una modifica dell'art. 70 LOC (modifica cpv. 1 e nuovo cpv. 4), disposto che regola fra l'altro il quorum di presenza per la tenuta delle sedute commissionali. Ciò con l'intento di contenere il rischio che le Commissioni si trovino troppo facilmente con un numero di presenze insufficiente per deliberare.

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

In termini generali

Sull'opportunità di ripetute modifiche della Legge organica comunale non possiamo che rinviare alle considerazioni del Messaggio governativo 7591 del 16 ottobre 2018 su un'iniziativa parlamentare volta alla modifica dell'art. 67 LOC.

Segnaliamo ancora che l'applicazione dell'art. 70 LOC non ha dato finora adito a manifeste e diffuse criticità nei Comuni, in particolare per gli aspetti che l'iniziativa vorrebbe correggere.

Infine, come avremo modo di meglio spiegare in seguito, le valutazioni sulla modifica di un articolo devono tenere conto di altre norme correlate. Senza queste ponderazioni "a più ampio raggio" - soprattutto su aspetti procedurali interconnessi quali ve ne sono molti nella LOC - intervenendo da una parte si corre il rischio di rendere contraddittori e incongruenti i meccanismi previsti altrove.

Sulle proposte di modifica dell'iniziativa

1. Modifica art. 70 cpv. 2 LOC

L'art. 70 LOC si riferisce ai lavori delle Commissioni del Consiglio comunale:

- il cpv. 1 regola il quorum di presenza per poter tenere una seduta;
- il cpv. 2 stabilisce il quorum di voto per la decisione sul rapporto di maggioranza e la regola in caso di parità nella votazione;
- il cpv. 3 fissa l'obbligo di tenuta del verbale commissionale.

Rispetto alla versione attuale l'iniziativa suggerisce questa modifica del cpv. 1 (parte nuova in grassetto):

Versione attuale	Proposta dell'iniziativa
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, esclusi gli assenti ingiustificati.

Stando all'iniziativa - per il calcolo del quorum per validamente discutere e deliberare nelle Commissioni - non vanno computati gli assenti ingiustificati.

A nostro parere una modifica in tal senso non è né necessaria, né indicata.

Non risultano in primo luogo casi diffusi in cui le Commissioni dei Legislativi non abbiano potuto tenersi per reiterate ingiustificate assenze dei loro membri, con conseguente impedimento al plenum di discutere e deliberare. Una reale esigenza di emendare il disposto per risolvere problemi riscontrati nella realtà non appare quindi data.

La modifica non è neppure indicata per queste ragioni.

Come correttamente evidenziato nell'atto parlamentare, le Commissioni del Legislativo hanno un ruolo fondamentale nell'ottica di risoluzioni consapevoli e con cognizione di causa del Legislativo. Salvo i casi dove è domandata l'urgenza, i messaggi non possono pertanto essere discussi e votati se non dopo esame e preavviso delle competenti Commissioni (art. 56 cpv. 2 LOC).

Quest'ultime hanno lo scopo di **esaminare, discutere e infine preavvisare** in un rapporto al Consiglio comunale messaggi, mozioni, iniziative, petizioni. Il loro ruolo è quello di approfondire le proposte di tali atti, per poi far confluire le loro considerazioni, conclusioni e la loro proposta di voto nel rapporto commissionale. Sono pertanto un gremio, essenziale, di approfondimento. Mediante il loro lavoro, esse portano elementi di valutazione al Consiglio comunale sulle proposte loro sottoposte. Ciò con l'obiettivo di permettere al plenum risoluzioni con piena conoscenza di causa, a partire da più ambiti di approfondimento e da più punti di vista.

Ora, il numero dei membri delle Commissioni è fissato dai Regolamenti comunali (art. 68 cpv. 3 LOC), ritenuto che quando il Consiglio comunale ha 30 o più membri le Commissioni ne devono contare almeno 7 (art. 68 cpv. 2 LOC). Nei Comuni ticinesi le Commissioni si compongono da un minimo di 3 ad un massimo di 13 membri. In quelli più grossi il numero varia fra 7 e 13 membri.¹

Le Commissioni sono quindi gremii **con un numero ristretto di membri.**

¹ Ad esempio: Lugano/13 membri; Bellinzona/13 membri; Locarno/da 7 a 11 a dipendenza della Commissione; Mendrisio/11 membri; Losone/7 membri; Biasca/7 membri; Chiasso/9 membri.

L'art. 70 cpv. 1 LOC fissa l'obbligo di presenza della maggioranza assoluta dei membri per poter tenere una seduta commissionale, al pari di quanto stabilito per la tenuta di quella municipale (art. 94 cpv. 1 LOC).

Si tratta di un numero esiguo di presenze assolutamente indispensabili².

Abbassarlo - non computando gli assenti ingiustificati³ - significherebbe ridurre ad oltranza le condizioni minime di presenza per tenere una seduta, permettendo con eccessivo automatismo discussioni, ponderazioni e conclusioni "fra pochi".

Ciò avrebbe quale diretta conseguenza una riduzione oltre misura del quorum necessario per la votazione sul rapporto commissionale, la cui presenza (perlomeno di quello di maggioranza) è condizione essenziale per poter deliberare sull'oggetto in seduta di Consiglio comunale. Il quorum di voto è posizionato dall'art. 70 cpv. 2 LOC sulla maggioranza dei presenti alla seduta, pertanto non sui membri della Commissione. Si tratta quindi già di un quorum "basso", di facile raggiungimento.

In definitiva con la modifica suggerita dall'iniziativa ne uscirebbe potenzialmente "impoverito" il lavoro commissionale, ovvero possibile fra un numero molto ristretto di commissari. Lavoro che ha però quale obiettivo fondamentale il 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.

Occorre infine ancora tener conto di quanto segue.

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, artt. 39 cpv. 1 lett. l e 40 lett. i RALOC). Addirittura taluni ROC prevedono l'intervento dei supplenti non solo per il raggiungimento del quorum deliberativo, ma alla semplice assenza del membro titolare. Ciò per garantire ai Gruppi una regolare sufficiente partecipazione. Ciò era stato sollecitato dalla preposta Commissione della Legislazione in occasione della revisione della LOC entrata in vigore il 1. gennaio 2009 (cfr. rapporto n. 5897R del 2 aprile 2008 - pag. 24).

Per i casi estremi – in cui assenze ingiustificate impedissero ad 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. Come detto vere necessità in tal senso non sono però emerse negli ultimi decenni⁴.

Sugeriamo pertanto di **non** approvare la modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOC così come proposta dall'iniziativa.

² Commissione di 3 membri - 2 presenze; Commissione di 5 membri - 3 presenze; Commissione di 7 membri - 4 presenze; Commissione di 9 membri - 5 presenze; Commissione di 11 membri - 6 presenze; Commissione di 13 membri - 7 presenze.

³ Potrebbe del resto non essere agevole valutare e decidere ad inizio seduta se si è in presenza di assenze ingiustificate, tali per cui la seduta commissionale può in ogni caso tenersi. Ciò potrebbe ingenerare a sua volta discussioni, incertezze e rischi procedurali.

⁴ Recenti episodi di mancata assunzione di ruolo da parte di commissari per oggetti relativi alla concessione della cittadinanza non avevano in realtà portato a impossibilità di tenere le sedute commissionali per assenza di quorum.

2. Nuovo art. 70 cpv. 4 LOC

L'iniziativa propone il seguente nuovo cpv. 4 dell'art. 70 LOC:

Versione attuale	Proposta dell'iniziativa
-	<p>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:</p> <p>a) assenza ingiustificata - totale o parziale - ad una seduta commissionale;</p> <p>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.</p>

Con l'aggiunta del nuovo cpv. 4 si stabilirebbe da una parte l'obbligo di partecipazione alle sedute delle Commissioni, fatto salvo il caso di legittimo impedimento per un tempo ragionevole.

Si fisserebbe dall'altra la regola per cui - in caso di assenza ingiustificata anche per una sola seduta, inoltre per legittimo impedimento ma durevole - il Legislativo procederebbe al più presto alla nomina di un nuovo membro.

Queste le nostre considerazioni.

Obbligo di partecipazione alle sedute commissionali

La LOC stabilisce all'art. 53 cpv. 1 LOC l'obbligatorietà della partecipazione alle sedute di Consiglio comunale.

Ciò è un dovere della carica. La LOC non accenna espressamente al vincolo di partecipazione alle sedute delle Commissioni. Dall'art. 53 cpv. 1 LOC 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.

Proponiamo pertanto l'accettazione della proposta dell'iniziativa per quest'aspetto, secondo la seguente formulazione allineata a quella dell'art. 53 cpv. 1 e 4 LOC; analoga formulazione è peraltro presente pure all'art. 96 cpv. 1 LOC per il collegio municipale.

cpv. 4 *La partecipazione alle sedute delle commissioni è obbligatoria, salvo il caso di assenza per legittimi motivi.*

Come per le sedute di Consiglio comunale e per quelle di Municipio, la presenza di legittimi motivi così come la durata degli stessi andrà valutata puntualmente a partire dalle circostanze concrete.

Sostituzione dei membri assenti ingiustificati o assenti giustificati ma per un tempo durevole

È senz'altro condivisibile 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 (giustificate o meno) dei propri membri. È indubbio che situazioni del genere possono creare condizioni di operare non ottimali, anche con cumuli accresciuti di lavoro sui rimanenti membri.

La soluzione non può tuttavia consistere nel codificare obblighi di sostituzione quali quelli proposti, peraltro anche molto radicali (cfr. lett. a, assenza ingiustificata ad una sola seduta). Ciò avuto riguardo delle "logiche" di composizione e di designazione dei membri delle Commissioni, che la LOC prevede in modo vincolante all'art. 73 LOC e che la proposta snaturerebbe. Inoltre poiché vi sono altre vie per risolvere le accennate situazioni problematiche.

Ora, secondo l'art. 73 LOC nelle Commissioni devono essere rappresentati proporzionalmente i gruppi di cui si compone il Consiglio comunale; per i supplenti vale invece quanto prescritto dal regolamento comunale (cpv. 1).

I seggi sono quindi suddivisi proporzionalmente fra i gruppi in base al numero dei seggi da questi conseguiti, secondo il sistema di ripartizione per l'elezione del Consiglio comunale, con la variante che anche i gruppi che non hanno raggiunto il quoziente partecipano alla ripartizione in forza della maggiore frazione (cpv. 5).

Infine, i membri sono designati dai rispettivi gruppi; solo qualora il numero dei designati differisse dal numero dei seggi di diritto decide il Consiglio comunale, ritenuto che i gruppi possono sostituire i membri nelle Commissioni nel corso della legislatura (cpv. 6).

Pertanto 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. Il consesso deve prendere atto dei nominativi annunciati dai rispettivi gruppi e unicamente ratificarli.

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).

Infine, 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 quest'impostazione.

Alla luce dei criteri vincolanti dell'art. 73 LOC occorre dedurre che ruolo prioritario nella scelta dei membri nelle Commissioni spetta ai gruppi prima che al plenum; a quest'ultimo compete essenzialmente la ratifica delle proposte e un (del tutto) residuo spazio decisionale. Spetta sempre ai gruppi proporre – a salvaguardia delle loro posizioni e del loro peso politico – gli avvicendamenti in corso di legislatura dei membri nelle Commissioni che li rappresentano. Al proposito di tale facoltà rinviamo ai materiali legislativi concernenti l'iniziativa parlamentare elaborata del 21 settembre 2010 che ha condotto a completare (ultima parte) il cpv. 6 dell'art. 73 in vigore dal 1.1.2012 (cfr. messaggio governativo n. 6357 del 4 maggio 2010 e rapporto commissionale 6357R del 25 agosto 2010).

Ciò posto, a nostro parere si porrebbe in contrapposizione con i dettami e lo spirito dell'art. 73 LOC codificare all'art. 70 LOC una facoltà del Consiglio comunale di modificare l'assetto delle Commissioni al verificarsi di assenze (giustificate o meno) nelle Commissioni,

anteponendosi ai Gruppi. Ne deriverebbero disposti incoerenti, con relativi problemi di applicazione.

Suggeriamo pertanto 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 ad oltranza in seno alle Commissioni.

Ciò andrebbe prima di tutto risolto a livello politico locale, come ve n'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; artt. 39 cpv. 1 lett. I e 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 ad 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 sono risultate negli ultimi decenni.

III. CONCLUSIONE

Per le ragioni esposte, il Consiglio di Stato suggerisce di accogliere solo in parte le proposte dell'iniziativa parlamentare in questione, con l'introduzione di un cpv. 4 all'art. 70 del seguente tenore:

cpv. 4 *La partecipazione alle sedute delle commissioni è obbligatoria, salvo il caso di assenza per legittimi motivi.*

Si propone per contro di **non** accogliere la proposta di modifica dell'art. 70 cpv. 1 LOC, reputata non necessaria e non auspicabile. Parimenti di **non** accogliere la proposta del nuovo cpv. 4 seconda parte così come suggerita dall'iniziativa, poiché si porrebbe in contrasto con spirito e dettami vincolanti dell'art. 73 LOC.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

LEGGE

organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC); modifica

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio 10 marzo 2021 n. 7973 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I

La legge organica comunale del 10 marzo 1987 (LOC) è così modificata:

Art. 70 cpv. 4 (nuovo)

⁴La partecipazione alle sedute delle commissioni è obbligatoria, salvo il caso di assenza per legittimi motivi.

II

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.